

Table des matières

La Russie et l'Ukraine: Crime et statistiques démographiques	
Ukraine et Russie : deux pays – une transformation <i>Gerhard Simon</i>	1
La politique intérieure de Poutine : ses implications pour la sécurité nationale <i>Gennady Chufrin</i>	9
Particularités de la corruption en Russie et défis impliqués <i>N.A. Simonia</i>	21
La corruption en Ukraine : essence, échelle et influence <i>Igor Zhdanov</i>	35
La situation démographique en Ukraine : état présent, tendances et prédictions <i>Liudmyla Shanghina</i>	53
Etude des nouvelles relations militaro-civiles	
Les nouvelles relations militaro-civiles et leurs programmes de recherche <i>Anthony Forster</i>	75
Les relations militaro-civiles et la construction d'une démocratie consolidée: le cas de la Bulgarie <i>Colonel Valeri Ratchev et Dr Velichka Milina</i>	95
Réponses au 11 septembre 2001	
Au-delà d'une planification de la défense <i>Daniel N. Nelson</i>	107
Se préparer à faire des guerres mal-aimées <i>John J. Maresca</i>	119
Ce pourquoi nous combattons : une lettre d'Amérique	125
Les perspectives méditerranéennes	
L'UE – acteur de la sécurité en Méditerranée : problèmes et perspectives <i>Dr Claire Spencer</i>	145
La construction de la paix dans les Balkans : y a-t-il besoin de tenir jusqu'au bout ? <i>Frederic Labarre</i>	153

Ukraine et Russie : deux pays – une transformation¹

Gerhard Simon²

Introduction et contexte

L'Ukraine a eu une importante contribution dans la chute de l'URSS. Sans l'Ukraine, il était inconcevable pour l'Empire soviétique de survivre, mais si l'Ukraine ne s'en était pas séparée, une nouvelle union de trois nations slaves de l'Est – c'est-à-dire, une version réduite de l'URSS – aurait été possible. Après l'échec du coup d'Etat, les 19–21 août 1991, toutes les Républiques de l'URSS sauf la Russie ont déclaré leur retrait de l'Union soviétique. Politiquement, l'indépendance de l'Ukraine signifiait établir une indépendance vis-à-vis de la Russie, puisque l'Union soviétique avait *de facto* cessé d'exister dès la chute de 1991.

Sous Boris Eltsine, la Russie constituait en un sens l'URSS et même si, en termes de loi internationale, l'Ukraine s'était séparée de l'URSS, elle avait en réalité quitté la Russie. Elle avait rompu avec l'Etat formé avec le peuple russe et entamé une nouvelle tentative de créer un Etat ukrainien sans la Russie. En outre, sous les conditions qui prévalaient alors, “ sans la Russie ” signifiait, d'une manière ou d'une autre, “ contre la Russie ”. Ceci car la Russie, pour sa part, n'était pas prête à accepter l'idée de l'indépendance de l'Ukraine. La souveraineté politique de l'Ukraine ne pouvait donc être réalisée que comme un contrepoids à la Russie. Quant à son but, toutes les forces politiques de l'Ukraine en 1991 – à savoir les démocrates nationaux menés par le Mouvement du peuple de l'Ukraine (Rukh) et les communistes nationaux menés par Leonid Kravtchouk – partageaient une seule et même opinion.

En 1991, l'indépendance de l'Ukraine fut regardée d'un mauvais œil à l'Ouest, et pas seulement en Russie. D'une manière générale, l'Ukraine rencontra un manque de compréhension et un manque d'acceptation. Maintenir la souveraineté de l'Ukraine était inconcevable sans une certaine distance entre celle-ci et la Russie et sans une dénonciation tranchante de toute tentative de la Russie de revendiquer qu'une entité russo-ukrainienne continuait d'exister. C'est pourquoi, dès le tout début de son existence indépendante, l'Ukraine considéra la Communauté des Etats Indépendants (CEI) davantage comme un instrument de divorce civilisé que comme une base pour une nouvelle intégration. La politique de l'Ukraine était d'empêcher par tous les moyens la CEI d'assumer les attributs d'une entité

¹ Ceci est une version revue et adaptée de l'article ‘Transformations en Russie et en Ukraine après l'effondrement du communisme.’

² Gerhard Simon est professeur d'histoire russe à l'université de Cologne.

légale supranationale ou internationale. L'Ukraine refusa de se joindre au traité de Tachkent pour une sécurité collective et ne ratifia pas la charte de la CEI.

Les premières années qui suivirent la proclamation de l'indépendance de l'Ukraine furent caractérisées par une politique claire de distanciation vis-à-vis de la Russie. De manière significative, cette politique fut suivie malgré une dépendance économique totale par rapport à la Russie. Les hommes politiques russes, et les Russes en général, répondirent à cette distanciation avec colère et agressions verbales. Ces politiques de distanciation eurent deux conséquences :

1. Un segment important de la population ukrainienne à l'est et au sud du pays rejeta la politique de distanciation vis-à-vis de la Russie. Ceci devint une des raisons pour la défaite de Kravtchouk aux élections présidentielles de 1994 et la victoire de Leonid Koutchma, puisque ce fut Koutchma qui, au moins durant la campagne électorale, encouragea des liens plus serrés avec la Russie.
2. La rhétorique agressive anti-ukrainienne en Russie joua un rôle important dans la consolidation de l'Etat ukrainien. Initialement, ni la classe politique ni la population en Russie n'étaient prêtes à reconnaître l'indépendance de l'Ukraine comme quelque chose de permanent. A cause de cela, les graves conflits qui existaient entre les deux pays furent exacerbés. Ces conflits étaient liés aux problèmes tels que la propriété, la garde et le contrôle des armes nucléaires sur le territoire ukrainien, et le futur arrangement sur la flotte soviétique de la Mer Noire, la Crimée, et Sébastopol. S'ajoutaient la question de la minorité russe en Ukraine et les problèmes liés à l'ukrainisation de l'Etat et de la société.

Au début des années 90, l'approche adoptée pour résoudre toutes ces questions spécifiques présagèrent un affrontement (potentiellement) belligérant entre l'Ukraine et la Russie. La Russie exigeait que l'Ukraine abandonnât ses armes nucléaires, mais l'Ukraine n'était pas initialement préparée à le faire. La Russie revendiquait toute la flotte de la Mer Noire, tandis que l'Ukraine exigeait que celle-ci fût divisée. La Russie considérait Sébastopol comme une ville " située sur son territoire ", alors que l'Ukraine voyait cela non seulement comme un cas de non-respect de la loi internationale mais aussi comme une remise en doute de son indépendance politique.

Bien que ces conflits fussent durs et parfois au centre de l'attention publique, ils s'étaient largement stabilisés en 1997. Certaines questions restaient toujours controversées et sans réponse, y compris les questions de l'usage et de l'acceptation de la langue et de la culture russes en Ukraine. Les disputes à propos de ces questions continueront dans le futur et, selon l'atmosphère politique, pourraient grandement compliquer les relations russo-ukrainiennes. Les conflits soulevés par la dépendance économique vis-à-vis de la Russie restent eux aussi

non réglés. L'Ukraine conserve une dette importante et les menaces de la Russie de réduire le volume des exportations en énergie pèsent comme une épée de Damoclès sur l'Ukraine.

Malgré ces problèmes irrésolus et persistants, on peut dire qu'aujourd'hui les relations russo-ukrainiennes se sont en grande partie normalisées. Elles se sont pour le moins améliorées en comparaison avec les premières années de l'indépendance de l'Ukraine. On a l'impression que la population russe a accepté le fait que l'Ukraine indépendante resterait sur la carte de la géographie politique de l'Europe. Paradoxalement, même les communistes réactionnaires de l'Ukraine ont obtenu une augmentation de partisans de l'indépendance de l'Ukraine.

Etant donné ce contexte, un certain nombre de questions s'élève à la fois sur les futurs schémas de développement dans chacun des deux pays et sur l'évolution de leurs relations. Le fait que la Russie et l'Ukraine sont deux Etats séparés dont chacun suivra sa propre voie dans l'avenir est-il aujourd'hui établi ? L'indépendance de ces deux Etats s'est-elle enracinée de manière suffisamment définitive après une décennie pour que leur passé commun passe à l'arrière-plan ? Est-il possible que des cultures politiques différentes prennent forme dans ces deux pays ?

Une situation paradoxale a surgi. Alors que l'Ukraine est parvenue à créer son propre Etat, ce qui est de plus en plus reconnu même par la Russie, la Russie et l'Ukraine sont virtuellement identiques en termes de niveaux de développement intérieur politique, social et économique. Afin de rendre compte de ces similarités, il n'est pas suffisant de se référer au fait que la Russie et l'Ukraine ont des racines communes en Union soviétique, puisque d'autres territoires – l'Estonie, la Lituanie et la Géorgie, par exemple – ont aussi fait partie de la Russie, et plus tard de l'empire soviétique, pendant des siècles. L'évolution politique de ces pays dans la période post-communiste a cependant été totalement différente de celle de la Russie. Quant à l'Ukraine, on a l'impression que, dans les processus de transformation, la Russie et l'Ukraine se sont en fait rapprochées en termes d'ordre politique et de relations économiques.

L'ordre politique

Considérons tout d'abord l'ordre politique. Dans les deux Etats, des signes de régimes présidentiels autoritaires sont devenus de plus en plus évidents. Les présidents des deux pays ont concentré de plus en plus de pouvoir dans leurs propres mains. En même temps, le rôle de leurs parlements a diminué, et ces institutions sont devenues soumises et insignifiantes.

Les partis politiques en sont toujours à un stade de formation ; dans aucun des deux pays ne s'est formé un paysage politique stable. Le parti communiste reste, en Russie comme en Ukraine, le parti le plus important, et le seul qui ait une présence à travers tout le pays. Mais ce n'est pas, dans ses origines et dans sa propre conception passée, un parti politique au sens occidental du terme. Ces

dernières années, au lieu d'un pouvoir des partis, divers "partis du pouvoir" sont apparus qui sont les auxiliaires de la branche exécutive plutôt que de la législative.

Vers la fin de l'année 2001, l'importance de la Douma d'Etat en Russie et de la Verkhovna Rada en Ukraine a décliné au point qu'elles ont joué un rôle moindre qu'elles ne l'avaient fait en 1999. Les parlements ne jouent plus un rôle politique indépendant, mais ne freinent plus, non plus, les réformes et les adversaires des présidents en place, ainsi qu'ils l'avaient fait pendant de nombreuses années avant 1999. En même temps, ils ne jouent plus aucun rôle pour faire progresser le processus de réforme. Dans chacun des deux pays, l'initiative politique revient exclusivement à l'administration présidentielle et, sous celle-ci, à des corps exécutifs à structure verticale et hiérarchique.

Le président Poutine a renforcé la hiérarchie exécutive et ce faisant, il se soustrait à la Constitution russe et l'enfreint. Le président Koutchma a tenté – bien qu'en vain pour le moment – de changer la Constitution de l'Ukraine par référendum. Il est déterminé à étendre le rôle et les pouvoirs du président par un amendement constitutionnel, mais depuis novembre 2000 le "scandale de Gongadze" a mis ses plans en suspens.

Dans les deux pays, les présidents qui aujourd'hui dirigent de manière autoritaire sont arrivés au pouvoir grâce à une élection populaire. En d'autres termes, la société et le peuple veulent être dirigés à la manière dont ils sont dirigés à présent et par les présidents actuellement en place. Mais l'on devrait noter que les élections qui ont amené les responsables actuels au pouvoir ont été manipulées, et pas seulement par les moyens des médias. Pour la production et la diffusion de la propagande électorale, les deux candidats vainqueurs, Poutine et Koutchma, avaient l'entière machine d'Etat à leur disposition. Après sa réélection, Koutchma renvoya les gouverneurs régionaux des régions dans lesquelles un nombre de vote insuffisant avait été enregistré en sa faveur. Pendant les élections présidentielles de mars 2000 en Russie, une fraude électorale de grande envergure fut rapportée. Dans tous les cas, toutefois, l'OSCE et les autres observateurs présents aux élections firent une estimation positive des élections en les qualifiant de "libres et équitables". Ceci en dit long sur l'état d'une société dans laquelle la manipulation et la falsification des élections sont connues de tous, sans inquiéter personne, ni nuire en aucune façon au prestige du président élu.

En Ukraine et en Russie, il n'y a pas de censure des médias comme cela existait dans un triste passé. Cependant, on ne peut parler qu'avec réserves de la liberté des médias, en particulier de la télévision et de la radio, dans les deux pays. La télévision et la radio sont fondamentalement dépendantes de l'Etat par le biais de corps politiques gouvernant les médias et par le biais d'une sélection spéciale de leur personnel. Peut-être les émissions de radio et de télévision ont-elles bénéficié pendant plusieurs années d'une plus grande liberté vis-à-vis de l'Etat en Russie qu'en Ukraine. Dans un passé plus récent, cependant, la Russie a ramené la dépendance de la télévision et de la radio par rapport à l'administration prési-

dentielle au même niveau que celui qui existe en Ukraine. Il faudrait ajouter que dans les deux pays certains journaux et magazines, certes pas ceux qui circulent le plus, jouissent d'une réputation d'opposition politique qui est presque absente dans les parlements.

Les structures économiques

On peut aussi voir de nombreux éléments communs dans les structures économiques des deux pays. Leur développement économique s'est engagé dans ce que l'on appelle la troisième voie, quelque chose entre l'économie socialiste planifiée et l'économie de marché. L'économie d'Etat a été détruite, mais un manque de conviction, de courage et de volonté politique a contrecarré une introduction cohérente de l'économie de marché. Le processus de réformes de l'économie a donc été bloqué, au moins du point de vue de l'Ouest, à mi-chemin.

La véritable situation économique à la fois en Russie et en Ukraine est caractérisée par un haut degré d'interférence et une fusion étroite, corporative, de clans de l'administration politique et des élites du management économique, ainsi que par un manque de lois. Les cercles d'entreprise présents sont très intéressés à préserver le *statu quo*.

Ceci explique pourquoi les propositions de réformes radicales de l'économie vont à l'encontre des intérêts et se heurtent à une résistance féroce de la part de certaines branches de la bureaucratie d'Etat et des élites des affaires. Simultanément, et pour la première fois dans la période post-communiste, les économies russes et ukrainiennes peuvent se vanter de quelques signes de redressement. De plus, un certain nombre de lois a été introduit dans les deux pays qui adapteront mieux leurs économies respectives au marché. Ces réformes incluent la privatisation de la terre, la réduction des impôts et l'augmentation de la responsabilité des affaires. Les lois qui ont été développées ont une plus grande portée en Russie, mais le problème fondamental est le même dans les deux pays : la mise en œuvre de ces lois dépend d'une bureaucratie corrompue et de mauvaise volonté, dont les actions peuvent conduire ces réformes à l'échec. Le problème n'est pas le manque de bonnes lois mais le manque d'un bon gouvernement, comme tendent à s'accorder à la fois les agences internationales et les analystes non-gouvernementaux en mettant ces deux pays près de la fin d'une longue liste mesurant la capacité et la responsabilité comparatives des Etats.

Russie et Ukraine : différences et similarités

L'étonnante similarité entre les structures d'Etat dans les deux pays a naturellement mené à des résultats analogues, notamment la stabilisation politique et économique à un niveau très bas. Les grandes tensions sociales dans les pays, la corruption omniprésente et le pessimisme populaire largement répandu n'ont pas conduit (et ne semblent pas conduire) à des bouleversements sociaux et politiques. Les coups d'Etat du genre de celui qui a eu lieu au début des années 90 en

Russie semblent eux aussi improbables. Une des raisons de cette stabilité est la passivité de la population et le manque de société civile. S'il y avait eu une société civile véritable en Ukraine et en Russie semblable à celle qui existe en Europe de l'Ouest ou en Amérique du Nord, ces pays auraient depuis longtemps plongé dans l'anarchie.

J'ai mentionné le parallèle frappant entre la réalité post-communiste existant en Russie et en Ukraine. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de différences. Par exemple, les traditions et les conditions originales qui existent dans la partie occidentale de l'Ukraine sont absolument spécifiques, sans contrepartie en Russie. Une autre différence est que la vie de l'Eglise en Ukraine, pas seulement en Galicie et Volynie mais d'une manière générale, est plus active qu'en Russie. En outre, il demeure beaucoup moins de monuments à Lénine à Kiev qu'à Moscou. En Ukraine, le 7 novembre – jour de la révolution d'Octobre – n'est plus un jour férié depuis l'année 2000.

Dans l'analyse de l'ordre politique, une différence frappante est que la structure fédérale n'a pas été introduite en Ukraine. Ceci peut être le résultat de la crainte que le tour pris par les événements en Russie en conséquence de sa structure fédérale ne se répète en Ukraine. Actuellement, la Russie est en train de recentraliser le pouvoir et l'autonomie de ses parties constituantes est en train d'être diminuée. En Ukraine, par contre, il existe des plans pour introduire une seconde Chambre au Parlement dans laquelle les régions seraient représentées. Il y aura donc probablement, avec le temps, une convergence aussi dans ce domaine.

Des différences frappantes sont aussi apparentes en politique étrangère. Ceci est vrai à la fois dans la manière dont les deux pays se voient et dans leur façon de définir leurs buts dans l'arène internationale. La Russie se considère comme une grande puissance, et continue à exiger d'être écoutée et impliquée dans le règlement de tous les conflits internationaux. Il a pourtant bien fallu qu'elle se dégrise face à ses propres faiblesses et ses capacités. Par exemple, une auto-estimation réaliste a récemment conduit la Russie à joindre la coalition contre le terrorisme sous le commandement des Etats-Unis.

L'Ukraine ne porte pas le fardeau d'un passé impérial, et elle est en train de chercher sa propre place dans le présent post-impérial. Cela n'est pas facile à faire. Depuis que le président Koutchma est arrivé au pouvoir, la politique étrangère de l'Ukraine a rejeté la mise en œuvre d'alternatives d'orientation extrêmes tant à l'égard de la Russie qu'à l'égard de l'Ouest. Au lieu de cela, l'Ukraine est parvenue à un rapprochement avec la Russie et l'Ouest. La direction de Koutchma insiste cependant sur le fait qu'à long terme, l'Ukraine est déterminée à devenir un membre de l'Union européenne. Ceci contraste nettement avec l'attitude clairement exprimée de l'Ukraine qui consiste à se distancier de toute intégration supranationale avec la Russie. Pour ce qui est de ses orientations futures, les dirigeants ukrainiens préfèrent l'intégration avec l'Ouest à l'intégration avec l'Est.

Actuellement pourtant, l'adhésion de l'Ukraine à l'UE peut être considérée comme proche du rêve ou du fantasme pour deux raisons.

Premièrement, le schéma de l'évolution de la politique intérieure de l'Ukraine s'éloigne de la trajectoire du développement observé dans l'Union européenne, il ne s'en rapproche guère.

Deuxièmement, l'UE n'offre actuellement aucune perspective à l'adhésion de l'Ukraine, même si l'Ukraine a dû remplir les critères établis comme condition à l'entrée dans l'Union (les critères de Copenhague). Ceci contraste avec l'offre d'adhésion faite par l'UE à tous les Etats des Balkans et à la Turquie, à condition qu'ils satisfassent d'abord à ces critères. L'UE a apparemment pris la décision d'adopter des approches identiques dans la gestion de ses relations avec la Russie et l'Ukraine. Elle n'est pas prête à accepter le fait que les dirigeants politiques de l'Ukraine voient celle-ci comme un membre de l'UE dans le futur, alors que les dirigeants politiques de la Russie n'ont pas la même vision.

En résumé, les similarités entre l'évolution politique intérieure de la Russie et de l'Ukraine dans la période post-communiste sont impressionnantes et déroutantes en même temps. Ces similarités existent en net contraste avec la constante insistance de l'Ukraine quant à son indépendance et avec l'exigence de la Russie d'être unique. Actuellement, le parallélisme des structures dans les deux pays est même croissant. Quant à leurs politiques internationales, ces pays ont des opinions différentes sur les voies qu'ils devraient prendre aujourd'hui et des aspirations différentes pour ce qui est de leur avenir. Pour cette raison, le rétablissement de tout Etat commun paraît fortement improbable, même dans une confédération peu structurée.

La politique intérieure de Poutine : ses implications pour la sécurité nationale

Gennady Chufrin¹

Introduction

Le premier président de Russie, Boris Eltsine, restera dans l'histoire comme l'homme qui mena la coalition de différentes forces politiques pour démanteler l'Union soviétique de l'intérieur et abattre les systèmes idéologique et politique soviétiques. Eltsine n'a cependant pas réussi à conduire la Russie post-soviétique à la stabilité sociale et au progrès économique. Au lieu de cela, une des études les plus judicieuses du gouvernement d'Eltsine indique qu'il a laissé derrière lui une société déçue par la politique et les politiciens, une économie nationale grandement affaiblie et des forces armées dans un état proche de l'effondrement.² Vers la fin des années 90, la Russie se trouvait au bord d'un désastre national complet. Le pays avait un besoin désespéré d'une nouvelle génération d'hommes politiques " avec le sens d'une mission, d'une fierté nationale, et le désir de construire une Russie nouvelle et civilisée. " ³

Dans l'opinion publique, Vladimir Poutine fut identifié comme tel, bien qu'il ne fût entré dans l'arène nationale que lorsqu'il avait été nommé nouveau Premier ministre russe en août 1999. A cette époque, il n'avait encore été mis à l'épreuve en tant que leader politique dans aucune question d'importance nationale. En fait, il était à peine connu en dehors du monde raffiné du renseignement et des services de sécurité, où il était directeur des Services de sécurité (FSB). Poutine se vit confirmé dans sa nouvelle position par le Parlement russe sans difficulté, mais cela se produisit en grande partie parce qu'à cette époque, il n'était considéré que comme un intérimaire dans les affaires du gouvernement pendant la période précédant les élections parlementaires et présidentielles.

Poutine devint populaire à l'échelle nationale très rapidement par son seul talent – un processus qui peut être daté de son discours à l'Assemblée nationale au milieu du mois de septembre 1999, lorsqu'il exigea une ligne de conduite dure envers la rébellion séparatiste de Tchétchénie. Sa popularité en tant que leader déterminé continua de grimper après que l'armée russe fut entrée à nouveau en Tchétchénie et eut vengé sa défaite humiliante de la campagne de 1994 – 1996. A la veille de l'année 2000, Vladimir Poutine devint président intérimaire de Russie

¹ Le professeur Gennady Chufrin est directeur de projet à l'Institut international des recherches pour la paix de Stockholm.

² SHEVTSOVA Lilia. *Yeltsin's Russia: Myths and Realities*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace (Fonds Carnegie pour la paix internationale), 1999.

³ *ibid.*, p. 292

après que Boris Eltsine se fut retiré en sa faveur. Trois mois plus tard, Poutine remportait les élections présidentielles, recevant presque 53 % des votes de la population. Presque deux ans avant le premier terme de sa présidence, il demeure l'homme politique russe le plus populaire, avec un taux d'approbation publique constamment au-dessus des 60 %. Cette forte popularité a donné à Poutine la possibilité unique de traiter un certain nombre de problèmes intérieurs d'une façon énergique et cohérente. Cela lui a permis d'adopter une approche souple (et quelquefois audacieuse) pour traiter les défis majeurs et les menaces pour la sécurité nationale et internationale.

Une liste des défis et des menaces, accompagnée des réponses potentielles à leur adresse, a été élaborée dans le concept révisé de la sécurité nationale approuvé par Vladimir Poutine en janvier 2000, lorsqu'il était encore président par intérim.⁴ Parmi les menaces intérieures, trois furent identifiées comme ayant une priorité particulièrement élevée. Tout d'abord, la menace d'une Fédération de Russie qui pourrait se transformer en une confédération lâche ou même se désintégrer, fut considérée comme la plus dangereuse. Deuxièmement, l'augmentation des tensions sociales dans la société russe fut ressentie comme une menace pour la sécurité. Troisièmement, l'Etat russe était menacé par la détérioration rapide des lois et de l'ordre dans le pays. Vladimir Poutine ayant cultivé l'image d'un leader fort et œuvrant au rétablissement de la Russie au rang de grande puissance, s'engagea à renforcer l'Etat russe, à obtenir la réconciliation nationale et la consolidation de la société et à apporter un ordre fondé sur la loi. Il soutint que seule la réalisation de ces buts rendrait possible le renforcement des bases de la sécurité nationale et la création d'un climat favorable au progrès social et économique dans le pays.

Cet article analysera les orientations de la politique intérieure de sécurité nationale de Poutine et offrira des conclusions quant à ses réalisations et ses échecs ainsi qu'aux possibles implications pour la sécurité nationale.

Le renforcement au centre du gouvernement fédéral

Dès qu'il a pris ses fonctions, Vladimir Poutine a déclaré que pour surmonter la crise nationale actuelle – la plus sérieuse rencontrée par la Russie dans son histoire moderne – il était nécessaire d'avoir un Etat fort supporté par une nation unie. En définissant un Etat fort, il faisait appel aux traditions dans la société russe qui voit un Etat fort comme “ une source et un garant de la loi et de l'ordre et ceux-ci comme initiateur et principale force motrice de tous les changements ”.⁵ Les efforts pour renforcer l'Etat russe furent au centre des réformes administratives et constitutionnelles initiées par Poutine au cours des deux dernières années. Grâce à la mise en œuvre de cette politique, le progrès le plus remarquable fut le rétablissement de la priorité des lois fédérales sur la législation régionale. Cette période fut

⁴ *Diplomaticheskyy Bestnik*, n° 2, Moscou, février 2000, pp. 3 – 13

⁵ Interfax, Moscou, 26 février 2000.

aussi caractérisée par une redistribution partielle du pouvoir des autorités régionales au centre fédéral ; plusieurs lois fédérales furent adoptées en 2000 – 01 qui réduisaient les pouvoirs presque illimités acquis par les gouverneurs généraux et les présidents des républiques ethniques constituantes de la Fédération de Russie pendant la décennie précédente. Plus de 3 500 lois qui avaient été adoptées par différentes autorités régionales furent jugées en directe violation de la loi fédérale, et la plupart d’entre elles furent soit abrogées, soit remises en conformité avec les lois fédérales. Dans son discours annuel à l’Assemblée fédérale en avril 2001, Poutine déclara que cette politique avait aidé son gouvernement à réaliser la tâche stratégique de renforcement de l’Etat et d’arrêter sa désagrégation.⁶

Toutefois, ces réalisations ne s’avèreraient ni suffisantes ni viables sans le changement de certaines clauses fondamentales de la constitution. L’une d’elles concernait le statut du Conseil de la Fédération – la Chambre haute de l’Assemblée fédérale. Ses membres, y compris tous les gouverneurs et les présidents des Républiques, n’ont pas été élus par suffrage populaire mais y ont été représentés d’office. Ils jouissaient de droits constitutionnels leur permettant d’amender des projets de lois déjà approuvés par la Douma d’Etat, la Chambre basse de l’Assemblée fédérale, de les renvoyer pour être reconsidérés ou de retarder leur adoption à l’état de loi. Il y eut de nombreux exemples où ces droits furent utilisés par des membres du Conseil de la Fédération pour satisfaire d’étroits intérêts régionaux au détriment d’intérêts nationaux. Sur l’initiative du président Poutine, une session spéciale de la Douma d’Etat approuva une nouvelle procédure pour former le Conseil de la Fédération en juillet 2000, et investit le président russe du pouvoir de destituer ses membres.⁷ Certaines fonctions du Conseil de la Fédération commencèrent à être transférées au Conseil d’Etat nouvellement formé, qui a le statut d’un corps consultatif pour le président.

Il n’est pas surprenant que Poutine se soit heurté à une opposition acharnée à ses réformes de la part de plusieurs leaders régionaux. Yegor Stroyev, président du Conseil de la Fédération, décréta que la coexistence du Conseil de la Fédération et du Conseil d’Etat, le second reprenant de plus en plus de fonctions du premier, était “ une violation du système de pouvoir ” et “ anticonstitutionnelle ”⁸. Les présidents de certaines républiques ethniques furent les plus bruyants dans leur désaccord. Le leader du Tatarstan, Mintimer Shaimiev, émit le vif soupçon selon lequel les réformes entamées par Poutine pourraient priver le Tatarstan d’une grande partie de son autonomie par rapport au centre, autonomie qu’il avait acqui-

⁶ Discours annuel du président Vladimir Poutine à l’Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, Moscou, 3 avril 2001, (<http://www.mid.ru> avril 4, 2001).

⁷ TROPKINA, O. “ Zakon o formirovanii SF prinyat, teper’ delo za prezidentom ” (“ La loi sur la formation du Conseil de Fédération a été adoptée, maintenant c’est au président d’agir ”), dans *Nezavisimaya gazeta*, 20 juillet 2001.

⁸ *Radio Libre d’Europe/Radio Liberté (RFL/RL) Newslite*, vol. V, n° 172, chap. 1, 11 septembre 2001.

se dans les turbulentes années 1990 alors qu'il avait suivi le conseil du président Eltsine de " prendre autant de souveraineté que vous pouvez en avaler ". Le Tatarstan ne continua pas seulement à refuser de signer le traité de la Fédération de 1992, mais il insista aussi pour préserver son statut spécial de membre associé de la Fédération russe qui avait été enregistré à la fois dans sa propre constitution et dans l'accord sur le partage du pouvoir avec la Russie en 1994.⁹ Les leaders de Tchouvachie, de République kalmouke, du Bachkortostan et d'Ingouchie furent aussi ouvertement critiques vis-à-vis des réformes de Poutine.

Si l'opposition au centre fédéral de la part de républiques aussi grandes et influentes que le Tatarstan ou le Bachkortostan, avec une population à prédominance musulmane, avait pris des formes plus radicales, les efforts entrepris par Poutine pour rétablir la loi fédérale à travers le pays auraient été totalement vains. La possible escalade du conflit avec les républiques ethniques, en particulier avec la plus grande et la plus importante d'entre elles, à propos de leurs privilèges constitutionnels aurait ravivé la menace de désagrégation de la Fédération de Russie le long de la ligne séparant différents groupes ethniques (et confessionnels), conflit que Poutine déclarait avoir laissé derrière lui.¹⁰

Bien qu'un tel scénario catastrophe semble peu réaliste, le centre fédéral n'a rien laissé au hasard et a abordé les républiques ethniques avec flexibilité. Essayant de ne pas s'opposer davantage aux leaders des républiques, Moscou accepta que certains membres du Conseil de la Fédération qui avaient accompli les deux mandats prescrits dans leur fonction – comme Mintimer Shaimiev – pourraient en prolonger la durée au-delà des limites établies en offrant à d'autres les sièges au Conseil d'Etat. Certains des présidents, comme Alexandre Dzasohov d'Ossétie du Nord ou Valery Kokov de Karbadino-Balkarie ou Leonid Markelov de Mary El, furent courtisés avec primes et privilèges économiques pour leurs républiques.¹¹ Une politique similaire fut adoptée par l'administration de Poutine envers les gouverneurs régionaux. On donna aux régions jusqu'au milieu de l'année 2002 pour rendre volontairement conformes aux lois fédérales les 42 accords sur le partage des pouvoirs conclus précédemment avec le centre fédéral. Après cette date, ils pourraient encourir des procédures judiciaires. Cette politique de la carotte et du bâton aida grandement à surmonter l'opposition des barons régionaux au centre fédéral. Selon Farid Mukhametshin, président de l'Assemblée législative locale, même le Tatarstan accepta la possibilité de considérer des changements dans la constitution de la république qui reconnaîtraient officiellement que le Tatarstan

⁹ SERGIEVSKY S. " Tartarstan ne sobiraetsya otkazyvat'sya ot suvereniteta, no predlagaet etogo ne pugat'sya " (" Le Tatarstan n'a pas l'intention de renoncer à sa souveraineté, mais propose de ne pas s'en effrayer "), dans *Nezavisimaya gazeta*, 1^{er} mars 2001.

¹⁰ Discours de Poutine à l'Assemblée fédérale, *op. cit.*

¹¹ KEZ, S. " Podarenniy Yeltsinym suverenitet – neposil'noye bremya " (" La souveraineté offerte par Eltsine est un fardeau excessif "), dans *Nezavisimaya gazeta*, 7 juillet 2001.

était une partie intégrale de la Fédération de Russie et n'était pas seulement associée avec elle.¹²

En réformant le Conseil de la Fédération et en établissant une solide faction pro-gouvernementale dans la Douma d'Etat, Poutine est parvenu à créer une majorité dans les deux Chambres du Parlement. L'importance de ces changements pour l'état de sécurité nationale ne peut être surestimée. Pour la première fois dans la Russie post-soviétique, les branches exécutive et législative du pouvoir d'Etat ne s'affrontent plus dans une impasse rigide, une situation dont avait souffert la présidence de Boris Eltsine. Les critiques de Poutine jugent cette nouvelle situation comme un triomphe de la bureaucratie sur le parlementarisme et même un retour à l'autoritarisme. Ce qui s'est produit est en fait que l'on a donné au gouvernement la possibilité de reprendre le processus des réformes politiques et économiques qui avait atteint un état d'immobilisme presque complet.

Dans son projet de restructuration du gouvernement, le président Poutine a proposé de réviser le système de partis existant. Vers le début de l'année 2001, il y avait 56 partis politiques et 150 associations politiques en Russie.¹³ Seuls peu d'entre eux pouvaient se vanter de quelque soutien public d'importance et d'avoir leurs représentants élus dans des corps législatifs régionaux ou fédéraux. La plupart d'entre eux étaient très petits, avec seulement quelques centaines ou même quelques dizaines de partisans. Leurs programmes étaient souvent identiques. Certaines de ces organisations servaient essentiellement de couverture pour défendre des intérêts acquis, alors que d'autres étaient utilisées par des éléments criminels. Afin de mettre fin à cette situation proche de l'anarchie, un projet de loi sur les partis politiques a été présenté à la Douma.

Selon ses principales dispositions, de nouvelles conditions ont été définies pour l'enregistrement de partis politiques avec le droit de participer aux élections régionales et nationales. Le ministère fédéral de la Justice devait seulement enregistrer les organisations qui avaient dix mille membres ou plus et qui avaient établi des ramifications dans au moins 50 pour cent de toutes les régions et républiques de la Fédération de Russie. Il ne serait pas exigé des autres organisations, groupes ou associations politiques qu'ils se dissolvent ou il ne leur serait pas interdit de continuer à fonctionner. Ils perdraient toutefois le droit d'entrer tous seuls dans un processus d'élections. Pour ce faire, ils devraient s'allier à des partis plus grands. Lorsque le projet de loi sur les partis politiques fut présenté à la Douma, il fut sévèrement critiqué. Une des inquiétudes les plus importantes exprimée durant le débat était liée à une menace possible des droits civils et des libertés dans la société. On s'inquiétait de ce que le projet de loi puisse être utilisé, lorsqu'il serait devenu loi, pour limiter la liberté d'expression des individus ou des petits groupes et associations. Une autre menace possible pour le processus politique dans le

¹² RFE/RL Newslines, vol. V, n° 180, chap. 1, 21 septembre 2001.

¹³ ITAR-TASS, Moscou, 7 février 2001.

pays était vue dans l'exigence faite aux partis politiques d'avoir un certain nombre de ramifications dans les régions. Cette clause, fut-il déclaré parmi ses opposants, pourrait permettre des manipulations et pourrait être utilisée pour empêcher ou suspendre l'enregistrement d'un parti. Les opposants au projet de loi ne purent cependant pas rassembler suffisamment de voix pour le rejeter et en février 2001, le projet de loi fut adopté par la Douma en première lecture.¹⁴

Cette nouvelle législation sur les partis politiques deviendra probablement un instrument de changement fondamental dans la vie politique de la Russie. Elle aura probablement plusieurs conséquences.

D'abord, elle a déjà servi à initier le processus de regroupement et de consolidation des forces politiques dans le pays. Ceci pourrait conduire à la création de plates-formes de partis et de programmes d'élections plus distincts et plus facilement identifiables. Ce processus n'est guère facile, si l'on tient compte du besoin de réconcilier les différentes opinions et idées en combinant ce qui avait été des organisations politiques autonomes en un parti unique. Certains résultats ont déjà été atteints, comme la création du SPS. La création de ce parti uni de forces de droite envoie un signal selon lequel beaucoup de petits clubs et associations politiques qui se multipliaient vers la fin des années 80 et au début des années 90 ont perdu de leur importance et pourraient complètement disparaître.

Deuxièmement, la nouvelle législation sur les partis politiques peut être utilisée (et beaucoup d'observateurs de la vie politique russe croient que cette volonté se produit dans les faits) pour renforcer le phénomène de démocratie guidée dans le pays. Le terme de " démocratie guidée " doit être compris comme désignant la formation d'un " super parti " centriste sur la base des blocs déjà existants de l'Unité et de la Patrie. Un tel parti, avec un net soutien du Kremlin, dominerait l'arène politique nationale et jouirait d'une majorité parlementaire. La popularité personnelle de Poutine est supposée jouer un rôle clef dans la création et dans le fonctionnement d'un tel parti dont il ne deviendra probablement pas le leader. Pourtant, même si l'intérêt du Kremlin d'avoir un tel parti est évident, il reste à voir s'il peut réussir à rassembler assez de soutien électoral pour un projet viable. On devrait garder à l'esprit les piètres résultats de formations similaires, mi-politiques, mi-bureaucratiques, soutenues par le Kremlin aux élections nationales parlementaires, comme par exemple la performance du " Choix de la Russie " de Egor Gaïdar, en 1993, ou " Notre maison est la Russie " de Victor Tchernomyrdin en 1996.

Réconciliation nationale et consolidation

C'est presque une platitude de dire qu'une société profondément divisée ne peut réussir à faire des progrès. L'expérience de la Russie post-soviétique, où l'opinion

¹⁴ RODIN, I. " Dumskiye fraktsii progolosovali za svoyo budushee " (" Les factions de la Douma ont voté pour leur futur "), dans *Nezavisimaya gazeta*, 8 février 2001.

publique a été profondément divisée sur presque tous les problèmes majeurs, en est un exemple typique. Il est donc assez logique que le président Poutine ait considéré que surmonter, ou au moins atténuer, les antagonismes politiques et sociaux qui existaient dans la société russe était un but national de la plus grande priorité. Il est cependant resté très prudent dans son rejet de résurrection de toute idéologie officielle d'Etat pour parvenir à ce but – chose avec laquelle son prédécesseur avait joué, quoique totalement sans succès. Poutine a compris que de telles tentatives ne feraient que diviser davantage la Russie, plutôt que de l'unifier. Au lieu de cela, il a appelé à la réconciliation et à la consolidation nationale sur la base de valeurs démocratiques universelles ainsi que des traditions nationales, dont le patriotisme et le collectivisme.¹⁵

Un des premiers pas que Poutine proposa pour atteindre son but fut l'adoption de nouveaux symboles d'Etat. A première vue, ils semblaient être une combinaison complètement étrange. Les armoiries impériales russes et le drapeau blanc, bleu, et rouge utilisé par les “ Blancs ” pendant la guerre civile et par les démocrates qui combattaient les communistes furent combinés avec la musique de l'hymne soviétique. Pris ensemble, ils étaient sensés être un symbole de la continuation libre d'idéologie de l'Etat russe. Au début, cette proposition provoqua des débats passionnés à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement. Elle fut approuvée en fin de compte par une écrasante majorité dans les deux Chambres de l'Assemblée fédérale et ratifiée par Poutine en décembre 2000.¹⁶ Une majorité de la population russe (autour de 70 %) approuva aussi et soutint les actions de Poutine à propos de cette question, voyant en eux un appel à l'unité nationale.¹⁷

Ces démarches entreprises par Poutine furent de la plus grande importance pour la création d'un climat de conciliation dans la société russe, mais ils étaient plutôt de nature symbolique. Des mesures plus concrètes furent prises pour résoudre une des questions socialement les plus explosives héritées de la période Eltsine : les arriérés massifs dans le paiement des salaires et des pensions à la population. Il est inutile de dire que les longs retards dans les règlements avaient aliéné de vastes sections de la société russe et sévèrement sapé leur confiance dans les réformes démocratiques. En traitant ce problème, l'administration de Poutine fut grandement aidée par une situation macro-économique qui s'était substantiellement améliorée en Russie en 2000 – 2001. Dû aux prix élevés du pétrole mondial et aux effets consécutifs à la dévaluation du rouble de 1998, le PIB de la Russie augmenta de 8,3 pour cent en 2000, et devait encore s'élever de 5 à 6 pour cent en 2001.¹⁸ Cela permit au gouvernement d'allouer une partie de ses revenus proven-

¹⁵ Vladimir Poutine, interview donnée aux télévisions ORT et RTR TV et *Nezavissimaya gazeta*, 24 décembre 2000.

¹⁶ “ Prezident Rossiyskoy Federatsii podpisal zakony o gossimvolike ” (“ Le président de Russie a signé les lois sur les symboles de l'Etat ”), dans *Nezavissimaya gazeta*, 27 décembre 2000.

¹⁷ Résultats d'un sondage d'opinion publique publiés dans la *Nezavissimaya gazeta*, 11 janvier 2001.

¹⁸ Interfax, Moscou, 30 avril 2001.

ant de l'augmentation du budget pour réduire les arriérés de salaires et de pensions pour les employés du secteur d'Etat. Comme ces mesures furent accompagnées d'une amélioration notable de l'emploi,¹⁹ le nombre des grèves ouvrières avait déjà commencé à chuter au début des années 2000. De mai à juillet 2000, on ne rapportait aucune grève dans le pays pour la première fois dans l'histoire de la Russie post-soviétique. Certains observateurs s'empressèrent même d'appeler ces changements une paix sociale. C'était, en effet, un succès remarquable dans les relations sociales. Les progrès réalisés dans cette sphère étaient cependant fondés sur une base peu solide et risquaient d'être de courte durée. L'état actuel de l'économie nationale, malgré sa récente croissance, est dangereusement déséquilibré et beaucoup trop dépendant de la production et de l'exportation de pétrole et de gaz naturel. Tout événement défavorable dans le monde du marché du pétrole aurait un impact fortement négatif sur l'économie russe et, donc, sur l'ensemble des réformes sociales initiées par Poutine.

Toutes les réformes sociales n'ont pas été également réussies ou populaires. Un certain nombre de lois sur des réformes sociales et économiques adoptées par le Parlement dans la première moitié de 2001 sur l'initiative du gouvernement ont déclenché d'importantes controverses publiques. Ce fut le cas du nouveau code du travail et de la loi foncière, ainsi que de la nouvelle législation sur les services communs qui envisageait la réduction des subventions de l'Etat à la population dans les domaines du logement, de l'électricité et autres dépenses communes. En les présentant au Parlement, le gouvernement insista sur le fait que leur adoption était absolument nécessaire pour parachever la rupture avec le système économique soviétique et pour rendre la législation sur les relations du travail, le marché foncier et les paiements communs en conformité avec les exigences de l'économie de marché. Et en effet, il n'est pas exagéré de dire qu'en réussissant à faire voter ses lois par le Parlement avec l'assistance active d'une majorité centre-droite, le président Poutine et son gouvernement ont fait plus pour promouvoir les réformes pour un marché libéral dans le pays que n'importe quel gouvernement depuis celui dirigé par Egor Gaïdar presque une décennie auparavant. La situation pourrait pourtant se retourner si les réformes entreprises n'aidaient pas à accélérer la croissance économique ou si de vastes sections de la population se retrouvaient dans des conditions plus mauvaises à cause de l'augmentation anticipée des coûts du logement et autres dépenses communes. Après tout, malgré toutes les réalisations dans le domaine économique et les améliorations sociales, selon le Comité

¹⁹ Au cours des dix-huit premiers mois de 2000 – 2001, le montant moyen d'une pension en Russie a augmenté de 20 % alors que le nombre de chômeurs a diminué de 18 %. Les arriérés de paiement ont décré de presque 30 % entre août 1999 et août 2001. *RFE/RL Newsline*, vol. V, n° 166, chap. 1, 31 août 2001 ; vol. V, n° 182, chap. 1, 25 septembre 2001 ; *Nezavisimaya gazeta*, 5 septembre 2001.

des statistiques d'Etat 34,7 pour cent de la population russe continue d'avoir un revenu moyen dangereusement proche ou même au-dessous du minimum vital.²⁰

La montée des critiques publiques a déjà commencé à se refléter dans certains résultats d'élections régionales. Par exemple, en juillet 2001 à Nizhny Novgorod, la troisième grande ville de Russie, le gouverneur en fonction (activement soutenu par Poutine) a gravement reculé face à son opposant communiste qui était soutenu par une large coalition centre-gauche.²¹ Les résultats d'un sondage national d'opinions mené par ROMIR-Gallup International un mois plus tard indiquaient que plus de 45 pour cent de la population russe ne faisait plus confiance au gouvernement national. Ceci apparut comme un nouveau signe inquiétant des tensions sociales et du mécontentement croissant de la population. D'après ce sondage, 34 pour cent de l'électorat avait l'intention de voter pour les candidats du parti communiste aux prochaines élections parlementaires, alors que le bloc Unité pro-gouvernemental le plus important n'enregistrait que 25 pour cent des voix.²²

Les derniers revirements dans l'opinion publique ne signifient pas nécessairement que le gouvernement se trouve déjà en grande difficulté. Pourtant, une diminution du soutien au gouvernement ne peut guère être ignorée, car elle peut indiquer une réouverture des blessures à peine refermées et l'effondrement d'un accord social temporaire. Ainsi, la première tendance indiquant une réconciliation et une consolidation nationales risque d'être menacée et même inversée.

Etablir l'autorité de la loi et l'ordre public

Comme il l'a été mentionné plus haut, la promesse de combattre le terrorisme et le séparatisme en Tchétchénie et d'y établir l'autorité de la loi fut l'élément clef qui permit à Vladimir Poutine de parvenir à la charge publique la plus élevée du pays. Maintenant, deux ans plus tard, la situation en Tchétchénie demeure le plus grand problème d'ordre public dans la Fédération de Russie. On convient du fait que, durant cette période, le gouvernement fédéral est parvenu à briser la résistance militaire organisée à grande échelle en Tchétchénie et à rétablir son contrôle administratif sur la république séparatiste. Une autre réussite, non moins importante, a été de gagner une partie de la société tchétchène dans le camp fédéral, particulièrement dans les régions au nord de la rivière Terek, et de commencer graduellement à déléguer certaines fonctions administratives aux autorités locales.

En dépit de ces réussites, les hostilités en Tchétchénie n'ont jamais cessé. Usant d'une tactique d'attaques éclairs, les séparatistes assaillent les soldats fédéraux et même de petites unités militaires (y compris à Grozny, la capitale de

²⁰ *Moscow news*, n° 34, 30 août – 5 septembre 2000, p. 7.

²¹ ANDRUSENKOL. "Poligon liberal'nyh reform stal regionom 'krasnogo poyasa'" ("Le groupe test des réformes libérales est devenu une région de la 'ceinture rouge'"), dans *Nezavisimaya gazeta*, 31 juillet 2001.

²² *RFE/RL Newslines*, vol. V, n° 167, chap. 1, 2 septembre 2001.

la Tchétchénie), placent des mines et des engins explosifs sur les routes et dans les bureaux du gouvernement, de même qu'ils terrorisent et assassinent les Tchétchènes qui ont choisi de coopérer avec les autorités fédérales. Le problème des réfugiés tchétchènes, dont environ 150 000 ont échoué en Ingouchie voisine, demeure non résolu. La principale raison de leur refus de retourner dans leur patrie est l'incapacité des autorités fédérales à assurer leur sécurité.

De manière évidente, la résolution de ces problèmes et la mise en place d'un contrôle fédéral efficace sur la Tchétchénie ne reposent plus sur l'armée. Les opérations de nettoyage des poches de résistance devraient être effectuées par des services de sécurité spécialement entraînés à cet effet. En fait, le recours à l'armée dans cet objectif est devenu contre-productif. Les armes lourdes, y compris l'artillerie et les forces de l'air, ne peuvent être utilisées contre les terroristes dans les villes ou les régions rurales à forte densité de population ou, si elles le sont, la réaction de la population locale est, ce qui est compréhensible, fortement négative. Confrontées à ces réalités, les autorités fédérales ont amorcé le retrait d'unités militaires de Tchétchénie. Ces unités sont remplacées par des services de police et de sécurité. Il reste cependant à ces derniers à prouver leur capacité d'en découdre avec les rebelles.

Dans la mesure où le conflit en Tchétchénie est fondamentalement politique, il ne peut être uniquement résolu par des moyens militaires. Bien que les autorités fédérales l'aient admis, elles n'ont jusqu'à présent pas réussi à progresser sur les bases d'une stratégie viable à long terme qui inclurait des mesures à la fois politiques, économiques et de sécurité pour régler la situation en Tchétchénie. On ne peut que partager l'opinion de nombreux observateurs du conflit en Tchétchénie, opinion selon laquelle l'absence d'une telle stratégie reflète un conflit d'intérêts politiques et économiques, à la fois à Moscou et en Tchétchénie même.²³

De manière évidente, une telle situation ne peut s'éterniser, bien qu'elle risque de durer encore très longtemps sans aboutir. A la suite des attentats terroristes de New York et de Washington, la pression des pays de l'Ouest ainsi que des groupes pacifistes sur le gouvernement russe pour qu'il trouve une solution politique en Tchétchénie s'est faite moins insistante, bien que cela puisse n'être que provisoire. Moscou s'est servi de cette opportunité pour réitérer ses premières déclarations selon lesquelles " les événements en Tchétchénie ne peuvent pas être considérés en dehors du contexte du combat contre le terrorisme international ". Tandis qu'il s'engageait à continuer de combattre le terrorisme international, Moscou augmentait ses efforts pour résoudre le conflit en incitant les éléments plus modérés parmi

²³ Pour plus d'informations sur ce conflit d'intérêts dans la résolution de la situation en Tchétchénie, voir Aleksander KHALMUKHAMEDOV, " How to return to normality in Chechnya " et Larissa KHOPERSKAYA, " The Northern Caucasus: factors of confrontation and prospects for stability ", dans *The International Community and Strategies for Peace and Stability*, sous la direction de Lena JONSON et Murad ESENOV, Stockholm, Institut suédois des Affaires internationales, 2000, pp. 11 – 20 et 61 – 74.

les rebelles à rompre tout contact avec les leaders extrémistes, à rendre les armes, et à entamer des négociations avec les autorités fédérales pour leur réintégration dans la vie civile en Tchétchénie.²⁴ En outre, les autorités fédérales ont lancé un programme visant à améliorer l'interaction entre l'armée russe et l'administration civile en Tchétchénie. Il reste à voir si ces nouvelles initiatives permettront aux autorités fédérales de réussir une percée dans le conflit. Cependant, si la situation ne s'améliore pas de manière substantielle avant les prochaines élections présidentielles de 2004, et bien plus encore si elle empire, les missions d'ordre public en Tchétchénie risquent à nouveau de devenir une question clef lors de la prochaine campagne présidentielle, cette fois au détriment de Poutine.

Conclusions

S'il faut juger la politique intérieure de Vladimir Poutine en 2001 – 2002 du point de vue de son impact sur l'état de la sécurité nationale, on peut dire que, jusqu'ici, celle-ci s'avère un relatif succès. Le président Poutine a suivi une ligne que l'on peut appeler “ un nationalisme libéral ”, qui a combiné une rhétorique légèrement nationaliste et un étatsisme dans le domaine administratif avec une approche libérale des questions économiques. A travers cette approche, le président Poutine est parvenu à arrêter les tendances centrifuges – pas toutes cependant – qui avaient gravement mis en danger la société russe et l'Etat russe pendant la dernière décennie. Un des singuliers succès de Poutine pendant cette période fut que son appel à l'unité et à la réconciliation nationale rencontra une réaction positive au sein de groupes très divers de la société russe. Parmi eux se trouvent des gens ordinaires qui se sentent trahis et abandonnés par les autres politiciens à la suite de la décennie de réformes hasardeuses qui menèrent à leur appauvrissement, à la dégradation sociale et à la perte du prestige national. Il y a aussi parmi eux les “ nouveaux riches ”, qui croient que Poutine ne reviendra pas sur les résultats de la privatisation ou ne les poursuivra pas pour leur prétendus méfaits. Le pouvoir militaro-industriel peut aussi compter parmi les groupes qui ont répondu positivement aux mesures de Poutine, dans l'espoir que, sous l'administration de celui-ci, le déclin des forces armées nationales serait stoppé puis inversé. Enfin, il y a parmi eux une partie importante de la jeune génération qui croit que Poutine comprend ses besoins et ses inquiétudes bien mieux que les hommes politiques plus âgés qui ont déjà fait leur carrière sous le régime communiste et continuent aujourd'hui à se cramponner au pouvoir.

Œuvrant pour répondre à leurs attentes, le président Poutine et son gouvernement ont engagé un certain nombre de mesures concernant les problèmes les plus urgents dans les domaines social, économique et de la sécurité intérieure. Bien que, deux années plus tard, l'état des réalisations réelles soit mitigé, on ne

²⁴ *International Herald Tribune*, 25 septembre 2001, p. 4 ; *RFE/RL Newslines*, vol. V, n° 182, chap. 1, 25 septembre 2001

pouvait que s'y attendre compte tenu de l'immense quantité de problèmes économiques, sociaux et idéologiques accumulés dans la société russe au cours des années antérieures voire pendant des décennies. En tout cas, c'est bien au président Poutine que l'on peut attribuer le mérite d'avoir réussi à faire sortir le pays d'une crise nationale et de l'avoir remis sur la voie d'un développement normal, ainsi que d'avoir renforcé les fondements de la sécurité nationale pendant cette période. Ce ne sont toutefois que les premiers résultats encourageants.

Afin de continuer à réussir sa mission, le président Poutine devra surmonter une multitude de contraintes politiques et économiques avec des ressources plutôt limitées à sa disposition. Il aura besoin pour cela d'un soutien populaire fort et continu qui peut facilement s'épuiser si l'économie nationale dérape vers la récession ou si la sécurité en Tchétchénie ne se stabilise ni ne s'améliore. Ce furent les difficultés intérieures (telles que les promesses de combattre le séparatisme et le terrorisme tchétchène, de renforcer l'Etat russe ou d'imposer la loi aux plus arrogants des barons financiers) qui ont propulsé Poutine à la charge la plus élevée du pays et qui l'ont rendu si populaire en Russie. Ce seront les problèmes intérieurs qui pourront devenir la pierre d'achoppement la plus dangereuse s'il échoue dans ses promesses de rétablir la stabilité sociale et le progrès économique et dans ses promesses d'assurer la sécurité intérieure. En Russie, il n'est pas rare que la population passe soudain de l'espoir et de l'admiration à la perte de confiance et au rejet. Il suffit de se rappeler les histoires de Michael Gorbatchev et de Boris Eltsine.

Particularités de la corruption en Russie et défis impliqués

N.A. Simonia¹

Dans l'écrasante majorité des cas, les analyses du problème posé actuellement par la corruption en Russie souffrent de la même illusion méthodologique essentielle. La corruption est considérée du point de vue de l'expérience de pays de l'Ouest fermement établis et hautement développés. En fait, la particularité majeure de la corruption en Russie réside dans son lien étroit avec deux processus historiques importants.

Tout d'abord, la corruption est intimement liée au processus d' "accumulation primitive". Contrairement au passé historique de l'Europe, où les fruits de l' "accumulation primitive" du capital furent principalement utilisés à l'intérieur d'un cadre national donné, le partage du lion du capital provenant des activités dans l'Etat russe est en train de s'écouler vers les paradis fiscaux et vers l'Ouest.

Deuxièmement, le processus de la formation du capital n'est pas normal, mais peut au contraire être qualifié de "capitalisme bureaucratique" – une synthèse dans laquelle la bureaucratie et le monde des affaires sont entrelacés de manière extrêmement étroite. Dans le Japon d'avant-guerre et la Corée du Sud d'après-guerre, la bureaucratie avait aussi engagé la formation d'un capital à grande échelle, mais elle fut séparée du monde des affaires et strictement contrôlée par un fort pouvoir central. En Russie, grâce à la faiblesse du pouvoir central, la bureaucratie s'est retrouvée totalement émancipée, et l'accumulation du capital bureaucratique a acquis une nature de rapace et de parasite (semblable aux conditions en Indonésie dans les années 50 et 60 pendant le premier terme du président Sukarno).

Le mécanisme principal de formation du capital bureaucratique ne fut pas le fruit d'une politique économique nationale bien élaborée et réfléchie (comme il l'avait été dans le cas du Japon et de la Corée du Sud), mais de la corruption des niveaux les plus élevés de la bureaucratie qui, se ramifiant comme les métastases d'un cancer, enveloppèrent la majeure partie de la société en quelques années et devinrent un "mode de vie".² Ici, il est important de comprendre que la question essentielle n'est pas celle d'une corruption de tradition, qui est aussi largement répandue en Russie, dans laquelle un homme d'affaires A soudoie un personnage officiel B pour acquérir des avantages, éviter des impôts, obtenir des commandes de l'Etat, etc., et porte ainsi atteinte à la fois à l'Etat et à la société. En Russie,

¹ N.A. Simonia est directeur adjoint de l'Institut des Economies mondiales et des relations internationales et est également membre de l'Académie russe des Sciences.

² Pour plus de détails sur l'imbrication de la corruption et du capital bureaucratique, voir N. SIMONIA, "On Bureaucratic capitalism in Russia", dans *World Economy and International Relations*, n° 7, 1996, pp. 5–6 ; et N. SIMONIA, "Peculiarities of National Corruption", dans *Svobodnaya Mysl*, 2001, vol. XXI, n° 7, pp. 4–16 et vol. XXI, n° 8, pp. 19–24.

A et B *participent à une seule et même affaire*, aux dépens de l'Etat. Pendant ce temps, l'expérience russe montre que A et B peuvent échanger leurs places, et quelquefois même assumer les deux rôles simultanément malgré les interdictions législatives contre de telles combinaisons.³

Ces dix dernières années, trois niveaux de formation du capital bureaucratique et trois types de corruption se sont établis en Russie : général-fédéral (ou "oligarchique"), régional-municipal (ou "de gouverneur"), et directeur-gestionnaire (au niveau d'entreprises séparées). Sous ces niveaux, en même temps, au "rez-de-chaussée" de la société, les formes traditionnelles de corruption se produisent massivement, et certains segments coopèrent assez étroitement avec les "étages supérieurs" (particulièrement le second et le troisième type), et peuvent même leur être intégrés en tant que composant auxiliaire. Le résultat de ces conditions est que les formes organisées de corruption et de criminalité qui se sont établies ont souvent été utilisées par des personnages officiels de haut rang en compétition les uns avec les autres, même dans le combat politique. Le concept de "toit" auquel les citoyens russes ont toujours été habitués a commencé à se transformer.

Habituellement, l'idée de "toit" est interprétée comme une couverture protégeant les opérations commerciales et financières d'un groupe criminel contre l'empiétement d'autres groupes criminels. Aujourd'hui, cependant, ce concept a acquis un sens plus large et plus profond. Il inclut désormais les personnages officiels corrompus et les agences chargées de faire respecter la loi (les pouvoirs policiers et judiciaires). Chaque entreprise de nos jours commence pratiquement par établir "le toit", et non les fondations – l'entreprise elle-même. C'est seulement après avoir établi tous les liens nécessaires que l'on peut gérer une entreprise.

La corruption à grande échelle et tentaculaire en Russie a conduit à des conséquences des plus négatives pour le pays ; nous ne pourrions pas ici nous étendre sur son éventail complet. Il est néanmoins nécessaire d'énumérer certaines des plus importantes d'entre elles.

Tout d'abord, les idées mêmes de réforme économique et de démocratisation de la société ont été discréditées. Le problème ne vient pas seulement de ce que la destruction des anciennes structures socio-économiques a été effectuée lourdement, sans réformes institutionnelles préliminaires et sans l'infrastructure législative appropriée. Bien pire est le fait que, ayant gagné en pouvoir politique, les réformateurs russes se sont eux-mêmes adaptés à ces processus de formation du capital bureaucratique et s'y sont même intégrés. Le résultat est que presque toutes les institutions du marché qu'ils ont, dans leur forme, empruntées à l'Ouest, apparaissent dans la pratique remplies d'un contenu autochtone qui a favorisé une criminalité et une corruption florissantes. La majorité des lois et des résolutions

³ Selon les informations du ministère des Affaires intérieures, entre 1994 et mi-1997, plus de 800 cas de telles violations ont été révélés. "Russia vs. Corruption: Who wins?", dans *Rapport analytique auprès du Conseil de Politique étrangère et de Défense et de la Fondation INDEM*, Moscou, 1998, p. 31.

adoptées de 1992 à 1997 contenaient toutes les lacunes nécessaires pour que les phénomènes décrits ci-dessus se produisent. Au lieu de mener à la libéralisation et à la démocratisation, la privatisation a mené à une monopolisation oligarchique étroite fondée sur une corruption qui s'étend au-delà de toutes limites légales.

Une seconde conséquence a été que les écarts sociaux entre les couches de la société ont brusquement augmenté. Même d'après des données officielles, environ 40 pour cent de la population vit aujourd'hui au-dessous du seuil de pauvreté, alors que le salaire minimum n'a pas encore atteint le minimum officiel de niveau de vie. L'écart de revenu entre les 10 pour cent de la population les plus riches et les 10 pour cent les plus pauvres a crû constamment durant tout le cours des "réformes". Pendant la difficile année 1992, les 10 pour cent les plus riches possédaient huit fois plus de biens que les 10 pour cent les plus pauvres ; en 1998 (avant la crise financière), ils possédaient 13,3 fois plus.⁴ A cause du monopole du capital bureaucratique et de la corruption des fonctionnaires, nulle classe moyenne n'a pas pu émerger ; une telle classe est le fondement de la société civile et d'une démocratie politique dans la société moderne. Le nombre de petites entreprises en Russie au cours des années 90 stagnait autour de 900 000 alors que leur part du PIB s'élevait à seulement trois pour cent. La part des taxes prélevées pour le budget sur les petites entreprises ne dépasse pas dix pour cent, alors qu'en Europe cet indicateur est supérieur à 50 pour cent.⁵ D'une manière générale, les opportunités offertes à l'entreprise libre privée se sont avérées extrêmement limitées. Profitant de la faiblesse et de l'inertie du gouvernement central, les fonctionnaires ont pris toutes sortes d'activités commerciales sous leur contrôle. Ceci a conduit à une totale marginalisation du capital non-bureaucratique qui a disparu dans une économie de l'ombre, si bien que les flots financiers n'ont pu être ni enregistrés, ni collectés par les impôts. Des recherches récentes rapportent que selon le Centre social de l'Académie de Russie du Service d'Etat, les comptes de l'économie de l'ombre s'élevaient à environ 50 – 60 milliards d'USD.⁶

La troisième menace pour la sécurité économique et sociale de la Russie liée à la prédominance du capital d'une bureaucratie corrompue et à l'aggravation générale de la situation économique se trouve dans la fuite massive des capitaux financiers et intellectuels du pays. Selon les estimations existantes, les flots illégaux de capitaux de Russie entre 1994 et 2000 se sont élevés à environ 120 milliards d'USD.⁷ Pricewaterhouse Coopers estime que, à cause de l'action directe et

⁴ Goskomstat, *Monthly Bulletin on the Social and Economic Situation in Russia*, janvier-septembre 1998, p. 237.

⁵ BLASHI Joseph R., KROUMOVA Maya et KRUSE Douglas, *Kremlin Capitalism. The Privatisation of the Russian Economy*, Ithaca, Cornell University Press, 1997, p. 26 ; *Vedomosti*, 22 février 2001 ; *Kommersant*, 10 août 2001.

⁶ *Nezavisimaya Gazeta*, 20 juin 2001.

⁷ *Policy of Attraction of Direct Investments to Russian Economy*. (Bureau d'Analyses économiques), Moscou, 2001, p. 19.

indirecte du capital bureaucratique (par les pressions des corps de pouvoirs législatif et exécutif), le pays fait face aujourd'hui à un déficit annuel de 9,8 milliards d'USD en investissement étranger direct.⁸ Depuis la fin de l'année 2000, le volume de l'investissement direct accumulé dans les années de réforme totalisait seulement 17,2 milliards d'USD ou, autrement dit, 120,6 d'USD par personne. La part de l'investissement direct dans le PIB entre 1992 – 1999 avoisinait les 0,2 pour cent – un des indicateurs les plus bas parmi les 21 pays aux économies en transition et en voie de développement.⁹ En même temps, en essayant de compenser les dommages causés à l'état des finances par l'activité d'auto-distribution du capital bureaucratique, tous les gouvernements russes jusqu'à la crise financière de 1998 ont emprunté des sommes considérables aux organismes financiers internationaux et sur le marché des euro-obligations pour soutenir le budget, ce qui a conduit à une augmentation imprudente de la dette.

Une quatrième conséquence de la quête illimitée de l'enrichissement rapide a été que l'échelon supérieur du capital bureaucratique a concentré son activité sur les industries d'extraction de matières premières et orientées vers l'exportation, en particulier celles liées à l'énergie. Un paradoxe dans cette situation se trouve dans le fait que des régions entières de Russie souffrent systématiquement d'une pénurie de fuel et de matières premières dans un pays qui est l'un des plus riches en ressources énergétiques. Dans les années 90 est apparue la tendance nette du pays à devenir le complément de matières premières du monde développé.

Une cinquième conséquence de l'augmentation du capital bureaucratique régional a été que son opposition croissante à un centre fédéral faible a créé un danger potentiel pour les processus de désagrégation, menaçant l'intégrité de l'Etat russe. Le développement de ces tendances dans les districts périphériques du pays vers l'ouest, le centre-sud et le centre-est fut particulièrement dangereux. Tout ceci se produisit avec pour toile de fond l'effondrement du complexe de la défense ainsi que le déclin et la démoralisation des forces armées. La corruption parmi les dirigeants bureaucratiques des forces armées combinée au réel sous-financement de l'armée créa une situation dans laquelle les exportations d'armes et de technologies – comprenant parfois des systèmes encore non disponibles pour les forces armées russes – s'effectuèrent vers des pays proches et lointains, ajoutant à la menace militaire pour la sécurité du pays.

L'influence démoralisante de la corruption à grande échelle a pratiquement paralysé les activités des organes policiers et judiciaires, après avoir créé une menace pour la sécurité intérieure du pays. En fait, la fonction essentielle de ces corps fut totalement déviée. Au lieu de protéger les citoyens et leur propriété, ils se retrouvèrent au service du capital bureaucratique et furent graduellement impliqués dans la corruption et les activités criminelles. On peut constater sans aucune exagéra-

⁸ *Vedomosti*, 25 avril 2001.

⁹ *Policy of Attraction of Direct Investments, op. cit.*, pp. 39 et 46.

tion que la situation dans certaines régions du pays a commencé à ressembler à l'état d'existence dans l'illégalité et dans la complète anarchie observé dans un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne ces dernières années.

La première tentative réelle, quoique timide, de faire obstacle à l'expansion de la corruption fut faite par le gouvernement d'Evgueni Primakov. La bureaucratie corrompue et les oligarques, soutenus par le groupe entourant le président Boris Eltsine appelé " la famille ", ont cependant réussi à obtenir la démission de Primakov. Une attaque mieux planifiée, systématique et inébranlable contre les positions du capital bureaucratique à tous les niveaux n'a été amorcée qu'après l'arrivée de Vladimir Poutine au pouvoir, en particulier après son élection en tant que président. Une *condition préliminaire* à l'efficacité de toute lutte contre la corruption est la mise en place d'un front large de réformes institutionnelles pour créer un appareil d'Etat fort, de qualité, qui serait capable de transformer, dans une première étape, la version indonésienne du capital bureaucratique en une version ressemblant à celle existant au Japon ou en Corée du Sud (avec la perspective de son rapprochement ultérieur aux modèles occidentaux) pour protéger les petites et moyennes entreprises, réguler les activités des monopoles de ressources naturelles, et procurer au pays une sécurité dans le domaine social, économique et de politique extérieure.

Le président Poutine a l'indiscutable avantage d'une popularité irréfutable et jouit de la confiance d'une grande partie de la population du pays, bien que cette dernière puisse diminuer au cours de la mise en œuvre des réformes libérales. D'un autre côté, un facteur négatif non moins important, capable d'entraver gravement sinon de ruiner ses initiatives, est son lien génétique à la " Famille " qui l'a poussé en avant dans sa carrière politique et l'a pratiquement placé au pouvoir. Poutine doit agir avec beaucoup de prudence et sans hâte excessive. Que Poutine réussisse à échapper à l'influence de la " Famille " est une des conditions préliminaires essentielles au succès des réformes en Russie. Au cours des 18 derniers mois, Poutine y est néanmoins presque parvenu. Dans cet article, il est impossible de s'étendre sur tous les détails de ses réalisations, dont beaucoup sont encore à un stade initial d'accomplissement. Il ne sera possible d'énumérer que les plus importantes et les plus apparentes d'entre elles.

L'apprivoisement des " Oligarques "

Pour mettre fin aux pratiques de la période Eltsine, lorsque les oligarques se concurrençaient pour influencer le président et les membres de la " Famille ", Poutine a, dès le tout début, proclamé sa politique d'" égale distance " des Oligarques. Le but principal de cette politique était de séparer les Oligarques des hommes politiques et du processus de prise de décisions. Il est important de comprendre (en particulier pour ceux des Occidentaux qui ont tendance à croire les informations de la presse annonçant la restauration d'un ordre soviétique) que Poutine n'est pas

contre le capital, y compris le développement de grands capitaux. Il s'efforce simplement de transformer le monde russe des affaires afin que les hommes d'affaires paient les impôts qu'ils doivent, quand ils le doivent, qu'ils ne cherchent pas de bénéfices illégaux et d'indulgences lors d'appels d'offres et pour obtenir des commandes de l'Etat, etc. Son credo est qu'un homme d'affaires devrait s'engager dans son entreprise et non en politique. Ce n'est donc pas un hasard si les premiers à subir le feu des corps d'Etat furent les oligarques les plus ambitieux et les plus actifs politiquement – Berezovsky et Gousinsky – qui, entre autres, possédaient de vastes empires de mass médias. Comme pour d'autres oligarques (LUKOIL, Interros, RAO " EEC ", Avtovaz, et beaucoup d'autres), la même tactique d'action préventive a été utilisée : interrogation dans les organismes policiers et judiciaires, audit de documents financiers par des inspecteurs des impôts, la Chambre des comptes, et autres. Lors de sa toute première réunion avec les représentants de grandes entreprises qui a eu lieu en juillet 2000 à leur demande, Poutine signifia clairement à ses interlocuteurs qu'il n'avait pas l'intention de lier avec eux des relations sur une base personnelle comme ils y avaient été habitués auparavant, mais qu'il entendait discuter des problèmes d'entreprise généraux de nature financière et économique seulement avec les représentants d'entreprises organisées. La réunion fut perçue comme un effort d'afficher la supériorité complète de Poutine sur les oligarques invités. Comme la presse insistait là-dessus dans ses commentaires sur la dite réunion, Poutine les priva de vote politique et les réduisit au statut d'hommes d'affaires.¹⁰ Le signal fut compris et, en août 2000, tous les oligarques entrèrent ensemble dans l'Union russe des industriels et des entrepreneurs (RU-IE), dirigée par Arkady Volsky. Deux autres réunions avec le président (en janvier et en mai 2001) eurent lieu exactement dans le cadre donné.¹¹ Durant ces réunions, le président commença à agir pratiquement comme l'arbitre suprême entre les grandes entreprises et la bureaucratie gouvernementale.

Le deuxième événement très important de la période examinée fut la révocation de Rem Vyakhirev du poste de patron de Gazprom, l'organisation considérée comme un Etat dans l'Etat, qui procurait jusqu'à vingt pour cent du revenu du budget russe. Après avoir placé Alecei Miller à la tête de Gazprom, son propre protégé et une personne sans aucun lien avec le clan des oligarques ou avec un groupe politique, Poutine porta un grand coup à l'un des plus grands domaines de la corruption. Selon une information, Miller a déjà pris la décision de refuser à la compagnie Itera les droits de vendre le gaz russe. Cette compagnie privée intermédiaire avait été créée par Gazprom dans le milieu des années 90 et était devenue la filière principale du blanchiment d'argent et du retrait de larges capitaux de Gazprom. Le gaz était vendu à Itera au prix coûtant, puis exporté et vendu aux prix du

¹⁰ *Segodnya*, 25 janvier 2001.

¹¹ *Vedomosti*, 20 février 2001 et juillet 2001 ; *Nezavisimaya Gazeta*, 25 janvier et 20 février 2001 ; *Izvestiya*, 1^{er} juin 2001.

marché. Retraits, compagnies affiliées et dépôts étaient donnés à Itera à des prix dérisoires. Selon certaines estimations, jusqu'à 10 milliards d'USD s'échappaient annuellement de Russie par les filières de Gazprom.¹²

L'offensive de Poutine contre les monopoles des ressources naturelles ne s'est pas limitée à la minuscule frappe (quoique à grande échelle) contre Gazprom. Les préparations institutionnelles pour mettre en place un contrôle plus complet sur les grandes corporations sont en train d'être effectuées. En témoigne, en particulier, la décision de créer une nouvelle institution – le Corps commun des tarifs – qui recevra le contrôle sur tous les monopoles de ressources naturelles. Anatoli Tchoubaïs (RAO “ EEC ”) a fait des efforts visant à créer ce corps sur la base des recommandations du ministre de l'Economie allemande, M. Gref. Ce dernier soutient la variante de Tchoubaïs pour réformer RAO “ EEC ”. Poutine a choisi la Commission fédérale de l'Energie (CFE) comme base pour le nouveau corps, ce qui est considéré comme une sérieuse défaite de Tchoubaïs.¹³ De plus, une inspection spécialisée des plus grands contribuables a été mise en œuvre sous la direction du ministère des Impôts. On sait déjà que LUKOIL, Gazprom, et d'autres corporations seront parmi les premières à être inscrites sur la liste de l'inspection.¹⁴ Enfin, le chef nouvellement nommé à la tête du ministère de l'Energie, Igor Jusufov, a déjà déclaré que son ministère reprendrait une fois de plus la fonction de distribution des exportations de pétrole, tandis que seules les compagnies d'extraction auraient accès aux pipelines d'exportation. Toutes les entreprises intermédiaires et les compagnies éphémères, créées dans le but de blanchir l'argent sale “ paradis fiscaux ”, seront éloignées de la scène.¹⁵ Les mesures citées ci-dessus, plus d'autres déjà prises ou en projet, entraîneront indubitablement une diminution considérable de l'échelle de la corruption et de ses manifestations les plus odieuses.

Renforcer l'Etat russe : à l'attaque du capital bureaucratique régional

Après que la privatisation chaotique a laissé la plupart des entreprises industrielles dans les mains d'anciens directeurs (les hommes de l'intérieur), les réformateurs russes espéraient que les hommes de l'intérieur seraient bientôt chassés par “ des hommes de l'extérieur ” (signifiant principalement des hommes d'affaires de Moscou ou d'ailleurs, avec des capitaux étrangers) conformément aux lois du marché. Ces calculs n'étaient que partiellement justifiés et même lorsqu'ils l'étaient, pas toujours avec des résultats positifs. Avec des institutions du marché soit absentes soit mal enracinées, un rapprochement et, dans un certain nombre de cas, une

¹² Beaucoup de choses ont été publiées sur les schémas de la corruption liée au gaz russe. Des articles révélateurs dont *Novaya Gazeta*, les 6–8, 23–26 et 26–28 août 2001 ; *Moskovsky Komsomolets*, 18 août 2001 ; *Profil*, n° 2, 14 juin 2001, pp. 4–6 et 12–13.

¹³ *Kommersant*, 24 août 2001.

¹⁴ *Vedomosti*, 24 août 2001.

¹⁵ *Kommersant*, 15 août 2001.

coalition se sont formés entre les hommes de l'intérieur et la bureaucratie locale, créant le capital bureaucratique régional.¹⁶ La dépendance de l'entreprise locale vis-à-vis du pouvoir local est beaucoup plus forte, en règle générale, que vis-à-vis du pouvoir central. Les gouverneurs décident d'accorder à une banque ou à une autre le droit de servir les comptes du trésor et différents programmes régionaux et déterminent les tarifs préférentiels de l'électricité, des transports et autres services. En termes pratiques, les gouverneurs contrôlaient les organes policiers et judiciaires, ainsi que le service des impôts et les tribunaux, par exemple. Combinée à d'autres facteurs, la corruption régionale a encouragé des tendances centrifuges, menaçant la consolidation de l'Etat russe. Dans ces conditions, il n'y a rien eu d'étonnant à ce qu'une question centrale à laquelle se heurta Poutine pendant la période précédente se trouvât être comment bloquer ces tendances centrifuges.

Une des premières mesures du président fut le décret n° 849 du 13 mai 2000 qui présentait les *représentants présidentiels plénipotentiaires* (RPP) dans sept districts fédéraux nouvellement formés. Les responsabilités majeures des RPP étaient : la coordination locale de l'activité des corps exécutifs fédéraux, le contrôle de l'exécution des décisions du gouvernement fédéral, la mise au point de programmes de développement socio-économiques dans les districts fédéraux et la présentation de propositions (au président) pour déterminer l'effet des lois locales en désaccord avec la constitution fédérale, les lois fédérales et les obligations internationales de la Russie. La mesure suivante du président Poutine visait à ébranler les positions des gouverneurs à la Chambre haute du Parlement – le Conseil de la Fédération. Leur remplacement par des représentants nommés par les gouverneurs entamait un processus qui devait être terminé à la fin du mois de janvier 2002.¹⁷ Ces représentants travailleront à Moscou sur une base permanente et dépendront du point de vue matériel comme pour leur carrière du président. (Rien d'étonnant à ce qu'ils aient déjà formé un groupe appelé "Fédération" pour soutenir les initiatives présidentielles.) Vers la mi-mars 2001, 100 des 179 sénateurs avaient rejoint ce groupe.¹⁸ En juillet 2000, la Douma adoptait une loi accordant au président le droit de révocation des gouverneurs dans les cas où des procédures légales auraient été engagées contre eux. Afin d'exclure la possibilité pour les chefs des administrations régionales d'échapper à cette clause en démissionnant avant le terme de leur fonction et en nommant ensuite leurs candidats, la Douma adopta un amendement législatif interdisant ces deux démarches et une nouvelle

¹⁶ Dans la lutte pour la *re-division* de la propriété, les gouverneurs soutenaient généralement leurs propres hommes de l'intérieur contre les propriétaires étrangers (Russes ou étrangers), utilisant l'arbitraire de tribunaux subordonnés pour prononcer des décisions de "faillite" d'entreprises rentables, de re-nationalisation, etc. Voir "Transition", dans *The World Bank/The William Davidson Institute Newsletter*, n° 5, août-sept.-oct. 2000, pp. 36 – 37.

¹⁷ *Expert* n°24, 25 juin 2001, p. 57.

¹⁸ *Segodnya*, 23 février 2001.

nomination de candidats par des chefs de l'administration révoqués par le président.¹⁹

La seconde vague de réformes a commencé en mai-juin 2001, lorsqu'un comité présidentiel spécial fut formé, dirigé par le chef député de l'administration présidentielle, Dmitry Kozak, pour la différenciation de l'autorité entre le centre et les régions. Son but était de limiter (et même d'abolir) les privilèges reçus par les républiques et les régions dans les accords signés avec le président Eltsine. Poutine lui-même présida la première réunion du comité le 17 août 2001. Le but principal du comité était la restauration d'un espace légal unique dans le pays et l'élimination de beaucoup de dépenses discrétionnaires des gouverneurs.²⁰ Moscou déclara clairement aux dirigeants des régions subventionnées que s'ils n'étaient pas capables de gérer leur budget, le contrôle des dépenses pourraient revenir au trésor fédéral (ce qui pourrait signifier une série de mesures allant de l'introduction d'une gestion de l'extérieur jusqu'à la destitution du gouverneur de son pouvoir). Les RPP reçurent aussi des pouvoirs plus forts, dont le plus important dans le contexte de cet article est la "re-subordination" de hauts fonctionnaires des organes policiers et judiciaires régionaux au RPP local et à travers eux au président. La nomination de ces fonctionnaires serait désormais décidée par le président sur la base de recommandations du RPP et sans besoin de l'accord des gouverneurs régionaux. Ces derniers seraient simplement informés de leur nomination.²¹

Le but de tous ces changements est de reconvertir les agences fédérales des provinces utilisées comme des moyens de combat par les groupes locaux et les élites, en instruments de contrôle sur les activités financières, administratives et autres des autorités régionales et des républiques. Ces mesures ont marqué le début de l'entrave au processus d'érosion de l'Etat et le début d'une vraie gestion du pays. Sans ce processus, toute lutte contre la corruption ne serait demeurée qu'une parole vide de sens.

Renforcer l'Etat russe : la réorganisation des structures du pouvoir

L'expérience atteste que la corruption ne peut être abolie avec les seules méthodes fondées sur la force. Il faut aussi traiter les racines économiques profondes de la corruption (sans parler de la psychologie et des traditions). Cependant, la présence d'organes policiers et judiciaires forts et disciplinés et d'autres structures de pouvoir est une condition préliminaire nécessaire pour pouvoir engager la lutte contre les nombreuses manifestations de la corruption. C'est pourquoi une des priorités du président Poutine a été de restaurer la fonctionnalité des structures de pouvoir et de supprimer leur implication croissante dans les activités criminelles. Le mois

¹⁹ *Vedomosti*, 27 février 2001.

²⁰ *Vremya Novosti*, 26 juin 2001 ; *Kommersant*, 18 juillet 2001.

²¹ *Vremya Novosti*, 28 juin 2001 ; *Vedomosti*, 20 juillet 2001.

de mars 2001 marque un virage, lorsque Poutine a révoqué les dirigeants des organes policiers et judiciaires et nommé des gens loyaux envers lui, qui n'étaient pas liés aux anciens groupes en compétition. Les représentants de la "vieille garde" d'Eltsine ont donc été évincés, y compris le chef du ministère de l'Intérieur, Vladimir Rouchaïlo, le chef des Services fédéraux de la police des impôts (SFPI), Viatcheslav Soltaganov, le chef du ministère de l'Energie atomique, Evgueni Adamov et bien d'autres encore.

La nomination d'un civil, Boris Gryzlov, à la tête du ministère de l'Intérieur en avril 2001 fut une surprise pour tout le monde. Vint ensuite le remplacement de pratiquement tous les membres du ministère. Cependant, plus importante encore fut la réorganisation du ministère qui compte près d'un million d'employés et qui s'était ramifié en de multiples structures parallèles, qui se multipliaient et étaient engagées dans des activités de "couverture", soutenaient divers groupes d'entreprises en concurrence les uns avec les autres et, enfin, participaient directement aux affaires elles-mêmes.²² Les choses prirent une tournure complètement incontrôlable et anarchique. Le 4 juin, Poutine émit un décret de réforme du ministère de l'Intérieur. Tenant compte de l'aspect de la corruption, le changement principal, ici, s'avère la liquidation du Comité fédéral de police criminelle, créé par Rouchaïlo, qui comprenait des agences de lutte contre le crime organisé (UBOP) et les crimes économiques (UBEP) ainsi que l'agence super secrète "P" (destinée à la lutte contre les crimes de "haute technologie"). Il apparut que l'agence fournissait des services d'information aux grandes entreprises et utilisait des informations obtenues illégalement pour exercer chantage et extorsion de fonds.²³ L'agence sera réorganisée en un bureau d'investigations et sera incluse dans un Service de police criminelle nouvellement créé.

D'autres changements ont porté sur les structures de pouvoir ayant un lien quelconque avec la corruption économique et financière. Un autre civil, Mikhaïl Fradkov, a été nommé à la tête du Service fédéral de la police des impôts. A la fin du juin 2001, ses sept députés étaient révoqués et à la suite de la restructuration du service, son appareil central se concentrera sur un travail d'analyse (c'est-à-dire qu'il ne sera plus directement engagé dans aucune activité opérationnelle ou exécutive).²⁴ Des plans sont à l'étude en vue d'élever le statut de la

²² Le ministre de l'Intérieur B. Gryzlov a lui-même insisté sur tous ces moments dans de nombreux discours et interviews (voir *Vedomosti*, 11 juillet 2001 ; *Profil*, n° 22, 11 juin 2001, pp. 8 et 23 ; 18 juin 2001, pp. 14–16 ; *Vremya Novostei*, 27 juillet et 9 août 2001 ; *Expert* n° 22, 11 juin 2001, p. 6 ; *Kommersant*, 31 juillet et 9 août 2001 ; *Izvestiya*, 9 août 2001.

Au sein de la population, la conviction a commencé à s'installer qu'il n'y avait pas de grandes différences entre la milice et les éléments criminels. Parmi les bandits, un proverbe populaire est né : "Seuls les 'shablovskie' sont plus forts que les 'solntsevskie' ". Les "solntsevskie" sont des groupes mafieux de Moscou et sa région, alors que le bureau central de RUBOP – l'Agence régionale pour la lutte contre le crime organisé – se trouve dans la rue Shablovka.

²³ *Moskovsky Komsomolets*, 27 juin 2001 ; *Kommersant*, 17 août 2001.

²⁴ *Vremya Novostei*, 4 juillet 2001.

Chambre des comptes au niveau d'un corps directement subordonné au président qui deviendrait alors le contrôleur principal des dépenses de l'Etat ; le projet de loi correspondant a déjà été présenté à la Douma.²⁵ La direction de la Corporation d'investissement de l'Etat a été changée et un directeur général du Comité pour les réserves d'Etat différent a été nommé. Il y a eu un changement de direction dans l'agence de coopération militaire et technique, tandis que l'agence elle-même a subi une autre restructuration. En un mot, le vent du changement a effleuré tous les départements liés aux flots financiers impliqués dans de graves scandales financiers dans un passé récent.

Dérégulation ou lois anti-bureaucratiques

En juillet 2000, pendant les derniers jours de la session du Parlement russe avant ses vacances d'été, un ensemble de lois qui avaient été amorcées au printemps 2000 par le président Poutine fut finalement adopté. Il comprenait trois lois en rapport avec la présente discussion. La première était une loi sur l'enregistrement des personnes juridiques et des hommes d'affaires. Selon la loi précédente, il fallait rassembler des dizaines et même des centaines de signatures pendant de nombreux mois (pour des pots-de-vin, bien sûr). A partir du premier janvier 2002, tout le processus sera accompli en une seule procédure dirigée par le ministre des Taxes et des droits et devra être terminé au bout de plusieurs jours. Vint en second lieu une loi sur la protection des personnes juridiques et des hommes d'affaires pendant un audit d'Etat. Les audits ne pourront durer que deux mois et ne pourront pas être menés plus d'une fois par an. Les audits pouvaient auparavant se produire plusieurs fois par an. La troisième loi concernait l'immatriculation de différents types d'activités commerciales. Sur 500 types d'immatriculations fédérales et environ 1 000 régionales, seuls environ 120 types seront conservés. Le processus d'adoption de la dernière loi fut particulièrement laborieux, à la fois dans le gouvernement lui-même et dans le Conseil de la Fédération, puisque le droit d'accorder des licences était une énorme source de profits pour les administrations régionales et les ministères.²⁶ La mise en œuvre de ces lois signifierait une réelle révolution dans l'établissement des affaires russes et libéralisera véritablement les petites et moyennes entreprises.

La mise en œuvre exigera un niveau de coopération entre le président Poutine et le gouvernement russe qui n'a pas encore été atteint. Un exemple clair est l'adoption de l'ensemble des projets de lois sur la réduction de la bureaucratie. Poutine exposa ses objectifs devant le gouvernement au printemps 2000, mais en automne, il découvrit que rien n'avait été accompli et exigea que la mission soit exécutée en janvier, puis une nouvelle fois en mars 2001. Le gouvernement présenta l'ensemble à la Douma en avril, après quoi plusieurs ministres

²⁵ *Vremya Novosti*, 26 juin 2001 ; *Kommersant*, 17 août 2001.

²⁶ Selon les estimations disponibles, la somme annuelle collectée par les ministères fluctue entre 170 et 200 milliards de roubles (*Profil*, n° 28, 23 juillet 2001, p. 18 ; *Segodnya*, 3 mars 2001).

firent pression contre l'adoption du projet de loi proposé sur l'immatriculation.²⁷ Dans un autre exemple, le gouvernement d'Evgueni Primakov réussit à adopter 22 amendements à la loi sur les accords de partage de la production (PSA) en 1998 (après avoir repoussé les délais pendant plusieurs années). En été 2000, le ministre de l'Economie allemande Gref et le ministre des Finances Koudrine, tous deux réputés pour être de grands libéraux, commencèrent une campagne contre cette forme d'investissements d'une importance vitale. Lorsque Poutine exprima son soutien au PSA, Gref changea sa position sur-le-champ. Par la suite, cependant, son revirement se révéla provisoire. En avril-mai 2001, Gref et Koudrine reprirent leurs attaques, mais aujourd'hui ils essaient d'introduire des amendements dans un chapitre approprié du Code des taxes qui affaiblira l'essence du PSA.²⁸

Conclusion

Le président Poutine a combattu la corruption sur un front assez large. En même temps, il est seulement possible de parler de tendances initiales et de premiers succès partiels d'une campagne qui ne fait que commencer. D'une façon générale, la lutte contre la corruption sera un long processus et il est impossible de vaincre la corruption d'un seul coup. La corruption ne peut être réduite que lentement, graduellement, de manière constante, jusqu'à ce qu'elle soit sous contrôle et à un niveau qui ne menace plus la sécurité du pays. Dans un premier stade vers une élimination de la corruption en Russie, il est nécessaire de transformer considérablement l'entière base socio-économique, d'anoblir ce qui est devenu un capitalisme bureaucratique de parasites et de prédateurs. Si les circonstances sont favorables, cela prendra quelque dix ou douze années. Alors que la première mesure dans cette direction a été prise, ce modeste succès doit être consolidé et développé, de manière à ce que tout ce qui a été réalisé ne disparaisse pas dans des sables mouvants. Sur cette voie, le président Poutine devra surmonter un certain nombre de difficultés sérieuses.

Tout d'abord, il lui sera nécessaire de former sa propre équipe de réformateurs. A partir de maintenant, le gouvernement n'est plus le membre organique d'une telle équipe. Les ministres favorisent différentes approches. Beaucoup d'entre eux servent toujours les intérêts de divers groupes d'oligarques et ceci provoque des conflits avec chacun d'eux et même avec le Premier ministre. Le Premier ministre lui-même fait traîner l'accomplissement d'ordres du président ou les exécute selon sa propre interprétation.

A l'avenir, Poutine devra prendre de nouvelles mesures dans le processus graduel qui le débarrassera de l'héritage de la " Famille " qui a précédemment occupé la fonction de président. Enfin, dans des conditions où il manque une société civile

²⁷ Voir *Moskovsky Komsomolets*, 9 février 2001 ; *Segodnya*, 25 janvier et 13 février 2001 ; *Nezavisimaya Gazeta*, 26 janvier 2001 ; *Vremya Novostei*, 19 avril 2001 ; *Vedomosti*, 29 juin et 20 juillet 2001.

²⁸ *Nezavisimaya Gazeta*, 18 mai 2001 ; *Vedomosti*, 20 avril et 23 août 2001.

mature et où, en même temps, il faut intégrer le pays dans la société internationale plus large des économies développées, Poutine devra résoudre un difficile dilemme. La mise en œuvre de l'autoritarisme éclairé à l'intérieur de la société – sans lequel il n'y a aucune chance de défaire le capital bureaucratique et la corruption – devra être combinée avec le soutien de l'image d'une Russie démocratique dans le monde extérieur.

La corruption en Ukraine : essence, échelle et influence

Igor Zhdanov¹

Introduction

La corruption est un phénomène social qui a un contexte politique clairement prononcé. L'expérience historique atteste le fait que les sommets du pouvoir ont souvent été atteints avec l'aide de la corruption. En même temps, la corruption a souvent provoqué la fin de la carrière d'hommes politiques et de personnalités de gouvernements ainsi que la chute de gouvernements. Elle a conduit au changement de régimes politiques et au déclin d'Etats.

Durant les récentes décennies, la corruption a été un élément caractéristique de la politique contemporaine dans nombre de pays dans le monde. Certains analystes pensent que la corruption est devenue le problème politique fondamental du début du XXI^e siècle. La corruption et le gouvernement sont d'éternels antagonistes. La corruption, comme forme de corrosion sociale, "ronge" les structures gouvernementales, tandis que l'autorité gouvernementale à son tour s'efforce de détruire la corruption.

Cet article fournira une définition du concept de corruption et analysera le niveau de corruption et son influence sur le développement socio-politique, social et économique de l'Ukraine. Un court examen de mesures est effectué et les lignes fondamentales pour combattre ce phénomène sont proposées.

Une définition du concept de corruption

Comme différents dictionnaires en témoignent, le mot corruption provient du latin *corruptio*, signifiant "détérioration". Dans l'optique de cet article, il peut être compris comme l'élément suborneur de fonctionnaires dans l'appareil d'Etat. Il convient de noter qu'il n'existe pas de définition précise du concept de corruption, ni parmi les chercheurs ukrainiens ni parmi les praticiens.

Les approches fondamentales pour comprendre la corruption peuvent être réduites aux points suivants :

1. La corruption est comprise comme la subornation et la vénalité d'employés du gouvernement.
2. La corruption est considérée comme un abus de pouvoir ou d'une position officielle, accompli dans le but de satisfaire des intérêts personnels.

¹ Igor Zhdanov est directeur des Programmes de jurisprudence au Centre ukrainien Aleksandr Razumkov pour les Etudes économiques et politiques.

3. La corruption comprend l'utilisation du pouvoir officiel – ou du statut de sa position – et de l'autorité d'une telle position, dans le but de satisfaire des intérêts personnels ou les intérêts de tierces personnes.
4. La corruption est considérée comme un élément du crime organisé.²

L'ensemble des lois ukrainiennes ne donne pas non plus de définition unique du concept de corruption. Ainsi, la loi ukrainienne intitulée " Dans la bataille contre la corruption " comprend la formule suivante : " La corruption est comprise dans cette loi comme désignant les activités de personnes autorisées à remplir des fonctions gouvernementales, dont les actions visent l'utilisation illégale des pouvoirs qui leur sont accordés pour obtenir des biens matériels, des services, des privilèges, et autres avantages ". Une définition différente est donnée dans le document présidentiel " Concept de la bataille contre la corruption pour 1998 – 2005 " ³ : " Du point de vue légal, la corruption comprend la totalité des actes de corruption et autres violations de la loi (criminelles, administratives, civiles et disciplinaires), et aussi les violations de l'éthique du comportement de fonctionnaires, violations qui sont liées à l'accomplissement de ces actes ; ces actes, violations de la loi et violation de l'éthique du comportement, étant différents en nature et en degré pour le danger social, mais identiques dans leur essence. "

Une analyse de documents de jurisprudence internationale témoigne aussi de l'existence d'approches diverses dans la compréhension de la corruption. Ainsi, dans la Résolution " Mesures pratiques pour la bataille contre la corruption " diffusée au huitième Congrès des NU sur la Prévention du crime (La Havane, 1990), la corruption est définie comme des " violations de nature éthique (morale), disciplinaire, administrative ou criminelle qui se manifestent dans l'utilisation illégale de sa propre position en tant qu'acteur d'activités corrompues ". Un autre document des NU (qui est un document de référence dans la bataille internationale contre la corruption) formule le concept de corruption comme abus " d'autorité publique à des fins de profits personnels " ⁴.

La corruption est donc un phénomène social complexe qui a une influence négative sur tous les aspects du développement politique et socio-économique de la société et de l'Etat. Elle se manifeste à la fois par des actes illégaux (ou par l'inaction) ou par des actions immorales, contraires à l'éthique.

La corruption peut être définie comme un phénomène social complexe – antisocial, immoral et illégal dans son essence ; ce phénomène survient pendant

² Pour plus de détails, voir I. MEL'NIK, *Koruptsiia: sutnist', poniattia, zakhody protydii (Corruption : essence, concepts, mesures pour agir contre elle)*, Kiev, 2001, pp. 113–116.

³ Confirmé par le décret du président d'Ukraine, " O kontseptsii bor'by s korruptsiei na 1998 – 2005 " (" Sur le concept de lutte contre la corruption pour 1998 – 2005 "), daté du 24 avril 1998, n° 367.

⁴ *Mizhnarodni pravovi akty ta zakonodavstvo okremykh krain pro koruptsiuu (Lois Internationales et la législation des pays individuels sur la corruption)*, Kiev, 1999, p. 102.

le processus de l'exercice de l'autorité par des individus et est caractérisé par l'utilisation de cette autorité pour satisfaire des intérêts personnels (ou les intérêts de tierces personnes). Il vise aussi à créer les conditions qui permettront de commettre des actes de corruption, de les dissimuler ou de les faciliter.

L'échelle et l'influence de la corruption en Ukraine

La corruption en Ukraine est devenue l'une des principales menaces pour la sécurité nationale. Pour l'essentiel, deux sous-systèmes fonctionnent dans la société, un officiel et l'autre non officiel, qui jouissent pour tous les buts pratiques d'une égale influence. La société et l'Etat dans leur ensemble subissent l'influence négative de la corruption. Elle subvertit les fondements économiques de l'Etat, décourage l'investissement étranger et rend la population méfiante vis-à-vis des structures de l'autorité. La corruption a un effet négatif sur l'image internationale de l'Ukraine, génère une économie de l'ombre et facilite la croissance de l'influence des groupes du crime organisé.

La population d'Ukraine estime que l'ampleur de la corruption dans le pays est très importante. Les résultats de sondages d'études sociologiques effectués par le Centre ukrainien commémoratif Alexandre Razumko pour les Etudes économiques et politiques (CUEEP) montrent que seuls deux pour cent des personnes interrogées pensent que " presque personne dans le pays ne se laisse soudoyer ", alors que la majorité est d'opinion contraire. Douze pour cent des sondés pensent que " presque tout le monde se laisse soudoyer, utilisant la position de son emploi ", alors que 40 pour cent pensent que " beaucoup " se laissent soudoyer et 29 pour cent pensent que " certains " le font.

Les citoyens de l'Ukraine doivent avoir recours à des actes de corruption et aux pots-de-vin même pour exercer leurs droits légitimes. Selon des données d'un sondage du CUEEP, 60,5 pour cent des personnes interrogées connaissent des cas où des pots-de-vin ont été donnés pour une décision légitime, et 47,5 pour cent connaissent des cas où des pots-de-vin ont été donnés pour une décision illégitime.

Une brève analyse de l'influence de la corruption sur la formation et le fonctionnement de l'autorité gouvernementale, et de son influence sur la mise en œuvre des politiques gouvernementales dans la société dans son ensemble, est donnée dans cet article. Il est montré comment les slogans de la bataille contre la corruption sont utilisés dans les combats politiques. Sont aussi données des estimations individuelles de l'ampleur de la corruption en Ukraine.

La corruption exerce une influence substantielle sur la formation de l'autorité gouvernementale en Ukraine. Dans la *branche exécutive*, ceci se traduit principalement soit par des paiements pour la nomination à une fonction (vente et achat de positions), soit par la mise en œuvre de moyens pour la nomination à une fonction, indépendamment des qualifications professionnelles de la personne, mais en fonction de l'existence de liens familiaux ou d'allégeance personnelle, selon le principe " Qui tu es n'importe pas, seul importe à qui tu appartiens ".

Plus dangereuses sont les manifestations de la corruption dans les politiques personnelles aux plus hauts niveaux de l'autorité exécutive, dans la mesure où les dirigeants au plus haut niveau peuvent créer une pyramide complète de relations corrompues s'insinuant à tous les étages du gouvernement. Dans ces conditions, il devient impossible à une fonction d'être remplie à partir des seules qualités professionnelles et personnelles du candidat. Ce qui est décisif, c'est le paiement pour une nomination ou les relations familiales (ou les amis) avec des dirigeants haut placés ou d'autres personnes d'influence. Il est fréquent que le choix du personnel se fasse seulement de manière formelle dans les structures de l'autorité. En réalité, cependant, il est fait à l'extérieur des bureaux des personnes ayant autorité, par des hommes d'affaires influents ou par des chefs d'organisations criminelles qui contrôlent une certaine région ou sphère d'activité. De tels exemples ont été cités par les médias nationaux et étrangers, par les dirigeants de pays, organes policiers et judiciaires, et par des hommes politiques ukrainiens bien connus.

Ainsi, parlant des chefs d'organes policiers et judiciaires, le président de l'Ukraine, Leonid Koutchma, constatait : " les documents suivants m'ont été soumis pour la conférence d'aujourd'hui : environ 3 500 groupes criminels permanents ont été recensés par les bureaux des Affaires intérieures (la police) ! Pensez seulement, mes amis : 3 500 groupes armés et prêts à tout ! Et vous ne cessez jamais d'assurer les dirigeants du pays et l'opinion publique que vous savez tout d'eux et de leurs sphères d'influence et que vous contrôlez la situation " ⁵ A propos de la corruption des autorités ukrainiennes, le député du peuple d'Ukraine O. Moroz faisait remarquer : " Ce ne sont pas les structures officielles qui exercent l'autorité, mais les oligarques et les clans " ⁶ Selon des données des Services de sécurité de l'Ukraine, 60 pour cent des clans mafieux entretiennent des liens avec les agences de l'autorité gouvernementale et de l'administration. ⁷

Dans la branche *judiciaire*, l'assortiment de moyens de corruption qui peuvent être déployés pendant l'exercice de l'autorité est plutôt considérable. Tout d'abord, il existe le risque de soudoyer les fonctionnaires d'organes gouvernementaux qui sélectionnent les candidats aux positions de juges, préparent les documents pour leur nomination (ou leur élection), et décident de la nomination de juges à des positions administratives au tribunal (commissions d'examen pour ju-

⁵ KOUTCHMA Leonid. " Tak dal'she dlit'sia ne mozhet " (" Ça ne peut pas continuer "), Discours à une session du Comité de coordination sur la bataille contre la corruption et le crime organisé à l'Administration du président d'Ukraine, 16 février 1998, dans *Uriadovi kur'er*, 19 février 1998, p. 4.

⁶ " Chitaite i sravnivaite, reshaite i golosuete " (" Lisez et comparez, décidez et votez "), dans *Kreshchatik*, 29 octobre 1999, p. 6.

⁷ KAMLYK M., GEGA P. et BILETSKII V. " O proiavleniiahk organizovanoi prestupnosti v proizvodstvennoi i upravlencheskoi sferakh ekonomiki " (" Sur les manifestations du crime organisé dans les sphères de la production et des affaires de l'économie "), dans *Borot'ba z organizovanoi zlochinnistiu i koruptsieiu (La bataille avec le crime organisé et la corruption)*, n° 1, 2000, pp. 23–24.

ges, agences de justice, Conseil suprême de la Justice). D'autres risques comprennent la contrefaçon de documents, la dissimulation de documents compromettants pour les candidats à des positions de juges, et cætera.

Au cours de la formation des *organes représentatifs du pouvoir*, il est aussi difficile d'éviter l'influence de la corruption. On peut mentionner, par exemple, la violation de principes fondamentaux dans l'organisation et la conduite des élections, comme soudoyer les candidats, les représentants de l'Etat et les membres des comités d'élections ; le financement illégal des campagnes électorales ; l'abus de fonction au cours de la campagne, la falsification des résultats des élections ; la création d'obstacles au libre exercice du droit de vote des citoyens, etc.

Il faudrait remarquer que beaucoup d'hommes politiques ukrainiens, d'organisations internationales et d'observateurs étrangers pensent que les campagnes électorales les plus récentes en Ukraine ont été conduites en utilisant des méthodes non démocratiques et ont été salies par des actes de corruption. Selon les résultats d'études sociologiques menées à la veille des dernières élections présidentielles (1999), un électeur sur deux doutait de l'honnêteté de la conduite des élections et de leurs résultats avant même que la campagne électorale ne commence. La population pensait que la conduite d'une campagne électorale honnête était entravée par le Comité central des élections (soixante pour cent des sondés), la mafia et les organisations criminelles (vingt pour cent), les membres des commissions électorales de quartier (six pour cent) ainsi que le président d'Ukraine, les partis politiques et les représentants du monde des affaires (cinq pour cent).⁸

D'après les données d'organes policiers et judiciaires ukrainiens, lors des élections de 1998 pour les représentants d'organes gouvernementaux, un nombre important de personnes ayant des liens avec des activités criminelles furent élues. Dans certains cas, ils étaient organisateurs ou participants actifs de groupes criminels, et dans d'autres cas, des gens qui, avant leur élection, avaient commis des délits caractéristiques des délits de corruption. Ainsi, selon les informations du Centre pour les liens sociaux dans l'administration centrale du ministère des Affaires intérieures (MAI) de l'Ukraine en Crimée, neuf membres actifs d'organisations criminelles sont députés au conseil de la ville de Kerch.⁹ En 1999, quatre députés dans la ville d'Evpatoria avaient été arrêtés pour avoir commis divers délits.¹⁰

Pendant la formation des structures du pouvoir, la corruption permet, avant tout, de donner l'autorité à des personnes qui n'ont en fait pas été choisies par les électeurs ou qui ne devraient pas occuper des positions gouvernementales, étant données leurs qualités personnelles ou professionnelles. Le premier problème est,

⁸ "Naselenie ne verit v chestnye vybory" ("La population ne croit pas en l'honnêteté des élections"), dans *Vechernie vesti*, 4 août 1999, p. 2.

⁹ BUDZHUROVA, L. "Kriminal'noe chtivo s goroskopom" ("Pulp fiction criminelle avec un horoscope"), dans *Stolichnie novosti*, 2 mars 1999, 1,5.

¹⁰ "Arestovan eshche odin deputat Evpatoriiskogo gorsoveta" ("Un député de plus dans le conseil de la ville de Evpatoriya a été arrêté"), dans *Fakty*, 9 février 1999, p. 1.

essentiellement, l'octroi illégal d'autorité. En second lieu, les représentants du milieu criminel, y compris les chefs de groupes criminels, viennent au pouvoir. En troisième lieu, le gouvernement formé de cette manière est illégitime et sera utilisé par ses représentants à des fins criminelles – enrichissement illégal, fuite devant ses responsabilités, persécution des opposants, etc.

La corruption influence aussi le fonctionnement du pouvoir gouvernemental. La corruption est fondée sur l'exploitation de l'autorité publique pour obtenir des bénéfices personnels. L'Etat est privé de cette portion de l'autorité dont la personne corrompue a tiré avantage pour ses propres intérêts égoïstes. Comme le notait Hegel, “ cette portion de l'autorité gouvernementale qu'un individu isolé a acquise pour lui-même a été perdue pour l'autorité générale ”.¹¹

Beaucoup de choses ont été dites récemment sur l'utilisation illégale du pouvoir par des personnes au plus haut niveau de la hiérarchie gouvernementale. Ainsi, la publication d'une information sur l'implication de députés du peuple dans des actes de corruption a convaincu l'opinion publique que la corruption était amplement répandue dans les murs mêmes du Soviet suprême de l'Ukraine.

En été 1998, une information sur la corruption au sein des parlementaires se répandit avec une intensité particulièrement grande. C'était pendant l'élection du président du Soviet suprême de l'Ukraine. On rapporta à plusieurs reprises (à la fois pendant les discours aux sessions plénières du Parlement et dans les médias) que certains candidats à cette position ou des membres de structures qui soutenaient ces candidats, avaient soudoyé des députés. On parla aussi de subversion de députés en relation avec la formation de groupes de députés et de factions et avec le mouvement de députés d'une faction à une autre.¹² Cela alla si loin que le 25 juin 1998, le Soviet suprême de l'Ukraine adopta une résolution spéciale sur les “ déclarations faites par les députés du peuple de l'Ukraine concernant la subversion pendant l'élection de candidats à la position de président du Soviet suprême d'Ukraine ”. Une commission d'enquête provisoire pour la vérification des déclarations faites par les députés sur les faits relatifs à des subversions pendant les élections fut créée, et le bureau du procureur général d'Ukraine fut enrôlé pour participer à cette vérification.

Pour le moment, ni la Commission d'enquête provisoire ni les organes policiers et judiciaires n'ont pu établir de preuves concrètes de subversion de députés ou de personnes impliquées dans ces subversions. Pourtant, les déclarations sur les subversions de députés continuent, aussi de la part des parlementaires eux-mêmes. Une déclaration selon laquelle la subversion est utilisée dans la politique ukrainienne en général et dans les activités parlementaires en particulier a été faite par le

¹¹ HEGEL, G. “ Konstitutsiia Germanii ” (“ La Constitution de l'Allemagne ”) dans *Politicheskie proizvedeniia (Travaux politiques)*, Moscou, 1978, p. 184.

¹² “ Pervaia sessiia Verkhovnoi Rady Ukrainy ” (“ Première session du Soviet suprême de l'Ukraine ”) dans *Biulleten' (Bulletin)*, n° 46, p. 1, Kiev ; *Izdatel'stvo Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1998, pp. 42 et 52.

député du peuple de l'Ukraine, L. Kravtchouk : “ Le gouvernement vit maintenant selon les lois du commerce, et cela est affreux ! La position de président du Soviet suprême est le résultat d'un acte commercial. Il y a eu accord commercial, il n'y a pas eu élection, on vendait des scrutins. . . Les représentants du gouvernement ont commencé à vivre selon la loi du mercantilisme et du commerce : ‘Tu me donnes, je te donne’. Tu me donnes tes voix et tes scrutins, et je te donnerai. . . Tout se vend pour de l'argent : mouvement de fraction à fraction, positions ”.¹³

Les déclarations de cet homme politique devraient être prises très au sérieux, dans la mesure où pendant cette période il a lui-même été candidat pour la position de président du Soviet suprême de l'Ukraine, ce qui signifie qu'il était bien informé des enchères politiques qui ont eu cours en 1998 au Parlement.

En 1998, le Bureau du procureur général de l'Ukraine déposa des plaintes au Parlement pour obtenir l'accord d'engager des poursuites contre les députés du peuple de l'Ukraine, P. Lazarenko et N. Agafonov, soupçonnés d'avoir commis des crimes impliquant la corruption. En mars 2000, les Services de sécurité de l'Ukraine fournirent à la considération du Parlement des documents sur six députés du peuple d'Ukraine. Le Service de sécurité avait découvert des actes commis par ces six individus en violation avec les principes contenus dans la loi de l'Ukraine “ Dans la bataille contre la corruption ”.¹⁴ De plus, le Service de sécurité rapporta une violation de la législation électorale par un autre député du peuple de l'Ukraine (usage de faux pendant l'enregistrement de sa candidature).¹⁵

Une information sur les activités d'entrepreneurs des parlementaires fut rendue publique, le 20 avril 2000, lors de la session du Comité de coordination sur la Bataille contre la corruption et le crime organisé au Bureau du président de l'Ukraine. Selon ce rapport, composé de données de l'Administration gouvernementale des Impôts, 364 députés du peuple d'Ukraine perçoivent un revenu officiel provenant du domaine commercial. Les parlementaires dirigent 202 entreprises et en ont fondé 473. Globalement, les députés du peuple ont une relation directe ou indirecte avec les activités économiques de 3 105 entreprises. En 1999, ces entreprises importaient en Ukraine des matières premières et des biens de consommation d'une valeur de 13,2 milliards de Grivnas (correspondant à 25,3 % des importations de l'Ukraine) et exportaient des matières premières et des biens de consommation pour une valeur de 5,2 milliards de Grivnas (10,1 % des exportati-

¹³ KRAVTCHOUK L. “ Ochen' strashno, chto vlast' seichas zhivet po zakonam torgovli ” (“ Il est affreux que le gouvernement vive aujourd'hui d'après les lois du commerce ”), dans *Den'*, 3 février 1999, pp. 4–5.

¹⁴ Selon l'article 1 de la loi d'Ukraine “ On entrepreneurship ”, la participation à l'élaboration d'entités pour les activités d'entreprise et la possession de droits corporatifs ne sont pas reconnues comme étant des activités d'entreprise, ce qui signifie que ce ne sont pas des délits contre la Loi d'Ukraine “ Dans la bataille contre la corruption ”.

¹⁵ PRIMACHENKO A. “ Delo ‘zelenykh’ ” (“ Le cas des ‘verts’ ”), dans *Zerkalo nedeli*, 25 mars 2000, p. 2.

ons de l'Ukraine). D'après ces chiffres, pour la seule année 1999, les entreprises mentionnées ont un arriéré d'impôts s'élevant à 4,1 milliards de grivnas.¹⁶

Bien que certains des faits mentionnés ci-dessus, et d'autres publiés dans la presse, n'aient pas été confirmés officiellement (ou sont toujours en cours de vérification), on peut considérer l'information, telle qu'elle a été rendue publique par les parlementaires et les dirigeants gouvernementaux, comme la reconnaissance de l'existence de la corruption parmi les hommes politiques haut placés.

Pour être juste, il faudrait noter qu'en comparaison avec les autres branches du gouvernement, l'autorité législative ne peut objectivement pas être la plus corrompue. L'autorité exécutive est *potentiellement* la plus corrompue, dans la mesure où ce sont les représentants de l'autorité exécutive qui ont la possibilité de gérer les ressources monétaires et immobilières, et les biens de valeur matérielle, et celle de décider des questions sur la répartition des terres et des loyers, la vérifications des comptes, et l'octroi de permis, de licences et de crédits garantis par le gouvernement. Ceci est aussi confirmé par l'usage du tribunal dans son application de la législation anti-corruption ; la majorité écrasante de personnes appelées à rendre compte pour délit de corruption, abus d'autorité, et violation de la Loi de l'Ukraine " Sur la bataille contre la corruption " sont des représentants de l'autorité exécutive. L'absence parmi eux de membres du gouvernement et de hauts fonctionnaires semble plutôt prouver le haut degré de corruption des structures exécutives, dans la mesure où les membres haut placés du gouvernement ont plus de possibilités non seulement d'abuser de leur autorité mais aussi de " tirer leur épingle du jeu ".¹⁷

Quant à l'autorité judiciaire, la question de l'abus de pouvoir par les juges est plutôt rarement soulevée. Le Conseil suprême de la Justice a été formé en 1998. Pendant les années suivant cette date, seuls neuf juges furent révoqués pour violation de serment à la requête de cette agence, et des procédures judiciaires ont été engagées contre cinq juges pour pots-de-vin.¹⁸ Au cours des années précédentes,

¹⁶ DESIATNIKOVA, I. " V proshlom godu nashi sograzhdane priobreli svyshe piati tysiach prestizhnykh 'shestisotykh' mersedesov po tsene ot 100 do 300 tysiach dollarov " (" L'an dernier nos concitoyens ont acquis plus de cinq mille prestigieuses Mercedes 600 coûtant de cent à trois cents mille dollars ") dans *Fakty*, 22 avril 2000, p. 4.

¹⁷ Les cas de corruption même de dirigeants de niveau moyen, en particulier du chef de l'Administration consulaire au ministère des Affaires étrangères d'Ukraine V. Koval' et des maires des villes de Kherson, Nezhin, et Kremenchug, sont une exception à la règle générale.

¹⁸ " Po dvum sud'iam bylo polucheno soglasie Verkhovnoi Rady Ukrainy na privlechenie ikh k ugolvnoi otvestvennosti, otnositel'no drugikh trekh materialy eshche ne rassmotreny parlamentom. Div.: Vaulina O. A sud'I kto? " (" Un accord a été reçu du Soviet suprême de l'Ukraine d'instituer des poursuites judiciaires contre deux juges ; les documents sur les trois autres juges n'ont pas encore été considérés par le Parlement. O. Vaulina, 'Et qui sont les juges ? ' "), dans *Golos Ukrainy*, 19 janvier 2000, p. 5.

les procédures contre les juges étaient aussi très rarement engagées, et seulement dans des cas de pots-de-vin.¹⁹

L'essence politique de la corruption se manifeste aussi dans le fait que celle-ci peut être une arme dans la bataille pour le pouvoir (ou pour conserver le pouvoir). D'un côté, le pouvoir peut utiliser les slogans inspirés par la bataille contre la corruption pour essayer de parvenir à ses objectifs politiques, y compris user de représailles contre les opposants politiques en ayant recours à la loi criminelle, aux moyens de répression, et au discrédit contre les opposants. D'un autre côté, l'opposition politique peut accuser le gouvernement de corruption afin d'atteindre ses propres buts politiques. Aussi surprenant que cela puisse paraître, l'opposition peut ainsi trouver un intérêt à corrompre le pouvoir (ou des individus au gouvernement), dans la mesure où la divulgation de ces faits de corruption et leur publication dans les médias augmentent les chances de l'opposition de parvenir au pouvoir.

Les variantes les plus typiques d'utilisation de slogans tirés de la bataille avec la corruption pour se battre avec ses ennemis politiques sont donnés ci-dessous :

1. L'application sélective de la loi criminelle et d'autres moyens de répression légaux aux personnes du gouvernement ou aux hommes politiques (en général, de l'opposition). Même lorsqu'il y a des raisons pour une telle approche, la décision peut être prise non pas parce que de telles raisons existent, mais principalement pour des considérations politiques. C'est-à-dire que ces personnes doivent rendre des comptes pour avoir commis des violations de la loi relative à la corruption non pas parce que cela est le résultat d'activités anti-corruption systématiques des autorités, mais parce que cela sert le principe d'un opportunisme politique. Le processus même d'appel du coupable à rendre des comptes est accompagné par de vastes mesures de propagande dans le but de convaincre la société et la communauté internationale que l'usage de ce procès légal est absolument dépourvu de toute connotation politique et vise exclusivement à préserver la légalité dans le pays.²⁰

Dans de tels exemples, les représentants des agences chargées de faire respecter la loi peuvent exercer la loi la conscience tranquille, même en reconnaissant l'aspect politique de la situation. Pourtant, il peut y avoir un

¹⁹ Par exemple, en 1995, le tribunal de district de la République autonome de Crimée, V. Tchernihov, qui était accusé de recevoir et d'exiger des pots-de-vin d'un montant de 2 150 USD, a été appelé à rendre des comptes. En 1997, des poursuites étaient engagées contre I. Fart'ev, un juge du tribunal de district d'Octobre de la ville de Lugansk, que le bureau du procureur accusait de prendre des pots-de-vin d'un montant de 500 USD.

²⁰ Dans l'opinion de nombre de politiciens et d'experts bien connus, les circonstances politiques particulières n'étaient en aucune manière le facteur le moins important dans l'apparition de beaucoup de cas de corruptions célèbres en Ukraine – le cas " Lazarenko ".

changement matériel dans la situation, s'il s'agit de demander des comptes à d'autres fonctionnaires (ou hommes politiques) pour des actes similaires, des fonctionnaires qui ne sont pas dans l'opposition politique avec les dirigeants du pays, ou qui sont même proches de personnes au pouvoir. Dans de tels cas, les représentants d'organes policiers et judiciaires qui considèrent que leur mission n'assure pas la légalité, mais sert plutôt le régime politique existant, sont contraints d'enfreindre la loi, dans la mesure où la non-application de la loi, lorsqu'il y a des raisons à son application, est fondée sur un abus d'autorité.

2. L'usage de représailles juridiques contre des opposants politiques en les accusant de corruption (ou d'autres actes illégaux) lorsqu'il n'existe pas de raisons de le faire. Le but et les moyens dans de tels exemples restent les mêmes que ceux décrits ci-dessus, mais les raisons pour leur application sont absentes. Ce fut particulièrement le cas dans les pays de l'ex-URSS, où il n'était pas rare que les autorités exercent des représailles contre des personnalités politiques, et en particulier contre des parlementaires de l'opposition. Certains hommes politiques et hommes de loi qui ont eu accès aux détails des documents du procès dirigé en avril 1997 par le procureur général de l'Ukraine G. Vorsino contre le président du Comité parlementaire sur des Questions de lutte contre le crime organisé et la corruption, G. Omel'chenko, qui était accusé d'abus de pouvoir (sans fondement, comme il apparut à temps), pensent que ce cas en est un exemple.

Dans de tels exemples, les représentants des organes policiers et judiciaires ont l'occasion d'agir de manière illégale. Les poursuites judiciaires non-fondées (ou l'application d'autres mesures de répression) constituent un métier apparenté à une activité criminelle ; ce qui maintenant introduit les représentants d'organes policiers et judiciaires dans notre thème.

3. L'application de moyens répressifs pour les mêmes motifs contre des personnes dans l'entourage des personnages politiques que les autorités désirent discréditer. En ce qui concerne les organes policiers et judiciaires, leurs actions peuvent être soit légales soit illégales selon la présence (ou l'absence) de raisons d'appliquer les mesures appropriées. Ce fait n'a cependant aucune importance de principe dans la mesure où le moteur pour l'application de moyens légaux, dans ces cas-là, n'est pas la bataille contre la corruption, mais l'opportunisme politique. Un des facteurs les plus dangereux dans l'utilisation des slogans d'opposition à la corruption dans la bataille politique est l'engagement des organes policiers et judiciaires dans

le processus politique. Dans ces circonstances, ces agences deviennent des combattants dans la lutte politique.²¹

4. La rhétorique de la lutte contre la corruption peut aussi être invoquée par des représentants du gouvernement dans le but de créer une image positive auprès des citoyens et aux yeux de la communauté mondiale ou pour conserver leur position. Traditionnellement, les déclarations sur l'intensification de la lutte contre la corruption résonnent avec une plus grande fréquence et beaucoup plus fort, juste avant les élections.

De telles actions de politiciens corrompus visent essentiellement à résoudre un double problème : premièrement, rester au pouvoir à tout prix ; deuxièmement, en restant au pouvoir, éviter toute responsabilité pour les crimes commis pendant qu'ils étaient en fonction.²²

A ce propos, il est nécessaire de regarder de plus près l'opportunité du maintien de l'immunité parlementaire. Dans une situation légale et politique où les poursuites des parlementaires pour des raisons politiques ne sont pas inconnues, l'immunité parlementaire devrait être considérée comme un moyen de protéger la démocratie. Son but fondamental serait de fournir des garanties légales à l'exécution correcte de leurs tâches par les députés. Il apparaît bien que l'application limitée de l'immunité parlementaire peut être considérée comme utile sous ces conditions, si elle facilite la lutte contre la corruption.²³ L'élimination (ou l'élimination substantielle) de l'immunité parlementaire résultant de calculs politiques peut devenir une sorte de " vaccination " contre l'opposition politique qui ne facilitera pas le développement de la démocratie en Ukraine.²⁴

On ne peut non plus ignorer le cas d'une personne corrompue accusée d'avoir commis des abus et soudoyée en tant que député du peuple qui tente, ensuite, de présenter les accusations dirigées contre elle comme une persécution politique. Comme la pratique l'a montré, ce type de défense politique peut être assez efficace.

La corruption peut aussi se manifester en ce qu'elle peut influencer de manière substantielle la mise en œuvre de la politique intérieure et extérieure. En ce qui concerne cette dernière, le haut degré de corruption dans le pays, et le fait que la corruption existe à des niveaux élevés, peuvent être utilisés par d'autres Etats pour faire pression sur les dirigeants du pays lorsqu'ils sont en plein processus de prise de décision sur des problèmes de politique intérieure ou extérieure. L'élite diri-

²¹ MEL'NIK, N. " Poniatie korruptsii " (" Le concept de corruption "), dans *Korruptsia I bor'ba s nei* (La corruption et la bataille contre elle), Moscou, 2000, pp. 218 – 19.

²² *ibid.*, pp. 21 – 23.

²³ AZNAR, M. " Vospitanie referendumom " (" Education par référendum "), dans *Den'*, 13 avril 2001, p. 4.

²⁴ CHERMERIS, I. " Dos'e dlia golosovaniia " (" Un dossier pour l'élection "), dans *Den'*, 11 avril 2000, p. 4.

geante de l'Etat tombe sous la dépendance politique de dirigeants d'autres Etats et d'organisations internationales si ces acteurs externes sont informés du véritable état des affaires et sur l'ampleur de la corruption dans le pays, spécialement en ce qui concerne les hommes politiques particuliers et les dirigeants de haut niveau.

La connaissance d'une telle corruption peut créer des problèmes dans les relations avec d'autres Etats ou organisations internationales pendant des pourparlers pour convenir de traités internationaux et de contrats, de crédits, d'investissements de capitaux étrangers ou de ré-échelonnement des dettes. Il ne faudrait pas exclure la possibilité que des fonctionnaires corrompus puissent tomber sous la dépendance de représentants d'Etat étrangers ou d'organisations internationales et être utilisés par eux dans leurs propres intérêts, comme agents d'influence.²⁵

Le fait que les problèmes de corruption ont acquis une nature politique en Ukraine et qu'ils sont un important facteur dans l'attitude adoptée envers l'Ukraine par la communauté internationale, est considéré par les spécialistes comme indiscutable et est confirmé par de nombreux sondages d'experts occidentaux.²⁶

Ceci est soutenu à la fois par l'évaluation de l'Ukraine faite par les principales organisations internationales dont dépend dans une large mesure l'image politique de notre pays dans le monde, et par des exemples individuels de pression sur les dirigeants politiques de l'Ukraine.

Les indices de corruption font de l'Ukraine un membre stable du groupe des " leaders " mondiaux. Dans l'analyse de référence préparée par les Etats-Unis pour un des récents forums économiques de Davos, on insistait sur le fait que l'Ukraine est un des leaders parmi les pays ayant le plus haut degré de subversion, de corruption en politique, et de fuite de capitaux.²⁷ A la fin des années 2000, la Banque mondiale a appelé l'Ukraine un des pays les plus corrompus dans la CEI.²⁸

La pression politique exercée par d'autres Etats poussés par leurs inquiétudes sur l'ampleur de la corruption en Ukraine peut prendre différentes formes, y compris des formes diplomatiques. On peut invoquer comme exemple les déclarations des membres du gouvernement américain et des diplomates à propos de la

²⁵ BEN', A. " Segodnia – vziatochnik, zavtra – agent? " (" Aujourd'hui un preneur de pot-de-vin, demain un espion ? "), dans *Golos Ukrainy*, 3 octobre 1996, p. 7.

²⁶ " Mezhdunarodnyi imidzh Ukrainy: mify I realii (Analiticheskii doklad Ukrainського tsentra ekonomicheskikh I politicheskikh issledovaniï) " (" L'image internationale de l'Ukraine : mythes et réalités – un rapport analytique par le Centre ukrainien pour les Etudes d'économie et de politique. ")

²⁷ " Obrashchenie Verkhovnoi Rady Ukrainy k Kongressu Soedinennykh Shatov Amerik " (" Un appel du Soviet suprême d'Ukraine au Congrès des Etats-Unis d'Amérique ") dans *Golos Ukrainy*, 19 octobre 1999.

²⁸ GORBAN', S. " bor'ba s korruptsiei: osennee obostrenie " (" La bataille contre la corruption : exacerbation d'automne ") dans *Novoy vek*, 25 novembre 2000.

corruption en Ukraine à la veille de la visite du président Leonid Koutchma aux Etats-Unis en automne 1999.²⁹ Le Secrétaire adjoint d'Etat Strobe Talbott, caractérisant l'état de la corruption en Ukraine, insista sur le fait que “ la corruption est devenue un des plus grands obstacles à la prospérité économique et à la démocratie en Ukraine . . . Si l'Ukraine désire restaurer la confiance des investisseurs, ce qui est la base de la prospérité économique, alors le succès dans la lutte contre la corruption est d'une importance vitale ”.³⁰

L'ambassadeur des Etats-Unis en Ukraine, Steven Pifer, s'exprima lui-même plus explicitement à cet égard. Il déclara que les plus hauts dirigeants de l'Ukraine “ doivent rompre leurs liens avec les personnes impliquées dans des activités de corruption ou ayant une relation avec des groupes criminels. ”

Selon les rapports dans les médias, pendant le séjour du président Leonid Koutchma aux Etats-Unis, une des questions principales soulevées dans les pourparlers avec les dirigeants américains était celle du besoin d'un effort concerté contre la corruption en Ukraine. En outre, il a été rapporté qu'il y avait eu, pendant la réunion du président de l'Ukraine avec le vice-président des Etats-Unis, des échanges de propos sur des hommes politiques et sur des hommes d'affaires ukrainiens ayant des liens avec la corruption. Selon une information de l'hebdomadaire *Zerkalo Nedeli*, en avril 2000, le président Bill Clinton avait envoyé une lettre au président Leonid Koutchma dans laquelle il recommandait que les forces qui sont “ un frein sur la voie des réformes vers l'économie de marché et qui poursuivent leurs intérêts personnels au Parlement soient mises à leur place ”.³¹

Il apparaît que l'une des conditions pour une coopération fructueuse entre les Etats-Unis et l'Ukraine, y compris l'accord de crédits à l'Ukraine par les Etats-Unis et le FMI, est que le gouvernement d'Ukraine mette en œuvre des mesures anti-corruption décisives, comprenant des mesures contre des individus précis actuellement au sommet de la vie politique ukrainienne. Ceci entraînera à son tour des changements dans les politiques juridiques en Ukraine et des changements de personnel aux plus hauts niveaux du pouvoir dans le pays.³²

La corruption est un des principaux facteurs qui divisent la société. Symboliquement parlant, la société est divisée en une société officielle et une société non-officielle – et partiellement criminelle. En conséquence, deux sous-systèmes sociaux existent en parallèle dans ce cadre. Un sous-système est orienté vers des

²⁹ TALBOTT, Strobe. “ My ozabocheny nekotorymi problemamy v nyneshnei kampanii ” (“ Nous sommes inquiétés par quelques problèmes dans la campagne actuelle ”), dans *Zerkalo nedeli*, 23 octobre 1999, p. 1.

³⁰ IURCHUK, A. “ stalker v parlamentskoi zone ” (“ Un criminel dans la zone du Parlement ”), dans *Zerkalo nedeli*, 4 décembre 1999, p. 1.

³¹ *ibid.*

³² George Soros a commencé cela franchement à la veille de la visite du président d'Ukraine, Leonid Koutchma, aux Etats-Unis. L'homme d'affaires américain s'est engagé à accorder une assistance financière à l'Ukraine pour que le problème du ‘nettoyage les écuries du gouvernement’ soit résolu.

normes morales et légales, l'autre vers l'utilisation de moyens illégaux. En ce qui concerne la corruption, ces moyens sont la subversion, l'abus de position officielle, l'attribution ou la réception de privilèges illégitimes et d'avantages, et l'abus de pouvoir dans le but d'acquérir une propriété par des moyens illégaux. Les auteurs de corruption fonctionnent dans un environnement régi par leur propre système de valeurs et avec leurs propres buts et moyens pour les atteindre, où la vie n'est pas construite par les lois, mais par des "entendements". Leurs activités étant illégales, ils ne peuvent pas révéler leurs relations corrompues à la société, parce que, dans cette éventualité, au moins d'après la logique d'une société civile régie par la loi, il s'ensuivrait une réaction à leurs actes de la part des organes policiers et judiciaires.

En même temps, les auteurs de corruption ne peuvent pas exister sans le sous-système officiel. Ce sous-système est une condition préalable nécessaire pour qu'ils établissent des relations de corruptions ; pour abuser de son pouvoir, il faut d'abord en avoir un. On doit avoir été nommé à une position appropriée dans les organes du pouvoir central (ou local), et l'on doit avoir à la fois des pouvoirs réels et la possibilité d'en user officiellement. En outre, le sous-système officiel sert à couvrir le non-officiel. En premier lieu, les auteurs de corruption utilisent les pouvoirs qui leur sont accordés par la loi pour parvenir à leurs objectifs illégitimes. En second lieu, ils utilisent leur statut officiel pour échapper à la responsabilité prévue par la loi.

Il est probablement impossible d'éliminer complètement le système de relations officieuses, y compris les relations de corruption, dans toute société ou Etat. Les déclarations sur la totale éradication de la corruption, de la subversion et du crime sont, pour le moins, naïves. Le climat socio-politique dans une société dépend de la place occupée par les divers sous-systèmes discutés ci-dessus, et la prédominance de l'un ou de l'autre. L'opposition à la corruption peut être mise en œuvre en partie par la localisation des relations illégales et par la réduction de l'influence du système non officiel sur le fonctionnement de la société.

S'il faut évaluer l'état des choses en Ukraine en partant de cette position, alors il faudrait noter que la corrélation entre les sous-systèmes officiels et non-officiels prévient qu'une situation extraordinairement dangereuse est en train de prendre forme.

La criminalisation de toutes les sphères de l'économie et de la vie politique par une corruption de masse – y compris aux échelons du pouvoir gouvernemental – est un fait qui a été établi par le corps législatif du pays.³³

D'après des déclarations officielles de dirigeants du pays, la proportion de l'économie de l'Ukraine qui est dominée par "l'économie de l'ombre" est évaluée entre 45 et 60 pour cent ; elle est devenue au moins égale à la part officielle

³³ 'Postanovlenie Verkhovnoi Rady Ukrainy ot 13 janvaria 1998 g. No. 12/98-VR' (Résolution du Soviet suprême de l'Ukraine datée du 13 janvier 1998, n° 12/98-VR), dans *Golos Ukrainy*, 27 janvier 1998, p. 2.

de l'économie. Des millions de citoyens ukrainiens travaillent dans ce secteur d'ombre de l'économie. D'après des données du Fonds " Perspective intellectuelle " et du Centre pour l'expertise sociale à l'Institut de sociologie de l'Académie nationale des Sciences d'Ukraine, qui ont fait un sondage auprès des citoyens d'Ukraine sur le thème de l'emploi de la population dans l'économie de l'ombre, 45 pour cent des personnes interrogées déclaraient travailler dans " l'ombre " ³⁴. D'après des calculs de spécialistes, le capital de l'ombre total des citoyens ukrainiens s'élève à environ 40 milliards d'USD³⁵. Environ la moitié de la masse monétaire est à l'extérieur du chiffre d'affaires des banques et, d'après des estimations d'experts, le chiffre d'affaires illégal de la monnaie en Ukraine atteint environ 12 milliards d'USD. Le montant minimum de devises convertibles librement emporté au-delà des frontières du pays et déposé sur des comptes dans des banques étrangères est estimé à 20 milliards d'USD³⁶.

Une telle situation a été provoquée, d'un côté, par une pression des impôts excessive sur les producteurs nationaux, et d'un autre côté, par la culture de relations de corruption dans la société ukrainienne. Un tel développement a été amené par les activités des dirigeants politiques qui n'ont pas contenu, et même dans certains cas ont stimulé, la transformation de la corruption d'un état d'anomalie sociale à une norme sociale.

Conclusions et propositions

L'efficacité de l'opposition à la corruption dépend, avant tout, de l'attitude adoptée par les dirigeants de la nation envers ce problème et de leur pureté morale et légale. La volonté politique est un facteur décisif pour neutraliser la corruption. La manifestation de la volonté politique signifie que, là où il y a des raisons légales, la loi doit être appliquée envers tout individu, indépendamment de la position qu'il occupe, de ses opinions politiques, de sa proximité avec les dirigeants de l'Etat ou autres éléments subjectifs. En l'absence de volonté politique, même la législation anti-corruption la plus parfaite est condamnée à une existence purement déclaratoire, et les activités de structures pour exécuter la loi, à un simulacre de lutte contre la corruption.

Dans l'estimation d'enquêteurs étrangers, pas une seule démarche sérieuse n'a été entreprise dans la bataille contre la corruption. Tout ce qui a été fait, l'a été pour la vitrine, comme, par exemple, la création du programme gouvernemental " Mains propres ", pour calmer les critiques de l'Occident. Les seuls à avoir

³⁴ G. Dolzhenko, "Solo dlia predprinimatelia v soprovozhdenii kontroliruiushchikh i kriminal'nykh struktur" (Solo pour un entrepreneur sur fond de structures de contrôles et de structures criminelles), *Uriadnovyi kur'er*, 25 février 2000, 4.

³⁵ L. Povolotskaia, "Ukrainu ozhidaet provedenie nalogovoi amnistii" (Une amnistie des taxes attend L'Ukraine), *Fakty*, 6 avril 2000, 7.

³⁶ Povolotskaia, Leonid Kuchma, "Gosudarstvo ne budet donorem korrumpirovannykh khapug" (L'Etat ne sera pas un donateur pour des voleurs corrompus), *Pravitel'stvennyi kur'er*, 16 décembre 1999, 3-4.

entrepris une bataille sérieuse contre le crime et la corruption en Ukraine sont, de l'opinion des enquêteurs, les organismes d'exécution de la loi des Etats-Unis, de Suisse et de Belgique³⁷. Quelque radicale que soit cette déclaration, ce point de vue n'est cependant pas sans fondement.

La corruption menace la sécurité nationale et l'ordre social en Ukraine, influence la formation et les activités des institutions gouvernementales, détruit la confiance des citoyens dans leur gouvernement et complique les relations de l'Ukraine avec les partenaires étrangers. La lutte contre la corruption est donc une tâche de la plus grande priorité, et elle est liée au succès des buts fondamentaux suivants :

- Réduire le nombre de ce que l'on appelle les fonctions “ consommatrices de subversions ” du contrôle gouvernemental (émission de permis, de licences, de certificats, etc.)
- Donner une définition législative précise des procédures de prises de décisions gouvernementales
- Assurer la transparence des prises de décisions par le moyen d'appels d'offres compétitifs et autres mécanismes
- Augmenter la responsabilité criminelle pour les activités de corruption

Pour parvenir à ces buts, il est recommandé d'entreprendre les mesures suivantes. Au niveau législatif, un Code du comportement pour les employés du gouvernement doit être adopté, dans lequel un système de principes et de valeurs pour le service du gouvernement et des modèles de comportement pour les employés gouvernementaux dans des situations spécifiées, seraient définis. Le Code pourrait contenir, en particulier, des recommandations sur la façon dont devrait agir un fonctionnaire dans une situation où un intérêt matériel apparaît ou bien si quelqu'un tente de le soudoyer, etc. Il faudrait nommer dans tous les organes gouvernementaux un fonctionnaire, chargé des questions d'éthique des employés du gouvernement.

Il est essentiel de définir dans la législation – tout en les rendant transparentes – les procédures d'octroi de contrats garantis par les agences gouvernementales, ainsi que de définir les procédures d'utilisation des ressources budgétaires. Assurer l'exécution des lois déjà adoptées est aussi essentiel.

Les garanties gouvernementales pour les crédits étrangers reçus par les entreprises, y compris les établissements et les organisations privés, ne doivent être

³⁷ R. Chiapka, “Rynok gaza v Ukraine-pole dlia aktivnosti vorov, vziatochnikov i drugikh nechestnykh liudei” (Le marché du gaz en Ukraine est un champ d'activités pour voleurs, corrompus et autres personnes malhonnêtes), *Svoboda*, 3 avril 2000, 8, 11.

accordées qu'à titre d'exception et ce, avec l'accord du Parlement. Il serait recommandable de demander au chef du gouvernement des comptes publics obligatoires – et d'exiger leur présentation de la tribune parlementaire – sur l'efficacité de l'utilisation de ces crédits, avec la diffusion d'une information détaillée aux médias.

Il est essentiel de simplifier le système d'enregistrement des entreprises. L'enregistrement de sujets de gestion économique devrait commencer et se terminer dans le même bureau dans un délai maximum de deux semaines. De plus, il vaudrait la peine d'unifier et de stabiliser la législation des taxes – pour adopter un Code de taxes unifié compréhensible à chacun, dans lequel une procédure simple de paiement des taxes serait définie. Les changements proposés devraient être publiés longtemps à l'avance.

Il faudrait renoncer une fois pour toutes à la pratique par laquelle les organes gouvernementaux reçoivent un financement des contraventions qu'elles prélèvent. Les bureaux fiscaux ne devraient être financés que par le budget. Les fonctionnaires, y compris les employés de l'administration gouvernementale des Impôts, devraient être responsables devant la justice pour toute interférence illégale dans des activités d'entreprises, et des sanctions sur la propriété pour les pertes causées aux entrepreneurs devraient être établies.

Il faudrait donner des définitions législatives précises des conditions permettant la distribution des terres de la réserve de terrains du Cabinet des ministres et des conditions limitant leur attribution. Une comptabilité régulière pour l'utilisation de ces ressources devrait être introduite.

Des sanctions sous forme d'amendes – entre autres – devraient être appliquées aux directeurs coupables d'avoir mal employé les ressources du budget, par exemple pour un montant de cinq à dix pour cent de la somme du budget dépensé à mauvais escient.

La déclaration obligatoire des cadeaux (d'une valeur, par exemple, de plus de dix dollars) devrait être introduite, afin de limiter les possibilités d'enrichissement illégal des fonctionnaires. Il est essentiel de rendre publiques les noms des fonctionnaires reconnus coupables d'activités de corruption, comme l'abus de pouvoir et le détournement de fonds publics. Il est recommandé de révoquer pour toujours de telles personnes des fonctions de service gouvernemental.

De manière concomitante, il est essentiel d'augmenter le prestige du service gouvernemental. Selon des données d'un sondage sociologique du UCEPS, le salaire mensuel moyen désiré aujourd'hui s'élève approximativement à 800 grivnas. Ce serait une bonne idée de nous orienter vers un salaire de base de cette somme pour la classe moyenne des fonctionnaires. Si nous ne payons pas de manière adéquate, les fonctionnaires recevront " leur dû " de n'importe quelle manière. Il serait sans doute sage aussi de considérer la proposition selon laquelle les salaires des ministres devraient être établis au niveau de un à deux mille dollars par mois,

compte tenu du haut niveau de leur charge de travail et les responsabilités qui leur incombent.

Avec cette augmentation des salaires, il est essentiel d'accroître la comptabilité du travail accompli. Par exemple, des critères d'évaluation du travail des leaders de l'administration du gouvernement local devraient être établis. Ces critères devraient inclure le nombre de nouveaux emplois créés, les sommes d'investissements étrangers et nationaux attirés dans la région pour le développement, la croissance du revenu réel de la population, le taux des naissances et des décès et la dynamique de la migration de la population.

Il serait bon de créer un système national unifié, transparent et compétitif pour le recrutement du service du gouvernement et de développer simultanément un programme séparé pour former le personnel à l'étranger. La condition principale serait une ouverture et une sélection compétitive des candidats. La formation devrait commencer aux niveaux les plus bas – administrations de districts gouvernementaux et organes d'auto-gouvernement locaux. Les contrats devraient être conclus avec des personnes qui vont étudier à l'étranger, avec une période de service gouvernemental obligatoire d'une durée de cinq à six ans après l'achèvement des études à l'étranger, sans oublier un mécanisme pour le remboursement des dépenses de l'Etat dans le cas où cette condition ne serait pas remplie.

Nous insistons une fois de plus sur le fait que la volonté politique aux plus hauts niveaux des dirigeants du gouvernement, avec des lois assurant la transparence dans le gouvernement, sont les conditions obligatoires et fondamentales pour neutraliser la corruption ; leur absence rendra futile tout mouvement contre la corruption.

La situation démographique en Ukraine : état présent, tendances et prédictions

*Liudmyla Shanghina*¹

La situation démographique en Ukraine est caractérisée par une accumulation de tendances qui sont en train d'atteindre les proportions d'une crise. La population diminue, avec une augmentation du taux de mortalité parmi la population en âge de travailler et une balance négative de la migration extérieure. Dans ces conditions, une détérioration des relations interethniques et inter-religieuses dans la société est possible, dans le contexte d'une situation socio-économique qui s'aggrave pour la majeure partie de la population.

Dans cet article, les principaux indices caractérisant à la fois l'état actuel et les tendances de la situation démographique en Ukraine seront présentés et analysés. Ceux-ci comprennent tant les statistiques démographiques que les facteurs et conséquences qui peuvent dériver de ces statistiques.

Un avertissement qui doit être pris en compte concernant les statistiques est le manque de recensements des processus de démographie active, y compris les processus migratoires, pour une période de temps considérable.² Cette lacune est en relation avec plusieurs facteurs qui ont suivi la dislocation de l'URSS, la formation d'Etats indépendants, et la transformation de leur structure socio-économique. Cette transformation a inclus une réforme des organes du pouvoir qui ont entre autres fonctions celle de recenser les flots de populations. De plus, les systèmes de collecte et d'analyse de l'information ont aussi été réformés, d'où des taux incomplets dans le registre d'information et des données difficiles à comparer.

A cause de cela, seules certaines données pour l'année 2000 sont utilisées dans cet article, alors que l'ensemble principal de données utilisées est limité à celles de l'année 1999.

Les chiffres et la structure socio-démographique de la population

Dynamiques des chiffres démographiques

Selon les données du recensement de 1989, la population d'Ukraine comptait 51,7 millions de personnes. Au début de 1993, elle atteignait son niveau le plus élevé

¹ Liudmyla Shanghina est directrice des programmes sociaux au Centre mémorial ukrainien d'Etudes économiques et politiques Aleksandr Razumkov (UCEPS).

² Des recensements étaient effectués tous les dix ans dans l'ère soviétique après 1945. Le dernier recensement fut effectué en 1989. Un recensement était initialement prévu pour 1999 en Ukraine, mais il n'a pas été fait. Il a été proposé de faire un recensement entre les 5 et 14 décembre 2001.

pour l'entière période d'après-guerre – 52,3 millions de personnes.³ Pourtant, cette augmentation de la population ne fut pas l'effet d'une croissance naturelle, mais le résultat d'une migration. D'une manière générale, les années 1991 – 93 furent la période des mouvements migratoires les plus actifs parmi les républiques de l'ex-URSS, et ceci fut particulièrement vrai pour l'Ukraine. Beaucoup de gens s'efforcèrent de retourner dans leur patrie ethnique ou historique afin d'y recevoir la citoyenneté, dans le contexte de la dislocation de l'Union soviétique et de la montée d'Etats nationaux indépendants sur son ancien territoire. De plus, certains peuples natifs et groupes ethniques qui avaient été déportés de force du territoire d'Ukraine furent réhabilités et leurs droits restaurés à la fin de 1989.⁴ Les descendants de ces personnes obtinrent la possibilité de retourner dans leur patrie historique au début des années 90. Au minimum, durant la période de 1990 – 99, 1,6 million de personnes arrivèrent en Ukraine de pays de l'ex-URSS pour s'y installer définitivement.⁵ Tous ces facteurs provoquèrent d'importants flots migratoires en Ukraine, d'abord dans le courant des années 1990 – 93. Une balance négative de la migration extérieure fut enregistrée pour la première fois en 1994, et à ce moment-là, la croissance de la population due à la migration s'arrêta.

La croissance naturelle de la population avait déjà révélé une tendance à la baisse en 1991, lorsque le taux de mortalité en Ukraine dépassa le taux de natalité pour la première fois dans la période d'après-guerre – le coefficient de croissance naturelle pour mille personnes dans la population tomba à - 0,8.⁶ La tendance négative fut renforcée les années suivantes, et en 2000, elle atteignit une valeur de - 7,5.⁷

³ C'est-à-dire durant la période de temps pendant laquelle l'Ukraine a existé dans ses présentes frontières géographiques. Après 1946, celles-ci comprenaient le territoire de Transcarpatie ; après 1954, elles incluaient le territoire de Crimée. Selon les résultats du recensement de 1959, 41,8 millions personnes résidaient en Ukraine ; en 1970, 47,1 millions ; en 1979, 49,7 millions ; et en 1989, 51,7 millions.

⁴ Déclaration du Soviet suprême de l'URSS " Sur la reconnaissance des actes de répression contre les peuples victimes du repeuplement forcé comme illégaux et criminels et sur l'assurance de leurs droits ", 14 novembre 1989.

⁵ PAL'KO, V. " Migratsiini protsesy: vid teorii do zhittevykh realii " (" Les processus migratoires: des théories aux réalités de la vie "), dans *Problemy migratsii*, n° 2, 2000, p. 27.

⁶ *Statistichnyi shchorichnyk Ukrainy za 1998 rik (Annuaire statistique de l'Ukraine pour 1998)*, Kiev, 1999, p. 339.

⁷ En nombres absolus, 385 100 personnes sont nées en Ukraine en 2000 et 758 100 sont mortes ; la croissance naturelle de la population était de moins 373 000 personnes. Voir : *Ukraina u tsyfrakh u 2000 rotsi (L'Ukraine en chiffres pour l'année 2000)*, Kiev, 2001, p. 180. Dans la période de janvier à mai 2001, la population d'Ukraine est tombée d'encore 176 200 personnes, et dès le 1^{er} juin 2001 consistait en 49 115 000 personnes ; la diminution est survenue à cause de la réduction naturelle (-162 500 personnes) et du flot d'émigration (- 3 700 personnes). L'intensité de la réduction naturelle de la population en zones rurales est 1,6 fois plus élevée que dans les villes (10,7 personnes pour 1 000 habitants contre 6,7). Voir " Nasedennia krainy skorochuet'sia " (*La population du pays diminue*), dans *Vlada i politika (Gouvernement et politique)*, 27 juillet 2001, p. 5.

A cause de cela, après 1993, une réduction des chiffres absolus de la population d'Ukraine s'amorça. Au cours des années 1993–2000, la population d'Ukraine diminua de 2,9 millions de personnes, passant de 52,2 millions de personnes à 49,3 millions. De ce nombre, quatre cinquième des pertes ont été dues à des pertes naturelles de population (un taux de mortalité supérieur au taux de natalité) et un quart fut la conséquence des processus migratoires (un excès du niveau d'émigration sur le niveau d'immigration).

Les facteurs déterminant les dynamiques des chiffres démographiques

Les causes de réduction des chiffres démographiques sont : une réduction du taux de natalité, une augmentation du taux de mortalité, un état de santé non satisfaisant de la population accompagnant la mauvaise qualité du système de santé dans le pays et son accès insuffisant, et un excès du niveau d'émigration sur le niveau d'immigration.

Le taux de natalité. Au cours des années 1991–2000, le nombre des naissances pour 1 000 personnes dans la population a diminué d'environ 40 % (de 12,7 en 1990 à 7,8 en 2000) et en nombres absolus de plus de 40 % aussi ; alors que 657 200 personnes étaient nées en 1990, 385 100 naissaient en 2000. La réduction du taux de natalité dans les zones rurales du pays atteint des proportions de crise. Selon des données du Comité des Statistiques de l'Etat d'Ukraine, sur 28 794 villages d'Ukraine, pas un seul enfant n'est né dans 12 673 d'entre eux en 1999. Il n'y pas d'enfants âgés entre six et quinze ans dans presque mille villages.⁸

Dans ce contexte de chute de la natalité, le nombre d'avortement reste stable et élevé. Selon les données du ministère de la Santé d'Ukraine, 470 000 avortements ont été enregistrés dans le pays en 1999.⁹ Pour faire une comparaison, le nombre de naissance en 1999 était de 389 000 personnes. Pour 320 femmes sur 100 000 ne donnant pas naissance à cause d'un avortement par an, la procédure se termine par la mort.¹⁰

Surtout, le coefficient du taux de natalité en Ukraine est l'un des plus bas parmi les pays européens (y compris les pays post-communistes). En 2000, le coefficient du taux de natalité a atteint 7,8 en Ukraine. Des chiffres plus bas ont été enregistrés seulement en Bulgarie (7,7), Lettonie (7,6) et Russie (7,6).

Le taux de mortalité. En contraste avec le taux de natalité, le taux de mortalité en Ukraine est l'un des plus hauts en Europe. En 2000, le coefficient général du

⁸ POKOTYLO, N. " Zhinki i diti " (" Les femmes et les enfants "), dans *Golos Ukrainy (Voix d'Ukraine)*, 6 juillet 2000, p. 4.

⁹ De l'opinion des spécialistes, le nombre réel des avortements est beaucoup plus élevé, mais la majorité des opérations d'interruption de grossesse sont faites sans la documentation nécessaire et l'enregistrement. On pense que le nombre des avortements est au moins de 50 % supérieur au nombre des naissances. Certaines sources avancent des nombres d'un million et demi d'avortements par an.

¹⁰ POKOTYLO, N. *op. cit.*

taux de mortalité a atteint 15,3, contre 10,6 dans les pays de l'Union européenne. Au cours des années 1991 – 2000, une augmentation du taux de mortalité a été enregistrée dans pratiquement tous les groupes d'âge (avec l'exception du groupe d'âge 1 – 14), mais le taux de mortalité est spécialement élevé parmi les personnes en âge de travailler. L'index du taux de mortalité pour les personnes en âge de travailler a augmenté avec un facteur de huit dans la période 1991 – 2000, et la portion du taux de mortalité général reflétant la population en âge de travailler a atteint presque 25 pour cent.

Le taux de mortalité élevé parmi la population en âge de travailler est un phénomène particulièrement alarmant, capable de causer d'importants déséquilibres démographiques. Ce niveau est considéré comme le plus élevé dans le monde.¹¹ Le taux de mortalité des hommes est deux ou trois fois supérieur au taux de mortalité des femmes dans tous les groupes d'âge, mais la différence est particulièrement grande dans les groupes d'âge moyen de 30 à 45 ans – c'est-à-dire, dans les âges de reproduction.

Parmi les raisons de ce taux de mortalité élevé au sein de la population en âge de travailler depuis 1990, les causes les plus importantes sont des causes non naturelles, incluant les accidents, les meurtres et les suicides. La cause non naturelle la plus fréquente dans le taux de mortalité est le suicide. L'index des cas de suicide pour 100 000 dans la population augmente constamment : alors qu'en 1999 il atteignait 20,6, il a atteint 29,4 en 2000.¹²

L'état de santé de la population, la qualité du système de santé et l'accès à ce système. Les indices de l'état de santé de la population d'Ukraine sont caractérisés par une tendance constante à l'aggravation. En même temps, l'état du système de santé se dégrade aussi. Le nombre des établissements médicaux décroît et le niveau de leur financement par l'Etat a chuté à un niveau critique. La transition de la médecine vers un système payant a considérablement limité l'accès au système de santé pour une écrasante majorité de la population.

On enregistre jusqu'à 70 millions de cas de maladie chaque année en Ukraine. Selon les données de l'Institut ukrainien de la Santé publique, seuls 4,4 pour cent des hommes et 2,9 pour cent des femmes en âge de travailler ont de hauts indices de santé et sont dans ce que l'on appelle la zone de sécurité ; 22,1 pour cent des hommes et 19,4 pour cent des femmes ont un état de santé moyen, alors que 73,5 pour cent des hommes et 77,7 pour cent des femmes ont un degré ou un autre de maladie.¹³ Coïncidant avec une chute générale du taux de natalité, le nombre d'enfants avec des maladies chroniques et d'enfants invalides augmente. Sur cent

¹¹ *Izlozhenie vystupleniia ministra zdravookhraneniia Ukrainy v Verkhovnoi Rade Ukrainy 10 noia-bria 1997 (Le discours du ministre de la Santé d'Ukraine au Soviet suprême d'Ukraine le 10 novembre 1997)*, p. 11.

¹² *Ukraina u tsyfrakh u 2000 rotsi*, p. 182.

¹³ BABAK, M. "Chy e zdorovi ukraintsi?" ("Les Ukrainiens sont-ils en bonne santé ?"), dans *Politika i kul'tura*, 27 février 2001, p. 33.

enfants nés aujourd'hui en Ukraine, vingt-cinq naissent avec des pathologies ou en acquièrent.

Les maladies dites sociales – comme la tuberculose, la syphilis ou le SIDA/VIH – gagnent du terrain. L'incidence de la tuberculose a plus que doublé dans la période de 1990 à 1999 et le taux de mortalité due à la maladie a augmenté de deux à trois fois. Environ neuf mille personnes meurent de la tuberculose chaque année, plus de 80 pour cent d'entre elles sont en âge de travailler (15 à 59 ans). La tendance de l'indice de croissance de la tuberculose chez les enfants est à la hausse et, pour la période 1995–1999, l'indice correspondant s'est élevé de 55 pour cent. Le nombre de cas touchant des familles entières et aussi des nouveau-nés, augmente.¹⁴ Au total, selon des données préliminaires, depuis le début de 2001, environ

625 000 personnes ont été enregistrées comme souffrant de cette maladie en Ukraine, un nombre qui représente 1,4 pour cent de la population du pays et témoigne du fait que l'Ukraine traverse une épidémie de tuberculose.

La syphilis se rencontre en Ukraine presque cent fois plus fréquemment que dans les pays de l'Est et d'Europe centrale. Dans la période de 1990 à 1999, le nombre de cas de syphilis dans le pays s'est accru de plus de 80 fois (de 31 000 en 1990 à 56 800 en 1999). Le fait que la maladie se répande parmi les enfants et les adolescents suggère une perspective lugubre. L'index du nombre des maladies pour 100 000 dans la population de cet âge a augmenté, dans la période de 1994–99, de plus de quatre fois parmi les enfants et de presque 150 pour cent parmi les adolescents.¹⁵

L'Ukraine, de l'opinion d'experts de l'ONUSIDA et de l'OMS, a la situation épidémique “ la plus dramatique ” pour ce qui est du SIDA/VIH parmi les pays de l'ancienne URSS.¹⁶ Depuis la fin de l'année 2000, le nombre des cas d'infection VIH recensés officiellement a atteint environ 36 000 personnes.¹⁷ Pourtant, les spécialistes estiment que le nombre de personnes atteintes de la maladie en Ukraine est beaucoup plus élevé que le nombre de cas officiellement enregistrés – peut-

¹⁴ “ Stan dotrymannia ta zakhystu prav i svobod liudyny v Ukraini. Persha shchorichna dopovid' Upovnovazhenogo Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny ” (“ La situation d'observation et de protection des droits de l'homme et des libertés en Ukraine, Premier rapport annuel du médiateur pour les droits de l'homme au Soviet suprême d'Ukraine ”), Kiev, 2000, p. 98.

¹⁵ *Derzhavna dopovid' pro stanovyshe ditei v Ukraini (za pidsumkami 1999r.) (Rapport gouvernemental sur la situation des enfants en Ukraine – selon les résultats de 1999)*, Kiev, 2000, p. 81.

¹⁶ “ Epidemiia VICH-infektsii ” (“ Epidémie d'infection d'IVH ”), dans *Zerkalo nedeli (Miroir de la semaine)*, 4 décembre 1999, p. 13.

¹⁷ De ces cas, 2 025 étaient des enfants ; sur 1 977 personnes dont la maladie avait atteint le stade terminal (SIDA), 955 adultes et quarante-cinq enfants sont morts du SIDA. Au cours de la seule année 2000, 6 212 nouveaux cas ont été révélés, dont 737 étaient des enfants (presque un cas sur neuf).

être autour de 285 000 – et environ 75 pour cent des personnes infectées sont des jeunes gens dans le groupe d'âge de 15 à 29 ans.

Quatre régions (oblasts) en Ukraine (les régions de Dniepropetrovsk, de Donetsk, de Nikolaïev et d'Odessa) sont touchées par une épidémie de SIDA/VIH. Dans ces régions, le seuil épidémique établi par l'OMS est supérieur de deux à trois fois, avec 70 cas de maladie pour 100 000 personnes dans la population. La situation épidémiologique est compliquée par au moins deux facteurs, dont l'influence pourrait amener une épidémie à grande échelle. Tout d'abord, le taux auquel le SIDA/VIH se répand : l'Ukraine est le leader parmi les pays européens avec environ 500 nouveaux cas recensés chaque mois. En comparaison, il n'y a pas plus de 40 nouveaux cas par mois en Pologne. Deuxièmement, la maladie a dépassé les limites du groupe à risque et frappe toute la population, y compris les enfants et les jeunes.

En tout, selon des estimations faites par des spécialistes, si les tendances de la propagation de la tuberculose et du sida ne sont pas maîtrisées dans l'avenir le plus proche, alors dans cinq à sept ans, un habitant sur trois d'Ukraine sera frappé par l'une ou l'autre de ces maladies.

Malgré les indices de détérioration de l'Etat de santé de la population, il y a aussi une dégradation de la qualité du système de santé du pays. Dans l'index des dépenses par habitant pour le système de santé, l'Ukraine occupe la 111^e position sur 191 pays dans le monde et la 8^e position au sein des pays de la CEI.¹⁸ En termes de niveau d'accomplissement des objectifs du système de santé, l'Ukraine occupe la 60^e place. Les dépenses par habitant dans le pays ne sont pas seulement insuffisantes, elles tendent aussi à décliner. En 1997, les dépenses de soins par tête atteignaient 47,39 USD ; ils étaient de 32,29 USD en 1998 et de seulement 13,00 USD en 2000. En général, seuls 2,7 pour cent du PIB de l'Ukraine sont consacrés aux besoins de santé (le standard mondial étant de 8 %).¹⁹

La proportion croissante des services de santé payants et leur coût, qui est incompatible avec le revenu moyen dans le pays, réduisent progressivement l'accès aux soins médicaux pour une écrasante majorité de la population. Les cas de malades mourant parce qu'ils sont dans l'incapacité de payer les services médicaux nécessaires ou les médicaments ne sont plus rares. Alors qu'il était Premier ministre de l'Ukraine, V. Iouchtchenko, admit que dix pour cent des citoyens ukrainiens n'avaient pas la possibilité de recourir à l'aide médicale. De l'opinion de spécialistes, le nombre réel est beaucoup plus élevé.²⁰ Ceci est confirmé par les

¹⁸ Les trois Etats baltes, la Biélorussie, la Russie, la Moldavie et l'Arménie étaient tous devant l'Ukraine.

¹⁹ " Izlozhenie vystupleniia ministra zdravookhraneniia Ukrainy na zasedanii Verkhovnoi Rady Ukrainy 14 noiabria 2000g. " (" Un discours du ministère de la Santé d'Ukraine à la session du Soviet suprême d'Ukraine, le 14 novembre 2000 ").

²⁰ " Strakhova medytsyna: za i proti " (" Assurance médicale : pour ou contre "), dans *Uriadovi kur'er* (*Courrier du gouvernement*), 6 mars 2001, p. 7.

résultats d'un sondage sociologique national mené par l'UCEPS en février-mars 2001, au cours duquel plus de la moitié des sondés (54,5 pour cent) rapportèrent qu'ils avaient dû se passer d'une consultation ou d'une aide médicale faute de pouvoir les payer.²¹

Une situation menaçante s'est développée concernant l'aide médicale aux enfants vivant en milieu rural. Selon les données du ministère de la Santé d'Ukraine, 95 pour cent des parents d'enfants ruraux ne demandent pas d'aide médicale à cause de l'éloignement des établissements médicaux et de l'incapacité à les payer.

La situation socio-économique de la population. Les dynamiques des indices socio-économiques de base pour 1990–2000 témoignent d'un déclin sévère de la qualité de la vie pour la majorité de la population du pays. Les facteurs fondamentaux déterminant la situation économique de la population au cours de cette période de temps ont été une perte des économies due à l'hyper-inflation de 1991–93, l'étendue du chômage, une diminution des revenus monétaires (salaires et pensions) et une dépréciation de la valeur de ce revenu, conséquence de l'inflation.

Selon des données d'études sélectives sur la force de travail utilisant la méthodologie de l'Association internationale des syndicats, le niveau du chômage a atteint 11,9 pour cent en 2000 au sein de la population économiquement active âgée de 15 à 70 ans. Parmi les personnes en âge de travailler, le chômage a atteint 12,5 pour cent. Le niveau de chômage enregistré était de 4,2 pour cent de la population en âge de travailler. Pourtant, selon les estimations des experts, tenant compte du chômage non déclaré, la proportion de la population économiquement active sans travail atteint de 35 à 40 pour cent. A cet égard, une observation plus précise montre des signes extrêmement négatifs du chômage en Ukraine. Presque un tiers (30 pour cent) des chômeurs sont des jeunes de 15 à 24 ans.²² Le chômage acquiert une nature associée à la dépression économique. En 1999, plus de la moitié des chômeurs (56,3 pour cent) n'avaient pas eu de travail depuis plus d'un an, alors que la proportion de ceux qui n'avaient pas eu de travail depuis plus de trois ans augmentait de 1,3 pour cent en 1998 à 3,8 pour cent en 1999.²³ Le niveau du chômage dit familial est en augmentation, ce phénomène étant particulièrement caractéristique des petites villes et des villes satellites de complexes industriels importants.²⁴

En même temps, avoir un emploi ne garantit pas un bon standard de vie. D'abord, le niveau des salaires est extrêmement bas en Ukraine. Le salaire moyen mensuel en 2000 atteignait les 230 grivnas (42 USD), et couvrait seulement 80 pour cent du niveau de subsistance minimum. De plus, les arriérés de paiement de

²¹ *Natsional'na bezpeka i oborona (Sécurité et défense nationales)*, n° 3, 2001, p. 15.

²² "Pratsia v Ukrainy u 1999 rotsi" ("Le travail en Ukraine en 1999") dans *Statystychnyi zbirnyk (Recueil Statistique)*, Kiev, 2000, p. 11.

²³ *ibid.*, p. 45.

²⁴ *ibid.*, p. 11.

salaires sont un problème chronique, malgré quelques améliorations de la situation en 2000. Depuis le 1^{er} janvier 2001, la somme totale des arriérés dans le paiement des salaires a atteint 4,9 milliards de grivnas (environ 9 milliards d'USD). Il résulte de cela une tendance constante à la diminution du niveau de revenu de la population. Il y a à présent en Ukraine plus d'un million de familles chez qui le revenu par tête n'atteint pas les 50 grivnas (9 USD) par mois et plus de cent mille familles dans lesquelles il n'est pas supérieur à 20 grivnas (3,60 USD).

L'existence de la pauvreté et du dénuement n'a été officiellement admise en Ukraine qu'en 2000²⁵ ; à cette époque, on considérait que 27,8 pour cent de la population (13,7 millions de personnes) appartenaient à la catégorie des personnes pauvres, et 14,2 pour cent (presque 7 millions de personnes), à la catégorie des sans ressources. Il y a donc des raisons de prédire que la pauvreté restera un problème persistant et chronique. Ceci est confirmé, en particulier, par la pauvreté des familles avec enfants, et spécialement des familles nombreuses. Dans environ 78 pour cent des familles dans la classe des pauvres, un des adultes a un travail. Quand les deux parents travaillent, 26,1 pour cent des familles avec enfants sont pauvres. Si les conditions socio-économiques actuelles persistent, les enfants de familles pauvres seront dans l'incapacité de recevoir des soins médicaux, une éducation et donc une profession, ils seront ainsi condamnés à une pauvreté héréditaire. En outre, dans ces conditions de chômage galopant et de pauvreté, le nombre des mariages diminue (l'indice du nombre des mariages pour 1 000 personnes est tombé de 9,3 en 1990 à 5,5 en 2000).²⁶ Ceci conduit, sinon à la diminution de la reproduction de la famille, à une augmentation du nombre de familles incomplètes et d'orphelins.

La migration extérieure de la population. Bien que la mobilité du travail national soit généralement basse, l'aggravation de la situation socio-économique dans le pays, l'étendue du chômage et le bas prix du travail poussent les gens à émigrer d'Ukraine temporairement pour chercher du travail ou pour quitter l'Ukraine et s'installer dans des pays où les conditions d'emploi sont plus favorables. D'après les estimations d'experts, la migration de travail du pays comprend environ cinq millions de personnes par an.²⁷ Cette migration est essentiellement illégale. Par exemple, en 2000, 45 000 habitants ont voyagé à l'étranger de la région ukrainienne de Tchernovtsy dans le seul but d'exercer un travail illégal. Par contraste, on

²⁵ "Pidsumky social'no-ekonomichnogo rozvytku Ukrainy u 2000r. na zavdannia na 2001r.: Vystup Prezidenta Ukrainy L.D. Kuchmy na zasidanni Natsional'noi Rady z uzgodzhennia diial'nosti zagal'noderzhavnykh i regional'nykh organiv ta mestsevogo smovriaduvannia" ("Résultats du développement socio-économique en Ukraine en 2000 et les tâches pour 2001. Discours du président d'Ukraine L. Kouchma à la session du Conseil National de coordination des activités des corps nationaux et régionaux et de l'auto-gouvernement local"), dans *Uriadovyi kur'er*, 14 mars 2001, p. 5.

²⁶ *ibid.*

²⁷ "Sotsial'ni prava pratsivnykiv-migrantiv" ("Droits sociaux des travailleurs migrants") dans *Uriadovyi Kur'er*, 12 janvier 2001, p. 2.

comptait seulement 33 personnes ayant un travail légal dans un pays étranger proche ou lointain.²⁸ De plus, dans les récentes années, le travail migrant a pris une tournure criminelle. Une augmentation du commerce de personnes a été observée. Ainsi, depuis le début de 2001, dans la seule région du Donetsk, l'Administration des enquêtes criminelles découvrait quatre groupes d'organisations criminelles engagées dans le commerce de personnes. Douze citoyens ukrainiens et six citoyens turques furent identifiés comme faisant partie de ces groupes. Douze compagnies furent aussi découvertes. Elles recrutaient des jeunes femmes et des jeunes filles pour le commerce du sexe et de la prostitution, sous prétexte de trouver du travail aux citoyens.²⁹

Il y a eu aussi des cas de citoyens ukrainiens voyageant à l'étranger pour s'engager dans des unités militaires ou paramilitaires, y compris dans des groupes illégaux. Le Service de sécurité de l'Administration d'Ukraine dans la région d'Ivano-Frankovsk a diffusé une information selon laquelle, ces derniers temps, il y avait eu une croissance du nombre de ceux qui partent pour servir dans des groupes militaires étrangers. Les organisations politiques radicales étrangères et les structures commerciales recrutent activement les jeunes ukrainiens dans des formations militarisées légales et illégales. Les Ukrainiens se retrouvent dans la Légion étrangère. Au cours de la seule année 2000, les services spéciaux ont empêché dix-huit cas de départ à l'étranger de citoyens ukrainiens qui avaient décidé de renforcer les rangs de la Légion étrangère. En même temps, le Service de sécurité de l'Ukraine sait bien qu'un certain nombre d'habitants des districts d'Ivano-Frankovsk, Nadvirnian, Kalush, Kolomyia, Kosov et Dolina servent dans la Légion étrangère française. Selon les estimations du Service de sécurité de l'Administration d'Ukraine, cette tendance s'intensifiera étant donné la situation socio-économique.³⁰

Le nombre de citoyens ukrainiens partant pour s'installer dans les pays étrangers demeure à un niveau élevé. En 1999, 110 600 personnes ont quitté l'Ukraine et 100 300 l'ont quittée en 2000.³¹ L'émigration permanente d'Ukraine implique de nombreux groupes ethniques, plus particulièrement des Juifs, des Allemands, des Tchèques, des Hongrois et des Grecs, mais aussi, en moindre quantité des Ukrainiens et des Russes. Ceux qui partent sont habituellement en âge de travailler et ont un niveau élevé d'éducation. Entre 1995 et 1999, environ 6 000 travailleurs

²⁸ *Ukrainsk'kyi regional'nyi visnyk (Bulletin régional ukrainien)*, n° 22, 2001, p. 19

²⁹ "Seks-rabyni z Donechchyny" ("Les esclaves du sexe de la région du Donetsk"), dans *Kievlianin*, 20 septembre 2001, p. 11.

³⁰ ROMANIUK, A. "Zhelaiushchikh stat' 'pushechnym miasmom' vse bol'she" ("Il y a de plus en plus de gens désirant devenir de la 'chair à canon'"), dans *Segodnia (Aujourd'hui)*, 21 février 2001, p. 2.

³¹ *Ukraina u tsyfrakh u 1999 rotsi*, Kiev, 2000, p. 187 ; *Ukraina u tsyfrakh u 2000 rotsi*, p. 183.

du domaine scientifique et environ 1 000 du domaine artistique et culturel ont quitté l'Ukraine.³²

La tendance à l'immigration en Ukraine, comme il l'a déjà été noté, a diminué (le nombre des immigrants a diminué de 658 000 en 1999 à 53 700 personnes en 2000) avec des migrants en majorité du tiers monde.

Le haut niveau de l'émigration combiné au nombre décroissant d'immigrants porte la balance de la migration à un niveau négatif (en 1999 et 2000, ce niveau arriva à - 0,9 pour 1 000 personnes dans la population) et est un des facteurs de réduction de la population totale dans le pays.

Conséquences des tendances négatives de la situation démographique en Ukraine

La situation socio-économique défavorable, la menace constante du chômage et du dénuement sont des facteurs puissants qui génèrent un climat social dépressif. Ceci a, à son tour, une très mauvaise influence sur la situation démographique en réduisant le taux de natalité et la croissance.

Le vieillissement de la population. On peut considérer que la population de l'Ukraine est une population âgée, que l'on se base sur l'échelle de Rosset ou sur les normes établies par les Nations unies. Si l'on utilise l'échelle de Rosset, la part de la population âgée de 60 ans et plus est de 20,5 pour cent.³³ Si l'on utilise les normes des Nations unies, la part de la population âgée de 65 ans et plus s'élève à 13,8 pour cent.³⁴ Dans les pays développés, un vieillissement de la population se produit dû à la diminution du taux de mortalité de la population en âge de travailler et à une augmentation de la longévité. En Ukraine, ce processus est le résultat d'une diminution du taux des naissances et d'une augmentation du taux de mortalité de la population en âge de travailler (principalement les hommes). Si les tendances démographiques ne changent pas, en 2026, les personnes de plus de 60 ans représenteront 27 pour cent de la population d'Ukraine.³⁵

Un indicateur largement accepté, utilisé pour comparer les standards de vie dans différents pays, est l'espérance de vie à la naissance. En Ukraine, la valeur de cet indice diminue. Alors que la durée de vie était de 67,1 années pour les hommes et de 75,4 pour les femmes en 1989, il était respectivement de 62,8 et de 73,2 en 1999. Ce sont dix années de moins que pour les hommes dans les

³² "Za p'iat' rokiv z Ukrainy vyikahlo ponad tysiachu diiachiv mystetstva" ("En cinq ans, plus de mille personnalités du monde de l'art ont quitté l'Ukraine"), dans *Khreshchatyk*, 19 mai 2000, p. 2.

³³ Selon l'échelle de Rosset, un nombre supérieur au seuil de dix-huit pour cent de la proportion des personnes âgées de 60 ans ou plus est considéré comme un indicateur d'un " seuil très élevé de vieillissement de la population ".

³⁴ Selon les normes des NU, la population d'un pays est considérée comme âgée quand sept pour cent des personnes sont âgées de 65 ans ou plus.

³⁵ *Ukraina moloda (Jeune Ukraine)*, 30 mai 2000, p. 1.

pays développés avec un haut niveau de vieillissement, et de cinq à huit années de moins pour les femmes.³⁶

Le taux de mortalité extrêmement élevé des hommes en âge de travailler crée aussi un déséquilibre des sexes dans la société. En Ukraine, un excès considérable du nombre de femmes par rapport au nombre d'hommes commence dans les groupes d'âges supérieurs à trente ans. Chaque année, ce point fait tomber plus bas la pyramide des âges, ce qui mène à une distorsion dans l'activité de reproduction – une baisse de plus du taux des naissances, une augmentation du nombre des naissances extra-maritales et des augmentations du nombre de familles incomplètes et des orphelins.

Les ressources du travail. Dans la période de 1995 à 99, la force de travail demeura pratiquement inchangée, restant à un niveau de trente millions de personnes. Sur cent personnes employées dans l'économie, cinquante sont des femmes, dix-sept des jeunes gens âgés de 15 à 28 ans et quarante sont des personnes recevant une pension due à leur âge, à une incapacité ou à d'autres conditions spéciales. Pourtant, les conséquences de la dépopulation décrites plus haut commenceront à se manifester dès 2007–08, lorsque ceux qui sont nés en 1989–92 atteindront l'âge de travailler. A cette période, environ, la charge démographique sur la population robuste commencera à croître.

Prédictions et scénarios pour le développement de la situation démographique en Ukraine

Les spécialistes au Conseil pour l'étude des forces productives à l'Académie nationale des sciences de l'Ukraine ont mis au point un ensemble de prévisions sur le développement démographique du pays jusqu'en 2076.³⁷

Une hypothèse importante avancée est l'arrivée en Ukraine d'émigrants de pays afro-asiatiques. Elle se base sur la diminution attendue de la population et sur la diminution correspondante des forces de travail comme conséquence du vieillissement de la population. Le grave problème de main-d'œuvre rendra inévitable la mise en œuvre de mesures pour attirer les immigrants d'Asie et d'Afrique dans le pays. Il s'agit en fait de la seule source capable de satisfaire les besoins de travail de l'économie et de maintenir le niveau nécessaire d'utilisation économique du territoire.

Deux scénarios pour le développement possible de la situation démographique se dessinent. Le premier suppose qu'il y a un renforcement des tendances posi-

³⁶ Par comparaison, dans les pays avec un niveau élevé ou très élevé de vieillissement, la longévité attendue est : en Autriche, soixante-quatorze ans ; en Espagne, soixante-dix-sept ans ; en Italie, soixante-quinze et quatre-vingt-un ans ; en Hollande, soixante-dix-huit ans ; en Allemagne, soixante-treize ans et quatre-vingts ans ; en Grande Bretagne, soixante-quatorze ans et soixante-dix-neuf ans ; en France, soixante-quatorze ans et quatre-vingt deux ans.

³⁷ Le degré de fiabilité dans les calculs pronostiques est malheureusement diminué par la fiabilité insuffisante des données statistiques initiales concernant, avant tout, les processus migratoires légaux et illégaux.

ves dans la stabilisation du standard de vie de la population et une transition vers une croissance industrielle dans deux ou trois ans. Le second suppose une continuation de l'aggravation des tendances négatives de la situation socio-économique du pays.

Avec le premier scénario, on peut s'attendre aux développements suivants :

- Une stabilisation et une croissance graduelle du nombre des arrivants de Russie (jusqu'à 70–90 000 personnes chaque année dans les années 2010–30 ; c'est-à-dire, au niveau de 1996–1997) et des pays de la région transcaucasienne, avec une diminution de l'intensité des flots inverses.
- Une intensification (dans les trois ou quatre ans) du retour d'Ukrainiens de souche et de représentants de peuples déportés plus tôt (essentiellement les Tatars de Crimée).
- Le nombre des arrivants sera supérieur au nombre de ceux qui partiront dès 2003. La balance de la migration augmentera graduellement et atteindra un surplus de 150 000 personnes en 2015.
- Dans le même temps, on peut s'attendre à une augmentation brutale du nombre des arrivants de pays d'Asie et d'Afrique. Le nombre des immigrants de ces pays pourrait atteindre 3 000 000 personnes en 2050 et 400 000 personnes par an à la fin de la période étudiée. Les migrants de ces régions arriveront en Ukraine essentiellement pour y rester ; seuls quinze à vingt pour cent retourneront ou migreront vers des pays tiers.
- L'importance des départs pour les pays de l'Ouest se stabilisera à un niveau de 43 000 à 47 000 personnes annuellement en 2004–5, avec une diminution graduelle jusqu'à 30 000 par an à la fin de la période étudiée. Dès 2005–07, la majeure partie de ce flot sera constituée de travailleurs immigrants temporaires, alors que l'émigration vers les pays de l'Ouest tombera à zéro.
- L'intensité des contacts migratoires avec les pays de l'ex-Union soviétique diminuera brutalement pendant la seconde moitié de la période étudiée et ils perdront leur statut de partenaires migratoires fondamentaux de l'Ukraine.

Si les événements se développent selon cette variante optimiste, la tendance du taux de natalité changera. L'arrivée d'immigrants dans les années 2020 stimulera aussi le rajeunissement et l'augmentation de la population, qui atteindra alors

approximativement 52 millions vers 2060 et augmentera encore de six millions dans les quinze années suivantes.³⁸

Dans le second scénario, qui est lui plus négatif, on s'attend aux développements suivants :

- La taille du flot migratoire venant de Russie passera de 47 000 personnes en 1999 à 35 000 personnes par an, dès 2001, et de dix à quinze mille personnes à la fin de la période étudiée.
- Le nombre des arrivées des républiques européennes de l'ex-Union soviétique diminuera de 5 700 personnes à quatre mille respectivement à deux mille personnes.
- L'échelle des départs de populations d'ethnies russe, biélorusse et moldave vers leur patrie historique augmentera de 100 000 à 105 000 personnes par an dès 2002–03. En 1998, ce nombre était d'environ 95 000 et en 1999, il était de moins de 60 000 en conséquence des opérations en Tchétchénie.
- Le flot de migration permanente vers les pays de l'Ouest augmentera considérablement. Le nombre de départs pour ces pays passera de 47 000–50 000 personnes en 1995–99 à 60 000–80 000 dans le cours de la première décennie du XXI^e siècle, après quoi il diminuera graduellement jusqu'à 47 000 par an.
- On prévoit que la part des travailleurs migrants qui reviendront en Ukraine sera à un niveau de 15 à 25 pour cent du flot général migratoire. On suppose (d'après les principes de la législation sur la migration des pays qui pourraient recevoir des travailleurs ukrainiens) que la durée de travail à l'étranger sera de trois ans et que 40 à 50 pour cent des travailleurs migrants retourneront après trois ans, alors que cinq à dix autres pour cent rentreront après une période plus longue.
- Le flot des arrivées des pays d'Asie et d'Afrique, pratiquement inchangé entre 2001–04, commencera à augmenter en 2015–20. Pourtant, le niveau auquel les immigrants s'installeront sera bas aux premiers stades de cette augmentation, avec jusqu'à un tiers du flot qui retournera dans le pays d'origine ou émigrera dans un troisième pays plus prospère. La proportion de ceux qui s'installeront et resteront, parmi les arrivants des pays de l'Est, devrait augmenter après 2012. A ce moment-là, en conséquence de la lente dépopulation et de l'émigration intensive, le nombre et la densité de

³⁸ POZNIAK, O. " Otsinka maibutnykh obsiagiv migratsii v Ukrainu z tochky zoru demografichnogo prognozuvannia " (" Une estimation des futurs volumes des émigrations en Ukraine du point de vue du pronostic démographique "), dans *Problemy migratsii*, n° 3, 2000, p. 15.

la population d'Ukraine seront de dix-sept à vingt pour cent plus bas que le niveau actuel (créant un espace de vie potentiel pour les immigrants de l'Est). Donc, après 2030, la quantité des arrivées des migrants de ces régions sera plus importante que celle avancée par le scénario optimiste. La balance de la migration de la population d'Ukraine, d'après ces pronostics sur le développement des événements en 2005 – 2013, se stabilisera à un niveau proche du niveau actuel. Au cours des années 2014 – 15, la valeur de la balance migratoire négative diminuera brutalement, et plusieurs années plus tard l'Ukraine deviendra un pays d'immigration.

Dans ce scénario pessimiste, la crise démographique deviendra toujours plus aiguë, et la population diminuera graduellement. En 2076 elle comprendra 40 200 000 personnes.³⁹

La composition ethnique de la population et les relations interethniques

L'Ukraine est un Etat multiethnique et multireligieux. Plus de cent peuples d'ethnies différentes ont traditionnellement résidé sur son territoire. Nominale-ment parlant, les Ukrainiens constituent le premier groupe ethnique : ils repré- sentent plus de 70 pour cent de la population totale. Le second groupe ethnique le plus nombreux sont les Russes, qui constituent plus de vingt pour cent de la population. Les Tatars de Crimée, les Karaims et les Krymchaks proclament leur statut de peuples originaires d'Ukraine.⁴⁰ Les Russes avancent l'exigence d'être reconnus comme " le groupe ethnique qui forme un Etat " ⁴¹

Caractéristiques générales

La population d'Ukraine, depuis le 1er janvier 2001, recense cinquante-quatre confessions religieuses. Parmi elles, les orthodoxes (Ukrainiens de toutes les régions d'Ukraine sauf les régions de l'ouest, ainsi que les Russes), avec les Grecs orthodoxes (Ukrainiens des régions de l'ouest), sont prédominants. Le catholicisme (principalement l'ethnie polonaise), le judaïsme, l'islam et diverses confes- sions protestantes (y compris celles qui sont définies ethniquement, comme, par exemple, l'Eglise réformiste des ethnies hongroises en Transcarpatie) sont aussi largement représentés.

Au cours des années 1990 – 2000, en conséquence des processus migratoires cités plus haut, la corrélation entre les groupes ethniques et leurs nombres abso- lus en Ukraine a subi des changements. Il sera seulement possible d'évaluer ces changements avec un degré suffisant de fiabilité d'après les résultats du prochain recensement.

³⁹ POZNIAK, p. 15.

⁴⁰ Les Tatars de Crimée, les Karaims et les Krymchaks sont des peuples qui peuplaient tradition- nellement la Crimée et n'avaient pas de patrie historique en dehors des frontières de l'Ukraine.

⁴¹ Les revendications semblent davantage de nature politique et sont liées à un effort pour parvenir à la reconnaissance de la langue russe comme seconde langue officielle en Ukraine.

Les particularités du développement historique de l'Ukraine, à savoir les longues périodes que certains de ses territoires ont passées en tant que parties de différents empires et plus tard de l'URSS, ont entraîné des différences socio-culturelles importantes, non seulement entre les représentants des différents peuples ethniques de l'Ukraine, mais aussi entre les groupements régionaux par rapport au groupe ethnique nominal le plus fort. Ceci se manifeste de différentes manières. Parmi les Ukrainiens, il y a des différences dans la pratique de l'usage des langues russes et ukrainiennes dans la vie quotidienne ainsi que dans l'attitude vis-à-vis de ces langues, vis-à-vis de la culture russe et vis-à-vis de la culture de langue russe. Il y a aussi des différences dans l'orientation géoculturelle (et par conséquent géopolitique), à la fois face à la Russie et aux pays d'Europe.

La présence de groupes ethniques résidant en groupes compacts sur le territoire d'Ukraine (Hongrois, Roumains, Moldaves et Bulgares), le haut degré de russification des régions du sud et de l'est du pays et les différences dans l'identification ethno-culturelle du groupe nominal ethnique le plus fort conduisent à une situation interethnique complexe dans plusieurs régions d'Ukraine. Ceci crée un potentiel pour de possibles manifestations séparatistes.

La région *transcarpatique* est la plus bigarrée du point de vue ethnique ; les représentants de plus de 90 peuples ethniques résident sur le territoire de cette région, en particulier un groupe ethnique hongrois comptant 160 000 personnes.

La Bessarabie (la partie sud-ouest de la région d'Odessa) et la Bucovine (la région de Tchernovtsy) sont les territoires où les Roumains et les Moldaves vivent en groupes compacts, que certains cercles en Roumanie revendiquent, et qui pourraient devenir les centres du séparatisme roumain.

Les régions du sud de l'Ukraine (les régions de Nikolaïev, Kherson, Zaporjïe et d'Odessa) et l'Ukraine de l'est (les régions de Kharkov, Lougansk et du Donetsk) sont les zones présumées de l'action du "facteur russe". Pourtant, la situation interethnique et inter-religieuse en Crimée est la plus critique aujourd'hui.

La Crimée. D'après les données du recensement de 1989, les représentants de 89 groupes ethniques résidaient en Crimée, sur un total de 132 groupes semblables dans l'ensemble de l'Ukraine.⁴² Il y avait au total 2 256 000 personnes en Crimée, dont les Russes constituaient 67 pour cent et les Ukrainiens 26 pour cent, alors que les Biélorusses, les Tatars de Crimée, les Juifs, les Allemands, les Bulgares, les Grecs, les Polonais, les Tsiganes, et autres groupes ethniques réunis représentaient sept pour cent.⁴³ Le haut degré de russification de la Crimée est confirmé par le

⁴² Selon une autre information, 120 groupes sont représentés, y compris des cas isolés de représentants de peuples variés de l'URSS.

⁴³ En chiffres absolus: 1 688 200 Russes ; 719 094 Ukrainiens ; 51 412 Biélorusses ; 44 201 Tatars de Crimée ; 10 840 Arméniens ; 11 802 Tatars ; 3 265 Allemands ; 3 008 Bulgares ; 2 798 Grecs ; 5 944 Polonais ; 1 032 Tsiganes ; 898 Estoniens. TCHOUMAK, V. *Ukraina I Krym: fenomen na mezhi Evropy ta Skhodu (L'Ukraine et la Crimée : un phénomène de frontières de l'Europe et de l'Orient)*, Kiev, 1995, p. 37.

fait que 83 pour cent de la population (y compris 47 pour cent d'Ukrainiens) considèrent le russe comme leur langue maternelle⁴⁴.

Des processus socio-démocratiques et politiques complexes eurent lieu en Crimée durant la période de 1989 à 2000. Les processus socio-démographiques furent provoqués, avant tout, par le retour massif des Tatars dans leur patrie historique. Les processus politiques furent amenés par le démembrement de l'URSS ainsi que par l'établissement de l'indépendance de l'Ukraine et de la République autonome de Crimée (la RAC) – une entité territoriale autonome – en tant que partie de l'Ukraine avec comme groupe prédominant une population russe.

Les Ukrainiens d'origine constituent environ 25 pour cent de la population de Crimée, la majorité de ces Ukrainiens étant russophones. Cette situation exige qu'une position plutôt équilibrée soit prise avec l'introduction de la langue ukrainienne et l'expansion de la présence de la culture ukrainienne dans le domaine de l'information et de l'éducation en RAC. A présent, les conditions dans l'entité autonome pour une identification ethnoculturelle plus complète des Ukrainiens sont inadéquates. Seules quatre écoles ukrainiennes (sur 583 en RAC) et deux bibliothèques fonctionnent pour le moment ; quatre publications sont imprimées en langue ukrainienne (sur 240 publiées dans l'entité autonome). Seules quatorze congrégations de l'Eglise orthodoxe ukrainienne du patriarche de Kiev – une église indépendante, ethniquement orientée – sont actives. Les Tatars de Crimée retournent en Crimée après leur déportation forcée en 1944⁴⁵. Environ 300 000 Tatars de Crimée, représentant douze pour cent de la population de la péninsule, sont résidents dans l'entité autonome aujourd'hui. Les Tatars de Crimée parlent la langue tatare de Crimée (qui appartient au groupe de langues turques) et professent l'islam sunnite. Le groupe ethnique des Tatars de Crimée en RAC a des organes dans l'auto-gouvernement ethnique; pourtant, ils ne sont pas reconnus par les organes ukrainiens de l'autorité gouvernementale.

En août 1999, l'« Arraid », l'Association inter-régionale des organisations publiques a effectué une étude sociologique conjointement avec le Département de psychologie à l'université de Taurides.⁴⁶ Selon cette étude, les Tatars de Crimée tiennent fermement à conserver leur identité ethnique et religieuse. D'après les données du sondage, 77 pour cent des Tatars de Crimée préféreraient une école pour leurs enfants et leurs petits-enfants avec une instruction dispensée en langue

⁴⁴ Iu. Tyshchenko and V. Pikhoshek, *Povnennia kryms'kykh tatar: Khronika podii* (Le retour des Tatars de Crimée: une chronique des événements) (Kyiv, 1999), 19.

⁴⁵ Les Tatars de Crimée eurent leur propre Etat – Le Khanat de Crimée – sur le territoire de Crimée jusqu'en 1783. En 1783, le khanat devint une partie de l'Empire Russe. En 1921, la République Autonome de Crimée fut créée comme une partie de la Fédération de Russie et exista jusqu'en 1945, lorsqu'elle fut abolie et que la Crimée reçut le statut de région (*oblast'*). En 1945, la Crimée fut remise à l'Ukraine avec le statut de région. Selon de données officielles, plus de 200 000 Tatars de Crimée furent déportés de Crimée en mai 1944.

⁴⁶ KIRIUSHKO, N. « L'Islam dans les vies des Tatars de Crimée » dans *Al'-Baian* n° 3, mai-juin 2001, p. 5. Les résultats complets du sondage sont conservés aux archives de l'UCEPS.

tatare de Crimée et offrant une éducation conventionnelle et religieuse, alors que 18 pour cent préféreraient une école sans éducation religieuse. D'après d'autres résultats, les Tatars de Crimée sont enclins à faire de la Crimée en particulier leur lieu de résidence permanent. L'écrasante majorité (76 pour cent) des sondés ont déclaré qu'ils n'ont absolument aucun désir de quitter la Crimée pour tout autre lieu.

Sur trois enfants nés en Crimée aujourd'hui, deux sont des Tatars de Crimée.⁴⁷ Il y a des raisons de conclure qu'on peut s'attendre à un important changement démographique dans le sens d'une augmentation à la fois du nombre absolu des Tatars de Crimée en Crimée et de leur part dans la population totale de l'entité autonome dès la prochaine génération.

Les Russes ethniques constituent environ 60 pour cent de la population totale de la péninsule de Crimée.⁴⁸ Une majorité écrasante de ces Russes professent l'orthodoxie et appartiennent à l'Eglise orthodoxe d'Ukraine en unité canonique avec le patriarche de Moscou. Les intérêts politiques, socio-économiques et socio-culturels des Russes en Crimée sont activement soutenus par la Russie, où les cercles politiques et sociaux ne se sont en aucune manière résignés à la "perte" de la Crimée.

Les écoles russes subordonnées au ministère de la Défense de Russie fonctionnent sur le territoire de l'entité autonome, alors qu'une branche de l'Université d'Etat de Moscou effectue le recrutement des étudiants. Des compétitions de rédactions d'étudiants sur les thèmes de la Russie, de la langue russe et de la culture russe sont activement proposées, et des conférences de scientifiques et de spécialistes, des festivals et des tournées d'artistes sont organisés avec la participation de représentants de la Fédération de Russie.⁴⁹

Le degré de russification de l'entité autonome demeure, par conséquent, très élevé ; sur 583 écoles d'enseignement général en Crimée, 570 sont des écoles de langue russe.⁵⁰ L'enseignement dans les instituts d'études supérieures est dispensé en russe. Le marché des livres dans l'entité autonome est à 99,9 pour cent rempli d'éditions en langue russe. Tout ceci témoigne du fait que les Russes dans l'entité autonome ont la capacité de maintenir leur identité ethnique et religieuse.

⁴⁷ BELITSER N. et BODRUK O. " Krym kak region potentsial'nogo konflikta " (" La Crimée comme région de conflit potentiel "), dans *Etnicheskie i religioznye konflikty v Evrazii (Conflits ethniques et religieux en Eurasie)*, vol. II, Moscou, 1997, p. 85. De plus, le taux de naissance des familles de Tatars de Crimée est en train d'augmenter.

⁴⁸ TRIKHA, M. " Regiony v s'ogodnishnii Ukraini: konsolidatsiia chy integratsiia ? " (" Les régions dans l'Ukraine d'aujourd'hui : consolidation ou intégration ? "), dans *Ukrains'kyi regional'nyi visnyk*, n° 22, 2001, p. 7.

⁴⁹ Losev, " Ukraina ne dlia ukrainsiv. Kryms'kyi variant " (" L'Ukraine n'est pas pour les Ukrainiens, la variante de la Crimée "), dans *Ukrains'kyi regional'nyi visnyk*, n° 22, 2001, p. 15.

⁵⁰ Par comparaison, il y a neuf écoles avec une instruction en langue tatare et neuf avec deux langues (environ 5 000 enfants tatars de Crimée – environ quinze pour cent du nombre total des enfants tatars de Crimée d'âge scolaire – fréquentent ces dix-huit écoles).

En même temps, les Russes tiennent à résider de manière permanente en Crimée. 76 % des personnes interrogées ont répondu qu'en aucune circonstance elles ne projettent de quitter la Crimée. Deux pour cent pourraient la quitter pour d'autres régions d'Ukraine, treize pour cent pour des pays de l'Ouest, et pas une seule des personnes interrogées n'a exprimé le désir de partir en Russie.

La prédominance des Russes ethniques dans la composition de la population de l'entité autonome, y compris le degré de russification générale de la population, la non-acceptation par certains cercles politiques de la Fédération de Russie du détachement de la Crimée de Russie, et le maintien d'une présence russe dans la péninsule (y compris une présence militaire) ont entraîné (et entraînent toujours) des sentiments séparatistes ou pro-russes importants au sein d'une portion considérable de la population de Crimée. Il y a eu des tentatives pour provoquer la sécession de l'entité autonome de l'Ukraine.

D'un autre côté, certains Tatars de Crimée ont mis en avant des slogans pour la création d'une autonomie ethnique des Tatars de Crimée, la restitution des propriétés perdues lors de la déportation, et la participation aux processus de privatisation des entreprises de Crimée et au partage de la terre. Dans leurs revendications, les Tatars de Crimée s'appuient sur l'aide de la Turquie en tant que pays musulman dans lequel, de plus, opère une diaspora assez importante de Tatars de Crimée.

C'est sur la base des inter-relations entre les groupes ethniques de Tatars de Crimée et les Russes en particulier (plus spécifiquement, du groupe socio-culturel russophone au sein la population de Crimée) que des tensions interethniques et inter-religieuses sont à observer. Ces tensions représentent une menace qui peut devenir grave sous l'influence de facteurs à la fois internes et externes.

En relation avec cela, il faudrait noter que les Tatars de Crimée ne se sont pas montrés très désireux de créer leur propre Etat. Seuls cinq pour cent des sondés se sont exprimés en faveur d'une telle perspective. La majorité des personnes interrogées penchent pour l'établissement en Crimée d'une autonomie ethnique territoriale au sein de l'Ukraine. 27 autres pour cent pensent que la Crimée devrait rester une république autonome dans l'Ukraine – c'est-à-dire qu'elle devrait conserver son statut actuel. Ces résultats suggèrent une absence de terrain fertile pour les tendances extrémistes radicales ou séparatistes parmi les Tatars de Crimée.

Ce qui est alarmant est le fait qu'une proportion considérable des Tatars interrogés – 35 pour cent – pensent que leur vie empire avec le temps, alors que dix pour cent disent qu'elle est pire, mais pas de façon significative. Seuls quatorze pour cent ont dit que leurs vies s'amélioreraient. 58 pour cent insistaient sur la dégradation de leurs conditions de vie en comparaison de là où ils vivaient auparavant, et une écrasante majorité (76 pour cent) déclaraient que le revenu moyen mensuel par membre de famille dans leur communauté ne s'élevait pas à plus de 50 grivnas (10 USD).

De telles déclarations ont de réels fondements. Le chômage parmi les Tatars de Crimée s'élève à 60 pour cent, contrairement aux 15 à 20 pour cent pour la Crimée dans son ensemble. De plus, les chances de pouvoir satisfaire les besoins culturels et d'éducation des Tatars de Crimée sont douteuses.⁵¹

Un problème existe avec le niveau de représentation des Tatars de Crimée dans les organes du gouvernement, ce qui mène à une auto-isolation des Tatars de Crimée et à leur aliénation interethnique.⁵²

Dans le même temps, la population russe voit d'un mauvais œil l'idée d'étendre des privilèges aux Tatars de Crimée. 47 pour cent des sondés pensent que l'octroi de tels privilèges est injuste, alors que 27 pour cent sont de l'opinion contraire. Pourtant, à en juger d'après les résultats du sondage, le standard de vie des Russes en Crimée est considérablement plus élevé que le standard de vie des Tatars de Crimée. Seuls quinze pour cent des sondés ont répondu que le revenu mensuel moyen par membre de la famille ne s'élevait pas à plus cinquante grivnas, et le chômage parmi les Russes est seulement de huit pour cent.

Les Russes vivant en Crimée ont une attitude très négative vis-à-vis d'un éventuel statut d'autonomie territoriale ethnique au sein de l'Ukraine. Pas un seul des Russes interrogés ne soutient ce statut, mais quinze pour cent des Russes sondés pensent que la Crimée devrait devenir une république autonome de Russie, alors que vingt-cinq pour cent pensent qu'elle devrait devenir un pays indépendant. Comme il l'a été mentionné plus haut, parmi les Tatars de Crimée, seuls cinq pour cent pensent que la Crimée devrait devenir un pays indépendant.

De telles humeurs offrent un sol fertile pour inciter à la dissension interethnique, ce qui se manifeste déjà aujourd'hui sous la forme de conflits interreligieux. De tels conflits ont été observés en été 2000, lorsque le Conseil spirituel des musulmans de Crimée a suspendu son adhésion à l'association interconfessionnelle " La paix est un cadeau de Dieu " pour exprimer son désaccord avec l'établissement des éparchies de Simferopol et de Crimée de l'Eglise orthodoxe d'Ukraine et contre les croix pour les fidèles et exposa des affiches disant " La Crimée est le berceau de l'orthodoxie ". Les Tatars de Crimée détruisirent une

⁵¹ Le nombre d'enseignants acceptés pour la formation pour les écoles tatars dans l'Université Nationale de Taurides a été réduit, et le recrutement dans les groupes de Tatars de Crimée à l'école pour la formation des enseignants, créée dans le cadre du retour et du programme de peuplement pour les Tatars de Crimée, a été stoppé. Dans 206 villages où sont concentrés les Tatars de Crimée, il n'y a pas d'école, pas de maternelle ou pas de bibliothèque du tout. Comparant cela avec les conditions passées, en 1936, 386 lycées et 475 écoles élémentaires et écoles secondaires incomplètes de Tatars de Crimée fonctionnaient en Crimée.

⁵² Durant les élections au Soviet suprême de l'ARC en 1994, les Tatars de Crimée ont reçu un quota et ont créé une faction de quatorze personnes au Parlement de Crimée. Les élections de 1998 ont eu lieu sous une nouvelle loi qui n'a pas envisagé l'allocation de quotas. De plus, bien que les Tatars de Crimée puissent voter en fonction leur lieu de résidence permanent en 1994, en 1998 environ 100 000 Tatars de Crimée (qui n'étaient pas citoyens ukrainiens à l'époque) n'ont pas pu voter. Leurs protestations ont conduit à une sérieuse aggravation des tensions en Crimée en janvier-février 1998.

telle croix dans le village de Morskoe en octobre 2000. Des affrontements entre eux et la population orthodoxe furent évités, grâce à l'intervention des forces de l'ordre. Le conflit entre l'éparchie de Crimée de l'Église orthodoxe Ukrainienne et les Tatars de Crimée à propos d'un ancien monastère fut évité en septembre 2001 seulement par l'arrivée du président d'Ukraine Leonid Koutchma. Pourtant, le danger de conflits de ce type demeure et s'aggrave, particulièrement en relation avec les accusations dirigées contre les Tatars de Crimée à cause de leurs liens avec les militants tchéchènes, leur participation à des actions militaires contre les troupes russes fédérales en Tchétchénie, etc.⁵³

Selon les résultats d'un sondage sociologique de la population de la RAC mené par l'UCEPS en mars 2001, la majorité des personnes interrogées (61 pour cent) n'excluent pas la possibilité que des conflits religieux avec l'usage de la force éclatent en Crimée, et seulement moins d'un tiers (27 pour cent) des habitants de la Crimée sont sûrs que de tels conflits sont impossibles.⁵⁴

Prédictions

Au cours des quinze à vingt années à venir, la situation démographique de la Crimée changera de manière substantielle. La proportion de la population tatare de Crimée augmentera dans la population générale à la fois suite à une croissance naturelle et à l'immigration des Tatars qui continueront d'arriver des pays d'Asie centrale.

En 1995, on supposait que 400 à 600 000 Tatars de Crimée retourneraient en Crimée dans les neuf années suivantes.⁵⁵ Pourtant, ceci ne s'est pas produit, et, en réalité, seuls 50 à 60 000 sont revenus.

Si la situation socio-économique ne s'améliore pas sensiblement, une forte radicalisation est possible parmi les Tatars de Crimée. On ne devrait pas s'attendre à l'assimilation des Tatars de Crimée ; la Crimée peut plutôt évoluer vers une Ukraine sur le modèle de la Suisse ou vers le modèle du Kosovo.⁵⁶

⁵³ L'Union des citoyens orthodoxes de Russie a déclaré que le *medjlis* (Parlement) du peuple de Crimée était " en étroite interaction avec les terroristes tchéchènes ". SEMIN, V. " SBU razberet-sia s provokatorami " (" Les services de sécurité de l'Ukraine s'occuperont des provocateurs "), dans *Vlast'i politika (Gouvernement et politique)*, 21 septembre 2001, p. 2. Certains des médias ont diffusé l'information sur les liens que des Tatars de Crimée ont avec les militants tchéchènes et sur le recrutement de Tatars de Crimée volontaires, en particulier par les organisations " Im-dat " et " Borz-Ukraina ". BORIVOI, E. " Ukrainskii sled Dzhikhada " (" La trace ukrainienne du Jihad "), dans *Versia*, 23 mai 2000, p. 12.

⁵⁴ " Krym na politychnii karti Ukrainy. Analitichna dopovid' UTsEPD " (" La Crimée sur la carte politique de l'Ukraine. Un rapport analytique du UTsEPD "), dans *Natsional'na bezpeka i oborona* n° 4, 2001, p. 25.

⁵⁵ Tchoumak, *Ukraina i Krym: fenomen na mezhi Evropy ta Skhodu*, p. 37.

⁵⁶ De telles opinions sont exprimées par les chercheurs. Voir, par exemple: N. BELITSER, " Mizh-etnichni vidnosyny ta islams'kyi chynnyk u Krymu " (" Les relations interethniques et le facteur islamique en Crimée "), dans *Kryms'ki studii*, n° 1, 2000, p. 37.

Un sondage réalisé par l'Institut de sociologie de l'Académie nationale des sciences de l'Ukraine a fourni les résultats suivants :

De tous les groupes identifiés en Ukraine, les Biélorusses sont les moins enclins à conserver une culture unique, avec 29,9 pour cent seulement exprimant cette opinion. En même temps, les représentants d'autres peuples ethniques (Polonais, Bulgares, Moldaves et Juifs) ont enregistré un niveau plutôt élevé du désir de préserver l'unicité de leur culture. Les personnes interrogées ont suggéré que ce désir était une réaction aux tentatives d'ukrainisation forcée.

D'après les résultats des enquêtes sur l'urgence de quitter le pays pour les diverses patries historiques, les Juifs (52 pour cent) et les Allemands (45,7 pour cent) ont démontré la tendance la plus forte dans cette direction. Le désir d'émigrer étaient peu important chez les Hongrois et chez les Russes.

Les tendances au sein des groupes russo-ukrainiens

Trois organisations ont exprimé des critiques sérieuses à l'égard du ministère de l'Éducation de l'Ukraine : le " Mouvement russe ", " l'Union russo-ukrainienne ", et " Pour une Russie unifiée ". Ces organisations n'aiment pas la politique officielle de Kiev d'élimination de l'enseignement en langue russe en Ukraine et l'encouragement à l'assimilation des citoyens russes et russophones. Selon des données officielles, durant la dernière décennie, le gouvernement ukrainien a changé la langue d'enseignement du russe à l'ukrainien dans 1 300 écoles, bien que la moitié de la population considère le russe comme sa langue maternelle.⁵⁷

Il existe des structures petites mais actives : Le Congrès civil de l'Ukraine, le parti de l'Unité slave, le parti Union, l'association SLON et le Parti de la Renaissance régionale de l'Ukraine (PRVU), entre autres. Ici, qu'on soit pour un régionalisme ou un séparatisme franc, la bataille pour l'union avec la Russie ou pour une restauration de l'URSS, semble plus être colorée de facteurs ethnoculturels. Plutôt que ces buts extrêmes, les objectifs réels sont supposés être la garantie du statut de langue officielle pour le russe et la conservation d'un haut degré de russification de la vie publique, de la culture et de l'éducation dans le pays.

⁵⁷ " Ia russkii by vyuchil... " ("J'aurais appris le russe"), dans *Kievskii region*, 20 septembre 2001, p. 21.

Les nouvelles relations militaro-civiles et leurs programmes de recherche

*Anthony Forster*¹

Cet article soutient que le domaine des relations militaro-civiles a fait face à trois défis majeurs qui sont en train de totalement redéfinir notre compréhension de la manière dont les forces armées interagissent avec les autorités civiles et plus généralement avec la société, et même comment ce domaine est étudié. Tout d'abord, il y a eu un défi épistémologique qui développe des analyses nouvelles dans nos connaissances. Dès le départ, il est important de souligner la pluralité des 'nouvelles' méthodes de relations militaro-civiles, plutôt qu'une approche théorique unique. Un deuxième défi ontologique mène la recherche à se concentrer sur de nouveaux points, les chercheurs ayant ciblé leur attention sur des problèmes qui avaient été négligés par le passé. Troisièmement, il y a eu un défi, venant de ceux qui élaborent et qui appliquent la politique. Ce défi soulève une série d'interrogations nouvelles qui avaient, elles-aussi, été négligées, notamment l'efficacité du transfert de politique, le besoin de mieux comprendre le changement des circonstances au cours d'une guerre, ce qui conditionne la réussite d'un engagement militaire et le rôle potentiel des changements éventuels dans les relations du développement. Cet article soutient que la combinaison de ces trois défis crée une révolution intellectuelle dans la redéfinition du domaine des relations militaro-civiles et de ses paramètres, et il y a déjà des signes que ces défis déplacent l'intérêt des experts d'un ancien ensemble de problèmes vers un nouveau programme de recherche. Cet article soutient que l'effet cumulatif de ces changements peut amener trois évolutions : premièrement, la possibilité d'appliquer les nouvelles connaissances aux 'nouvelles' questions empiriques et théoriques ainsi qu'aux 'anciennes' questions des relations militaro-civiles ; deuxièmement, des opportunités plus vastes pour la recherche interdisciplinaire avec la possibilité de combiner des traditions et des théories qui ne pouvaient pas être mises en relations auparavant ou qui paraissaient être en conflit les unes avec les autres ;

¹ Dr Forster est directeur de la recherche au département des Etudes de défense, au King's College, Joint Services Command and Staff College (Ecole Supérieure de Guerre et de Commandement Inter-armées), à Londres, Royaume-Uni. Les analyses, opinions et conclusions exprimées ou impliquées dans cet article sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les vues des JSCSC, du UK MOD ou autres organismes gouvernementaux. Dr Forster effectue une étude avec Andrew Cottey et Tim Edmunds sur la transformation des relations militaro-civiles en Europe orientale et en Europe centrale pour le CRSE (Conseil de recherches sociales et économiques), numero d' adjudication: L213 25 2009. Il est reconnaissant à Doug Bland, Hans Born, Andrew Cottey, Tim Edmunds, Heiner Hanggi, Dan Nelson et Chris Smith pour leurs commentaires sur les précieux projets de cet article.

et troisièmement, fonder l'étude des nouvelles relations militaro-civiles sur des bases théoriques plus fortes.

Première partie : le défi épistémologique des 'anciennes' relations militaro-civiles

La recherche sur les 'anciennes' relations militaro-civiles a été dominée par trois courants parallèles qui sont entrés en jeu dès la phase de fondation de ce domaine d'étude. Il y a d'abord eu une forte tradition dans une grande partie de la littérature militaro-civile qui s'est fait une vertu d'éviter ou de rendre explicites certaines hypothèses théoriques, préférant une approche empirique et souvent libre de théorie qui décrivait simplement les événements et les processus et qui, sur la base de déductions, offrait des généralisations et des points de vue. Cela était toutefois moins vrai des chercheurs tels que Lucian Pye qui plaçaient leurs propres travaux dans un ensemble de questions théoriques concernant le rôle de l'armée dans le développement des sociétés. (Pye, 1969).²

Les raisons de la prédominance de ce type d'approche sont complexes. Une explication pourrait être la nature des textes dans le domaine des relations militaro-civiles dans les années 50 et 60. Beaucoup de ces textes évitaient une dimension théorique explicite. La plupart de ces approches utilisaient l'inférence descriptive, offrant des études empiriques et une description " fournie " avec des généralisations basées sur les observations, comme certains des travaux de Janowitz et de S.E. Finer (Blondell, 1999, p. 154). En tant que textes fondamentaux, ceux-ci ont introduit une base de travail pour une grande quantité de recherches subséquentes qui ont adopté ce programme de recherche non théorique et centré sur des problèmes concrets. Une autre explication à cette approche non théorique est l'intérêt limité pour les questions théoriques au sein des groupes piliers du pouvoir – les forces armées, les faiseurs de politique et ceux qui l'appliquent. Ceci a particulièrement affecté les chercheurs travaillant dans des instituts d'enseignement militaires, qui ont dans l'ensemble rejeté l'occasion de s'engager dans des débats théoriques intéressant une communauté plus large d'experts qui travaillaient sur des questions similaires dans les universités et des instituts de recherche. Peut-être aussi, comme l'avance Douglas Bland, les RMC (relations militaro-civiles) dans la plupart des Etats occidentaux, étaient-elles apparemment stables donnant donc peu de raisons de dépasser Huntington et autres. En ne rendant pas explicites les bases théoriques et les hypothèses sur lesquelles les chercheurs fondaient leur propre analyse, le savoir dans le domaine s'est trouvé ghettoïisé car coupé des débats théoriques plus larges et de l'évolution de la connaissance dans d'autres domaines des sciences sociales, en particulier dans les Relations internationales (RI) et les Sciences politiques (SP). Ce qui est intéressant,

² Cela ne signifie pas qu'il n'y avait pas d'aspect normatif, particulièrement en relation avec la guerre froide et les programmes, comme le montrent les travaux de Nicole Ball sur la sécurité et l'économie dans le tiers-monde.

c'est que la sociologie paraît moins touchée par cette tendance, en partie grâce aux travaux de sociologie de Maurice Janowitz et aux travaux de chercheurs comme Christopher Dandeker, Jacques van Doorn et Bernard Boene qui ont de manières diverses utilisé des cadres hautement théoriques pour expliquer les relations militaro-civiles. Plus important fut peut-être le fait que les tentatives pour éviter la théorie étaient implicitement basées sur la foi en des hypothèses théoriques, des notions de causalité et un cadre d'analyse qui imprégnaient leurs travaux, mais restaient implicites et donc non examinées avec précision parce qu'elles n'étaient pas définies.

Un second trait du domaine des relations militaro-civiles est que beaucoup d'approches des RI et des SP dans ce domaine ont implicitement été fondées sur une approche basée sur le réalisme analytique. Dans cette approche, les Etats sont conceptualisés comme des acteurs unitaires cohésifs qui monopolisent les relations avec le monde extérieur et définissent l'intérêt national (Carr, 1991 ; Morgenthau, 1967). Ils sont surtout vus comme des unités discrètes (limitées) et ils sont motivés par le désir de préserver le rôle central des Etats dans les relations internationales. La souveraineté est un élément-clé de cette vue réaliste et néo-réaliste, un produit indivisible attribuable aux Etats et vigoureusement défendue par ces derniers. Les gouvernements contrôlent un monopole de violence dans l'Etat et une régulation efficace des forces armées est nécessaire pour deux raisons : d'abord, pour empêcher les forces armées qui ont été créées pour défendre les systèmes politiques d'interférer dans ces mêmes systèmes politiques ; et deuxièmement, pour s'assurer que les forces armées d'un Etat servent leurs chefs civils, qu'elles préservent l'intégrité territoriale de cet Etat et qu'elles sont déployées à l'étranger pour défendre les intérêts de l'Etat. La dominance du réalisme analytique amena les chercheurs à se concentrer sur la souveraineté, le pouvoir et les motivations de la maximisation du pouvoir. Pendant des décennies, le réalisme analytique a dominé les analyses académiques du domaine des relations militaro-civiles, représentées par les travaux de Samuel Huntington, *The Soldier and the State (Le soldat et l'Etat)*, 1957, et *Political Order and Changing Societies (Ordre politique et les sociétés en changement)*, 1968, ainsi que les travaux de Samuel Finer, *The man on Horseback : The role of the Military in Politics (L'homme à cheval : le rôle de l'armée en politique)*, 1962.

Peut-être la prédominance de cette approche reflète-t-elle l'accent mis sur le pouvoir et la force militaire et sur les structures dans lesquelles se déroulait la lutte pour le pouvoir. La prédominance de ces approches dans les relations militaro-civiles pourrait aussi avoir été importante pour ce que l'on pourrait appeler des raisons systémiques. Lorsque le domaine des relations militaro-civiles a commencé à se développer, la lutte globale entre les Etats-Unis et l'Union soviétique, la menace de la bombe nucléaire, d'un 'conflit chaud' et le besoin ressenti de se circonscrire, ont fourni un contexte géopolitique dans lequel ces approches paraissaient pertinentes à la fois du point de vue théorique et pratique.

Depuis 1989 et la fin de la guerre froide et plus particulièrement la chute de l'Union soviétique en 1991, il y a eu d'importantes évolutions théoriques que le domaine des 'vieilles' relations militaro-civiles ne peut plus ignorer. Tout d'abord, l'orientation post-positiviste, constructiviste et normative dans les relations internationales, représentée par de nombreuses recherches d'Alexander Wendt, Barry Buzan et Ole Waever a offert de nouvelles contributions au domaine des RMC (Wendt, 1992, p. 392 ; Buzan, 1991 ; Waever, 1996). D'une perspective épistémologique, les post-modernistes, les théoriciens critiques et les constructivistes sociaux sont en désaccord avec les universitaires réalistes et néo-réalistes et leurs méthodologies positivistes. Ces approches posent un défi à ce que Ngaire Woods appelle 'signifier et savoir', en soutenant que la réalité est une construction sociale et que les théories qui identifient les objets et les sujets et créent des hypothèses sont donc contestables. Pour eux, 'aucune catégorie de la connaissance n'est assez stable pour produire la connaissance' (Woods 1996, p. 25).

Les approches constructivistes ont attiré notre attention sur beaucoup d'hypothèses silencieuses jusque-là qui étayaient le programme réaliste et néo-réaliste, en particulier la vision des relations militaro-civiles à travers une loupe conceptuelle qui ne se concentre pas seulement sur l'utilisation des forces et la quête du pouvoir. Par exemple, le constructivisme proteste contre l'utilisation incontestée des concepts d'intérêt national, de formation de l'identité et de souveraineté et nous rappelle que ceux-ci sont à la fois contestés et variables. (Norgaard, 1994 ; Jachtenfuchs, 1995). En revendiquant que les normes et les valeurs sont socialement construites par l'activité intersubjective, ces approches attirent notre attention sur le besoin de s'interroger sur la nature des intérêts servis par l'utilisation de constructions, de concepts et d'une 'sagesse conventionnelle' prédominante (Wendt, 1992). A l'extrémité la plus critique de ce spectre post-moderne, les travaux de chercheurs féministes comme Cynthia Enloe peuvent à juste titre revendiquer le rôle de précurseur intellectuel de toute évolution constructiviste future dans les relations militaro-civiles, mais peut-être les nouveaux chercheurs de gauche en particulier Robin Luckham et Mary Kaldor (Luckham, 1971 ; Kaldor et Asbjorn, 1979) le peuvent-ils aussi. Ceci a plus récemment attiré l'attention sur les épistémologies de tendances masculines et modernistes qui étayaient beaucoup des approches théoriques dominantes (Zalewski, 1994). Par exemple, Zalewski développe un argument post-positiviste selon lequel il n'est pas suffisant d'examiner une théorie seulement sur la base de preuves observables, puisque " c'est la théorie qui décide de ce que nous pouvons observer ". Elle continue en suggérant " ... il est plus intéressant et éclairant de demander de quelle manière les théories dominantes créent ou construisent le domaine empirique " (Zalewski, 1994, p. 235).

Appliquer les visions méthodologiques de cette perspective éclaire la tendance à tracer des limites arbitraires définissant des zones d'exclusion qui souvent simplifient les problèmes complexes sans beaucoup aider. Par exemple, les questions

concernant le contrôle civil des forces armées dans période de la guerre froide insistaient sur un contrôle ‘civil’ plutôt que ‘démocratique’ de l’armée (Cottey, Edmunds Forster, 1999). Les ‘vieilles’ relations militaro-civiles se concentraient sur la menace d’une intervention de l’armée prétorienne dans la politique intérieure et donc sur le besoin de renforcer le contrôle de l’exécutif civil sur l’armée. Le concept de contrôle civil fut rarement lié aux notions de contrôle démocratique durant la guerre froide. La division du monde entre les deux camps de l’Ouest et de l’Est a subordonné un certain nombre de questions à la question plus centrale de savoir si un gouvernement était ‘ami’ ou ‘ennemi.’ Par exemple, la candidature à l’OTAN n’était pas conditionnée à une forme particulière de relations militaro-civiles entre 1949 et 1989. Comme l’attestent les exemples du Portugal, de la Turquie et de la Grèce, ces pays avaient expérimenté des périodes de régimes militaires, sans que cela n’affecte leur adhésion à l’OTAN. Etre un membre du camp prévalait sur la forme des relations militaro-civiles au sein d’un Etat.

Plus récemment les approches constructivistes ont offert des instruments analytiques pour expliquer comment les concepts de ‘contrôle civil’, ‘professionnalisation’, ‘modernisation’ et ‘réforme du secteur de sécurité’ ont été utilisés comme moyens de transfert des valeurs, des idées et des institutions et dans certains cas des armes occidentales. Ceci est quelquefois explicite, comme pour les Plans d’action des membres de l’OTAN (PAM) qui ont lié de manière explicite l’acceptation des valeurs de l’OTAN à la probabilité de l’admission. Le gouvernement du RU fournit un exemple de la forme la plus explicite de l’interaction basée sur l’exportation des systèmes de valeurs avec le développement de la Mission de Diplomatie de Défense (DD), en conséquence de la Révision de la défense stratégique de 1997.

Le but de la DD du RU est de dissiper l’hostilité, de construire et de maintenir la confiance et d’assister le développement de forces armées sous un contrôle civil démocratique. Par des programmes bilatéraux et multilatéraux, le ministère de la Défense cherche à aider au développement de souverainetés stables et d’Etats démocratiques grâce à des relations militaires de coopération. Cette activité couvre maintenant quelque vingt-trois pays et est soutenue par un budget de 15 millions de livres. L’établissement par le gouvernement suisse du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, basé à Genève, est un autre exemple de l’importance attachée à cette politique de transfert de modèles de relations militaro-civiles ou du moins de systèmes de valeurs. A cet égard, certains ont soutenu que les nouvelles relations militaro-civiles et les anciennes ont beaucoup en commun. Certaines motivations peuvent être vues comme altruistes – basées sur la croyance qu’offrir de l’aide améliorera la qualité de la démocratie de l’Etat bénéficiaire. Cependant, même ici, une hypothèse-clef est souvent qu’il y a des intérêts personnels à long terme dans la paix et la stabilité internationales qui auront des bénéfices directs pour les pays donateurs et que dans certains exemp-

les, l'utilisation de l'assistance à la défense est directement liée aux exportations d'équipements de défense.

Une nouvelle tendance est l'application des approches de choix rationnel des relations militaro-civiles qui ont leur origine dans le positivisme. Celles-ci ont fait entrer en jeu des approches théoriques pour examiner les problèmes au sein du domaine militaro-civil. L'émergence de ces nouvelles approches des relations militaro-civiles a ajouté une nouvelle dimension au domaine. Elles essaient d'expliquer les relations militaro-civiles, particulièrement grâce à Peter Feaver, dont les travaux empiriques ne sont pas sans limitation, au moins pour ce qui est de la définition des micro-fondements et des hypothèses sur lesquelles l'approche est basée (Feaver, à paraître). Quels que soient les mérites de cette approche du choix rationnel, et il y a eu de larges débats ailleurs, dans les disciplines des Sciences politiques et des Relations internationales, cette méthode a ajouté quelque poids à un intérêt croissant pour les questions " explicatives " dans les relations militaro-civiles. Pour Smith et Hollis, la 'compréhension' met l'accent sur le narratif alors que le second offre des explications basées sur la théorie. Ceci est plus qu'une question de sémantique avec des réponses concernant une aspiration de prédiction, la cohérence de la politique, la complexité contre la simplicité, et la question de savoir si les chercheurs devraient chercher à comprendre des événements uniques plutôt que de généraliser à propos de classes d'événements. L'intérêt croissant dans 'l'explication' comme supplément de la 'compréhension' dans la communauté des sciences sociales a mis en valeur combien le domaine des 'vieilles' relations militaro-civiles s'était ghettoisé dans les années 70 et 80. Au moins pour certains chercheurs, ceci s'est produit lorsque les relations militaro-civiles froides se sont retirées dans les universités militaires américaines et se sont concentrées sur des approches mécaniques et légales.

Une troisième évolution épistémologique a été une plus grande exigence de pluridisciplinarité. Les chercheurs travaillant dans le domaine des 'vieilles' relations militaro-civiles rendaient communément hommage en paroles à la recherche multidisciplinaire, mais en réalité elle était souvent restée absente de beaucoup d'études sur les relations militaro-civiles. Ceci peut être expliqué, en partie, par une sorte de canonisation intellectuelle du domaine, typique pour beaucoup de recherches. Ceci a été amené par la prédominance de sociologues militaires dans des sphères particulières du domaine, notamment concernant les relations entre les armées et la société et la mesure dans laquelle l'armée a le droit d'être différente. En outre, les universitaires européens se sont démarqués de beaucoup des travaux effectués par les chercheurs nord-américains, à la fois sur des bases théoriques et parce que leurs intérêts étaient différents. Comme le note Douglas Bland, beaucoup de chercheurs nord-américains ont adopté une approche légaliste des RMC, tandis qu'au RU, il y a une tendance à penser en termes de manière de gouverner (Bland, 2001).

Le défi épistémologique dans le domaine des 'vieilles' relations militaro-

civiles peut être résumé par trois propositions : premièrement, une approche a-théorique des ‘vieilles’ relations civiles est maintenant sérieusement remise en question par une rigueur théorique plus grande dans les sciences sociales ; deuxièmement, la prédominance du réalisme analytique est contestée par les nouvelles évolutions dans nos connaissances spécialement à partir des approches théoriques post-positivistes et leur orientation normative dans les relations internationales provenant du constructivisme et des approches du choix rationnel distinctivement positivistes ; troisièmement, la ghettoïsation des relations militaro-civiles est contestée de l’extérieur du domaine traditionnel des ‘vieilles’ relations militaro-civiles dans la mesure où les chercheurs coincés dans différents domaines de recherche se sont engagés dans l’analyse de beaucoup de problèmes d’intérêt direct pour les chercheurs du domaine des relations militaro-civiles. Les chercheurs dans les domaines des études pour la paix sont maintenant beaucoup plus engagés dans les études de la guerre. Les chercheurs travaillant dans le domaine des études du développement et de la transition sont plus engagés dans les débats et les problèmes d’intérêt central pour les relations militaro-civiles.

Deuxième partie: le défi ontologique

Le défi épistémologique des ‘vieilles’ RMC a été un trait des évolutions intellectuelles récentes. Pourtant, le défi ontologique – sujet d’étude de l’enquête intellectuelle – de beaucoup de recherches en RMC est aussi en train de changer. Un des éléments les plus frappants des ‘vieilles’ relations militaro-civiles a été la tendance de la majorité de la littérature sur les relations militaro-civiles de se référer à elle-même de manière excessive dans les débats, en minimisant l’utilité de beaucoup de concepts et d’idées avancées. Les chercheurs se sont sentis trop souvent obligés de puiser dans les textes qui avaient dominé la décennie précédente pour explorer de nouvelles interprétations et offrir de nouvelles estimations. En dépit de l’époque très intéressante dans laquelle vivent les analystes, les chercheurs et les professionnels, le domaine des relations militaro-civiles a été remarquablement stagnant et peu se sont aventurés au-delà des programmes établis par les pères fondateurs au cours de la dernière décennie. Le domaine des ‘vieilles’ relations militaro-civiles a donc été plutôt rétrograde si l’on considère son champ d’étude, et remarquablement conservateur si l’on considère les problèmes d’étude choisis.

L’objet de référence a souvent été l’Etat et en tant que domaine, il demeure en effet très centré sur l’Etat, souvent sur l’exécutif, offrant un regard ontologique qui ne tient pas compte d’un large spectre d’autres acteurs qui ne correspondent pas à ses hypothèses et ignorant la société civile dans son ensemble. Peut-être cela est-il compréhensible puisque l’Etat a un accès plus grand aux ressources pour soutenir les armées que d’autres acteurs et que les gouvernements ont développé des instruments politiques et légaux pour soutenir leur demande d’user de la force (Buzan et al, 1998, p. 49). Pourtant, une des évolutions les plus importantes en train de se produire aujourd’hui est la prise de conscience croissante des limites

de la conceptualisation d'un 'Etat' monolithique et immuable alors que dans la plupart des pays, l'Etat moderne est plus souvent à plusieurs facettes et évolue continuellement.

Un autre développement est la prise de conscience de questions sur la façon dont l'Etat fonctionne et l'intérêt que ces questions suscitent. Ces questions sont aussi devenues beaucoup plus centrales dans les débats des 'nouvelles' RMC. Par exemple, un des problèmes-clés de la consolidation du contrôle démocratique sur les forces armées se trouve dans la capacité de l'Etat à réellement appliquer ses exigences au niveau quotidien. Bland soutient par exemple que l'on oublie de s'intéresser à la capacité de diriger les relations militaro-civiles, là où l'attention se porte sur une approche plus étroitement limitée aux lois (Bland, 2001). L'établissement de procédures institutionnelles et de mécanismes pour la surveillance sont souvent des conditions nécessaires mais non suffisantes si l'Etat n'a pas la capacité de réellement utiliser ces procédures (1992, p. 174). Le problème de la capacité de l'Etat a été en partie négligé parce que dans la phase fondamentale des relations militaro-civiles, l'intérêt se limitait aux régions et aux Etats où ce problème ne paraissait pas être important, et le lien entre la capacité de l'Etat et la démocratisation n'avait donc pas été fait. Dans beaucoup d'ouvrages de transition, particulièrement les travaux de Linz et Stepan, est apparue une conscience grandissante que le 'pouvoir être Etat' est un facteur-clé dans le processus de démocratisation, spécialement pour les questions concernant les Etats faibles, contestés et déstructurés. (Linz et Stepan, 1998, p. 366 ; Sorensen, 1993 ; Holsti, 1996).

Dans le contexte de l'Europe centrale et orientale, et plus spécialement encore en ex-Union soviétique, en ex-Yougoslavie et en Afrique, ce manque de profondeur de mécanismes institutionnels permettant le contrôle est illustré plus particulièrement par le rôle de l'exécutif et la surveillance législative de la politique de défense (Cotter, Edmunds et Forster, 2001). La bureaucratie, sous la forme du ministère de la Défense et du ministère de l'Intérieur, est le moyen institutionnel par lequel la politique de défense est organisée et administrée et par lequel l'exécutif exerce son autorité politique. Dans le contexte post-communiste, la 'civilianisation' de la bureaucratie (la tendance à rendre la bureaucratie plus civile) a été un article central des réformes militaro-civiles dans beaucoup de pays. Pourtant, ce processus a aussi introduit des problèmes liés au manque d'expertise. Beaucoup de nouveaux membres civils de la bureaucratie avaient une expérience limitée des affaires de défense et de sécurité, une situation qui affecte directement la mise en application de la politique par les forces armées. Ces problèmes ont été aggravés dans les Etats où les fonctionnaires sont des personnes nommées politiquement et qui sont souvent portées à être révoquées après un changement de gouvernement. Dans ces cas, la bureaucratie n'a pas la possibilité de développer une mémoire institutionnelle sur la façon dont son rôle dans le système du contrôle démocratique des forces armées opère. Dans les bureaucraties de défense, cela peut habituelle-

ment entraver l'exercice de l'autorité démocratique légitime de deux manières : premièrement, cela peut rendre la formulation de la politique et la mise en application de cette politique problématiques ; deuxièmement, cela peut mener à une surenchère de l'expertise des collègues militaires.

La surveillance législative de la politique de défense est aussi un des éléments-clés du contrôle de la démocratie par les forces armées. Dans une démocratie représentative solide, c'est la législature qui est l'expression institutionnelle de la responsabilité du peuple. Les parlements fournissent un élément crucial de légitimité aux accords militaro-civils de l'Etat. Dans un système de contrôle démocratique sur les forces armées, le rôle majeur de la législature concerne sa capacité à vérifier la législation, à exercer un contrôle budgétaire et à empêcher la politique d'être mise en œuvre sans son approbation (1992, pp. 82 – 85). Pourtant, pour que la surveillance législative ait un sens, il est crucial que la volonté, l'information et l'expertise existent afin que cette fonction soit exécutée de manière adéquate. Ces exigences sont étroitement liées et ont souvent manqué dans l'environnement post-communiste d'Europe centrale et orientale. Ici, un problème particulier a été le manque d'expertise dans le domaine de la défense et de la sécurité chez les hommes politiques civils. Cette insuffisance d'expertise importante entrave le processus de surveillance parlementaire en empêchant les 'surveillants' d'exécuter leur mission de manière efficace. Cela peut les empêcher de poser les bonnes questions au niveau de la commission parlementaire ou de comprendre pleinement les implications des politiques qu'ils ont révisées. Un problème similaire apparaît si ceux qui vérifient la politique n'ont pas à leur disposition une information suffisante qui leur permette de porter des jugements équilibrés. Dans le contexte post-communiste, ces difficultés peuvent être aggravées par le fait qu'il n'y a aucune source alternative d'information sur les affaires de défense et de sécurité dans la société civile. Dans ce cas, l'information procurée peut contenir des partis pris pour les intérêts institutionnels propres du secteur militaire. Comme le note Edward Page, en pratique, le processus de vérification législative est une relation complexe de négociations entre la législature et l'exécutif. (Page, 1992, p. 89). Si la législature n'a pas la possibilité d'entrer dans cette relation de négociations en termes appropriés, alors sa capacité à vérifier la politique sera grandement limitée.

Une deuxième évolution, parallèle à la première dans une certaine mesure, est la reconnaissance croissante de l'inadéquation des définitions traditionnelles, du point de vue de leur nature et de leur utilité, en termes de composantes militaires et civiles des RMC. Cela a été un lieu commun dans les 'vieilles' RMC de s'intéresser exclusivement aux forces armées conventionnelles et en uniformes en excluant les forces 'grises'. Ces forces 'grises' comprennent les paramilitaires, les services de renseignements et les forces de nature officielle et non officielle qui sont armées (Cottey, Edmunds et Forster, 2000 ; Nelson, 2001, p. 5). Celles-ci ont été traditionnellement exclues des définitions orthodoxes de l'armée, alors qu'elles sont souvent des agents-clés de l'Etat. Dans de nombreux pays, par ex-

emple l'ancienne République yougoslave, le Zimbabwe et la Fédération russe, ce sont la police spéciale et les troupes du ministère de l'Intérieur, plutôt que les membres en uniformes des forces armées, qui ont souvent été un problème plus pressant pour assurer le contrôle démocratique civil, que les forces armées elles-mêmes. En partie, cette préférence pour une définition étroite a reflété la prédominance et l'application des concepts de l'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du Nord de la composante 'militaire' des relations militaro-civiles. Cette définition étroite des forces armées a été particulièrement encouragée par les travaux de Huntington dans *The Soldier and the State (Le soldat et l'Etat)*, qui a avancé les notions de contrôle 'objectif' et 'subjectif' explicitement basées sur l'hypothèse d'une claire séparation des responsabilités entre les secteurs civils et militaires, avec une armée ayant un espace clairement défini, autonome et professionnalisé de responsabilité, et chargée de l'application et de la gestion de la force ; sans oublier les autorités civiles dans une zone clairement démarquée et séparée.

Les travaux de pionniers de Moskos, Allen-Williams et Segal sur les armées post-modernes sont explicitement en désaccord avec la bifurcation binaire des forces armées et des autorités civiles (Moskos, Allen-Williams et Segal, 2000). Une récente recherche comparative examinant les modèles des relations militaro-civiles en Europe centrale et en Europe orientale a aussi fourni de fortes preuves empiriques montrant que dans beaucoup de pays de la région, la police 'spéciale', les organisations paramilitaires et les troupes du ministère de l'Intérieur sont d'importants éléments d'un secteur de sécurité plus large, souvent sous la responsabilité de différents ministres au sein du gouvernement et gouvernés par des réglementations législatives et financières différentes (Cottey, Edmunds et Forster, 2001). De nombreux chercheurs du domaine des études du développement sont montés au front pour soutenir que notre réseau analytique devait faire de plus vastes prévisions en termes de réformes du secteur de sécurité – pour inclure explicitement les forces militarisées ainsi que l'armée. Par exemple, Nicole Ball a soutenu qu'un meilleur moyen de conceptualiser l'aspect militaire des relations militaro-civiles est d'utiliser le concept de 'famille de la sécurité'. Ceci inclut les forces armées de sécurité, la police, les services paramilitaires et les services de renseignements ainsi que les forces de sécurité non formelles (Ball, 2001, p. 47).

Une troisième évolution bien documentée est née de l'effondrement de l'Union soviétique, de la fin de la guerre froide et du défi lancé par ce que Francis Fukuyama appelle la fin des idéologies. Cette évolution fait un lien plus étroit entre les réformes militaires et le processus de démocratisation. Peut-être très sobrement, les chercheurs analysant les 'Etats déstructurés' comme la Sierra Leone et la Somalie, suggèrent que l'absence d'institutions, de bureaucratie, d'administration et d'autorité de la loi est centrale pour comprendre les relations militaro-civiles dans ces Etats. Pour certains comme Chris Smith, la réforme des armées dépend en fait de processus plus généraux de développement d'une démocratie efficace, spécialement dans les pays comme le Nigeria et l'Indonésie "... où

les relations militaro-civiles sont au cœur de la démocratisation et du développement de la légitimité de l'Etat ", (Smith, 2001, p. 11). C'est particulièrement le cas dans les zones centrales des relations militaro-civiles, spécialement le contrôle civil des forces armées. Dan Nelson a soutenu plus loin que l'un des aspects est l'intérêt croissant de la présence ou de l'absence de ce qui pourrait être nommé la société civile (Nelson, 1998). Un autre aspect de cela est le lien entre société civile, nation et démocratie libérale. Taras Kuzio soutient que dans beaucoup de cas, peu de valeurs communes existent qui " étayent la voûte de la culture sociétale dans une communauté politique naissante ", (Kuzio, 2001, p. 171). Le nationalisme est donc intimement lié au développement de la politique, de l'administration et des moyens de coercition. Cela ouvre un dialogue potentiellement fructueux avec les spécialistes du nationalisme, de la transition démocratique et de la démocratisation, qui a été absent au sein de la communauté des chercheurs sur les relations militaro-civiles. (Nelson, 2001).

Une quatrième évolution notable est une plus grande prise de conscience des défis non-basés sur l'Etat pour les relations militaro-civiles. Au bout du spectre des différentes évolutions, celle-ci est présentée dans les travaux de Barry Buzan et Ole Waever et dans le concept de la théorie de sécurisation – les processus discursifs à travers lesquels les groupes sociaux identifient quelque chose comme une menace (Buzan, 1991 ; Buzan et al 1998). L'application de ce concept permet de re-conceptualiser par quelle sécurité (la sécurité de qui) nous devrions être concernés, ce qui met en parallèle le processus d'évaluation de la participation qui est utilisé maintenant pour calibrer la sécurité réellement existante. Tout en lançant un défi à la vision orthodoxe et centrée sur l'Etat des 'vieilles' relations militaires, cette approche place les individus et les communautés au centre de son propos. La contribution de la théorie de sécurisation aux 'nouvelles' relations militaro-civiles est qu'elle nous avertit de trois problèmes : d'abord, ce qui est appelé objets référents, les choses dont on dit qu'elles sont des menaces existentielles et qui ont une revendication légitime de survivre ; deuxièmement, les acteurs de sécurisation – qui affectent les dynamiques d'un secteur en déclarant quelque chose un objet référent – menacé leur son existence ; troisièmement, les acteurs fonctionnels qui affectent la dynamique d'un secteur sans être l'objet référent ou un acteur de sécurité. – (Buzan et al, 1998, p. 36). Cette approche analytique fournit donc une importante tête de pont entre les 'vieilles' relations militaro-civiles et celles intéressées par les réformes du secteur de sécurité.

Une cinquième tendance est la prise de conscience croissante du besoin de mieux comprendre l'interaction entre structures et agents. La vision typique du domaine de beaucoup de relations militaro-civiles était plutôt statique. L'attention était souvent portée sur les aspects structureaux des aspects des RMC, en particulier les constitutions et la façon dont elles forment les sphères dans lesquelles on se disputait le pouvoir. Certains chercheurs ont adopté une approche basée sur l'ensemble des agents explorant les intérêts de l'armée, mais souvent il n'a pas

été remarqué que ceux-ci étaient limités à les examiner comme un type spécial de groupe d'intérêts. Dans une recherche basée sur le projet ESRC de transformation des relations militaro-civiles, Cottey, Edmunds et Forster ont soutenu qu'il est nécessaire d'avoir d'une approche plus inclusive pour analyser les relations militaro-civiles, en particulier pour examiner ce qu'ils appellent un ensemble de problèmes de la 'deuxième génération', spécialement en Europe centrale et orientale (Cottey, Edmund et Forster 2000). Cette approche s'intéresse à l'interaction entre les structures et les agents, le besoin d'explorer les attitudes et des comportements des acteurs-clés ainsi que les constitutions et l'aspect institutionnel de ceux qui sont engagés dans les relations militaro-civiles. Dans la même veine, Daniel Nelson soutient que la composante 'relations' des relations militaro-civiles a trop souvent été négligée et qu'on a besoin de mieux comprendre l'élément interactif des RMC (Nelson, 2001).

Ce qui est clair, c'est qu'il y a eu une importante convergence sur ce qui a été appelé 'le secteur de sécurité'. Que, comme le soutient Chris Smith, la cause en soit 'l'introduction d'un point de vue de développement dans un discours contemporain sur les relations militaro-civiles (C. Smith, 2001, p. 9) ou, comme il est suggéré ici, les développements épistémologiques et ontologiques dans et autour du domaine des relations militaro-civiles, ceci est clairement contesté. Ce qui ne fait pas de doute est que la convergence qui a mené à un dialogue fructueux entre les chercheurs des RMC et ceux qui travaillent dans le domaine des études pour la paix – et particulièrement des études du développement – pourrait porter plus de fruits que le dialogue déclenché par l'attaque néo-marxiste en provenance des études du développement contre les 'vieilles' relations militaro-civiles. Ceci a eu aussi une résonance sur l'organisation administrative de l'élaboration de la politique. C'est le secrétaire d'Etat au Développement international plutôt que le secrétaire de la Défense étrangère qui préside l'initiative interministérielle à Whitehall pour la prévention des conflits – un indicateur organisationnel de ce que pourrait signifier la 'DFID-isation' ou la 'développementisation' d'une partie-clé du domaine des relations militaro-civiles. En outre, la Commission européenne est montée au front pour défendre ce qui pourrait être appelé une approche inclusive ou holistique de la prévention des conflits, approche qui réunit les instruments militaires, politiques et économiques d'influence dont l'UE est idéalement portée à prendre la tête, d'après la Commission européenne. La Commission européenne, qui se proclame organisation de pouvoir civile, a aussi exposé ses intérêts pour la prévention des conflits, proclamant que " Les pays dans leur individualité sont incapables de résoudre ces problèmes seuls ou avec les instruments classiques de la diplomatie bilatérale ", (CEC, 2001).

Troisième partie: le défi politique

La fin de la guerre froide a eu un effet considérable dans le domaine des RMC et ce, de plusieurs manières. D'abord et avant tout, il s'est effectué un changement

pour encourager les Etats à se joindre aux Etats de démocratie libérale pour la paix et la stabilité internationale. Comme Nicole Ball le fait remarquer, durant la guerre froide, les gouvernements occidentaux ont fourni une quantité considérable d'aide aux alliés sans trop se préoccuper ou s'inquiéter de savoir si leurs relations militaro-civiles étaient fondées sur des principes démocratiques ou pas (Ball, 2001, p. 46). Dans de nombreux cas, combattre le communisme était l'objectif le plus important de cette aide. Pourtant, avec la fin de la guerre froide, il y a eu un intérêt renouvelé pour les changements politiques éventuels et en particulier pour l'objectif de promouvoir un contrôle civil démocratique sur les forces armées et une gestion efficace du secteur de sécurité. Ceci est réellement devenu pour certains gouvernements l'objectif numéro un des programmes d'aide et de développement. Au RU, l'objectif de la Diplomatie de Défense était la pièce centrale de la révision de la stratégie de défense de 1997-98. Il détermina la mission-clé des forces armées comme étant de "dissiper l'hostilité, construire et maintenir la confiance et assister au développement de forces armées démocratiquement responsables." En Australie, la tâche de la politique de stratégie du gouvernement 97 (PSA 97) est d'offrir "... une stratégie militaire pour former un environnement par l'engagement international". En Suisse, il y a eu la création du nouveau centre de Genève (avec le Centre de politique de sécurité et le Centre de déminage humanitaire) pour le contrôle démocratique des forces armées, avec pour but de contribuer activement au concept de contrôle démocratique des forces armées et à sa promotion.

Ces initiatives de politique publique ont soulevé de nombreuses questions quant au rôle approprié des forces armées dans les activités de prévention de conflit en période de paix, de la même manière que l'a fait la 'guerre contre le terrorisme' à la suite des attentats du 11 septembre aux Etats-Unis. Un ensemble de questions concerne la distribution de l'effort entre la préparation pour la lutte contre les conflits et les activités destinées à prévenir, avant tout, les conflits. Un second ensemble de questions concerne les relations entre le personnel en uniforme avec ses collègues des communautés du développement et d'aide internationale. Une question cruciale, ici, est le besoin d'explorer avec précision où la valeur ajoutée ou une contribution distinctive peuvent être apportées par chaque communauté en étant à la fois efficaces et effectives. Un troisième ensemble de questions concerne le rôle, l'utilité d'une force militaire et la nature de la guerre dans les sociétés démocratiques libérales avancées. De manière intéressante, en ce moment, la nouvelle réflexion sur la politique n'a pas beaucoup de relation avec le discours académique actuel, ni même de changement de paradigme émergent.

Dans le large domaine de la prévention des conflits, les budgets ont augmenté durant la dernière décennie, sans investissement parallèle dans les méthodes de développement pour comprendre comment et pourquoi certaines politiques fonctionnent. Plus récemment, alors que les budgets ont commencé à se stabiliser et dans certains cas à diminuer, les départements du trésor et des finances ont com-

mené à demander pourquoi certaines activités avaient été entreprises, quelle base d'information avait été utilisée pour informer les décisions politiques et comment cette information avait été utilisée pour informer les programmes de stratégie. L'absence d'instruments conceptuels clairs pour analyser les liens entre les objectifs, les méthodes de réalisation et les résultats à atteindre a posé d'importantes questions pour la communauté des sciences sociales et de la politique publique. Dans la communauté de la défense en général, il y a eu une petite évaluation soit de l'efficacité soit de l'efficience de ce que nous appelons aujourd'hui la diplomatie de défense. Par contre, dans la communauté du développement international, les programmes ont été évalués de manière assez rigoureuse sur la base de micro-objectifs spécifiques, mais le lien entre macro ou moyen objectifs n'a souvent pas été fait.

Une raison pour l'intérêt des 'nouvelles' relations militaro-civiles est le défi posé par les décideurs des politiques des gouvernements et ceux qui les appliquent en Europe centrale et orientale qui continuent de demander 'la théorie n'a pas d'importance, mais est-ce que ça marche dans la pratique ? Forçant ainsi à une plus grande réflexion sur le lien entre la théorie et la pratique et ce qui marche et pourquoi. Un autre besoin pressant de mieux comprendre la dimension politique des 'nouvelles' relations militaro-civiles est le besoin de dé-conflictualiser les activités avec les alliés. Ceci a pris une importance croissante lorsque les pays bénéficiaires se sont plaints d'une duplication excessive et inutile de la compétition. L'intérêt de l'Occident pour les différents changements qui pouvaient intervenir a été renforcé par l'aspiration auto-générée de beaucoup d'Etats post-communistes en Europe centrale et orientale de rejoindre les institutions occidentales, en particulier l'OTAN et l'Union européenne. Ceci a conduit à des intérêts partagés en Europe de l'Ouest et de l'Est quant aux circonstances sous lesquelles un transfert efficace de politique peut avoir lieu.

L'effet cumulatif de ces développements est de revigorer la dimension politique des RMC qui était toujours présente dans les 'vieilles' RMC, mais qui trop souvent avait été, soit négligée, soit interprétée comme une application directe d'un modèle unique d'Etat des RMC sur un autre Etat. Ceci ouvre des possibilités intéressantes pour un engagement plus grand et plus sérieux avec des chercheurs et des auteurs travaillant dans le domaine de la politique publique.

Quatrième partie: le nouveau programme de recherche

Il y a au moins cinq sphères principales de travail qui fournissent un point de départ à la réflexion sur la direction que les recherches devront prendre et un nouvel ensemble de priorités développé.

1. Il y a un besoin véritable de cesser de puiser dans les travaux des vieux maîtres et de mettre fin aux contraintes auto-imposées des 'vieilles' RMC. Il est particulièrement nécessaire de rendre les problèmes théoriques plus

clairs et plus explicites. Il est également nécessaire de mieux relier entre elles les théories des relations internationales, des sciences politiques et des sciences sociales. On a, en particulier, besoin d'avoir un noyau plus grand de débats théoriques sur la nature des relations militaro-civiles qui, comme cela a été montré plus haut, a des fondements théoriques plutôt faibles. Les questions-clés sont ici :

- a. Comment les concepts sont construits et démantelés (la théorie critique et le courant constructiviste fournissent un appui potentiellement riche).
 - b. Le rôle des institutions, des lois et des normes (théorie du régime et approches du point de vue institutionnel).
 - c. Le jeu réciproque entre institutions et acteurs, en particulier la tension entre les acteurs principaux, les ministères de la Défense, les armées et les fonctionnaires et les hommes politiques.
2. Le besoin pour une meilleure compréhension de la nature holistique de la prévention des conflits. Les questions-clés sont :
- a. Le lien entre une série d'activités : Diplomatie de la Défense, Réforme du secteur de sécurité, Réforme du secteur de développement international.
 - b. La valeur ajoutée de chacun de ces instruments politiques dans la prévention de conflits.
3. Les relations entre les niveaux nationaux, sub-nationaux et internationaux des systèmes de relations militaro-civiles.
- a. Dans quelles limites les acteurs extérieurs et les idées forment-ils les relations militaro-civiles intérieures ? L'interaction des Etats, acteurs et personnes dans l'adaptation aux normes et lois avancées par 'la société internationale'.
 - b. Dans quelles limites une convergence vers des principes particuliers ou des méthodes organisationnelles devient-elle si dominante qu'elle devient un instrument de la société internationale, c'est-à-dire, par exemple, les notions occidentales de contrôle civil démocratique ou de la professionnalisation ?
 - c. Quels sont les niveaux de tension nationale, sub-nationale et internationale des relations militaro-civiles ? Une grande partie de la littérature suppose qu'il y a un modèle européen reconnaissable qui ne

tient pas compte d'autres modèles. Il y a clairement un besoin de recherches qui s'intéressent aux formes non occidentales de relations militaro-civiles pour étudier la nature de celles-ci en relation avec les autres formes régionales et européennes.

- d. La thèse de la paix démocratique suggère que la guerre est moins probable. Comment cela affecte-t-il les relations militaro-civiles ?
 - e. Le rôle de la société internationale. Les questions importantes sont : savoir si des valeurs communes forment les relations militaro-civiles et étudier le rôle de la société internationale dans la formation des relations militaro-civiles.
4. La classification de différents types de relations militaro-civiles. Un certain travail là-dessus a déjà été entrepris par des équipes de recherche déjà existantes mais il faudrait organiser de nouvelles équipes autour d'approches communes théoriques et d'exemples.
- a. Ceci doit inclure une étude approfondie et une description fournie d'exemples nationaux ainsi que des travaux comparatifs.
 - b. Ces travaux doivent être de nature mondiale et régionale, avec une attention particulière pour les régions du monde difficiles et oubliées.
 - c. Les travaux comparatifs doivent être beaucoup plus théoriques.
5. Comment le changement de nature d'un Etat affecte-t-il les relations militaro-civiles et les différentes conditions – paix, crises et guerres, en particulier après le 11 septembre ? Les questions-clés sont ici :
- a. Comment les différents types d'Etats (faible/fort/déstructuré) affectent-ils les relations militaro-civiles ?
 - b. Les Etats s'adaptent-ils à l'utilisation des forces armées comme instruments de politique et si oui comment ?
 - c. Les Etats changent-ils la nature de la régulation des relations militaro-civiles ?
 - d. Quelles sont les nouvelles dynamiques pour faire une guerre mondiale au terrorisme ?
6. Finalement, savons-nous comment et dans quelles mesures un transfert de politique efficace s'effectue et quelles sont les clés déterminantes dans ce processus ?

Conclusions

Cet article soutient qu'il y a maintenant une série de défis à la manière dont les relations militaro-civiles ont été conceptualisées, qui exige une transformation majeure du domaine vers ce que l'on appelle ici les 'nouvelles' relations militaro-civiles. Ces défis viennent de trois sphères : un défi épistémologique qui est en train d'ouvrir de nouvelles voies d'explication et de compréhension des RMC ; un défi ontologique déplaçant notre approche centrée sur l'Etat vers une autre beaucoup plus inclusive ; et finalement, un défi de forte politique publique attirant notre attention sur les questions d'efficacité et d'efficience dans la mise au point des politiques publiques et des politiques de transfert. L'impact de ces changements est : tout d'abord, un plus grand besoin de rigueur théorique ; deuxièmement, un besoin de compléter la recherche en relations militaro-civiles avec d'autres nouvelles questions intéressantes ; et troisièmement, le besoin pour les chercheurs en relations militaro-civiles d'embrasser une approche interdisciplinaire puisant dans des disciplines de même origine. Dans cette tentative, nous ne devrions pas perdre de vue les connaissances importantes gagnées dans la période des 'vieilles' relations militaro-civiles, ni la pluralité des approches méthodologiques exigée pour expliquer et comprendre les 'nouvelles' relations militaro-civiles et leur programme de recherche.

Références

- BALL, Nicole.** "Transforming security sectors: the IMF and World Bank Approaches" ("Transformer les secteurs de sécurité : les approches du FMI et de la Banque mondiale"), dans *Conflict, Security Development*, 2001, vol. I, n° 1, pp. 45 – 66.
- BLAND, Douglas.** "Patterns in Liberal democratic Civil-Military Relations" ("Les modèles dans les relations militaro-civiles des démocraties libérales"), dans *Armed Forces and Society*, été 2001, vol. XXVII, n° 4, pp. 525 – 540.
- BLONDELL, Jean.** "Then and Now: Comparative Politics" ("Alors et maintenant, politiques comparatives") dans *Political Studies*, 1997, vol. XLVII, pp. 152 – 160
- BUZAN, Barry.** *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold war Era*, (Peuples, Etats et peur : un programme pour les études de sécurité internationale dans l'ère de l'après-guerre froide), Hemel Hempstead, Harvester-Wheatsheaf, 1991.
- BUZAN, Barry, WAEVER, Ole et DE WILDE, Jaap.** *Security: A New Framework for Analysis* (Sécurité : un nouveau cadre d'analyse), Londres, Lynne Rienner, 1998.
- Commission des Communautés européennes.** *Communication sur la prévention des conflits de la Commission européenne*, (COM 2001), 211 final, 11 avril 2001.
- COTTEY, Andrew, EDMUNDS, Tim and FORSTER, Anthony.** "Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe – A Framework for Understanding Civil-Military relations in Postcommunist Europe" ("Contrôle démocratique des forces armées en Europe centrale et orientale – un cadre pour comprendre les

relations militaro-civiles dans l'Europe post-communiste), dans ESRC *One Europe or Several ? (Une Europe ou plusieurs ?)*, article de travail 1/99, 1999, Sussex, Université de Sussex.

COTTEY, Andrew, EDMUNDS, Tim et FORSTER, Anthony. “ The Second Generation Problematic: Rethinking Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe ” (“ La problématique de la deuxième génération : repenser le contrôle démocratique des forces armées en Europe centrale et orientale ”), dans *Transformation des relations militaro-civiles*, article 1.7, décembre 2000.

COTTEY, Andrew, EDMUNDS, Tim et FORSTER, Anthony. *Democratic Control of Armed Forces in Central and eastern Europe: Guarding the Guards (Contrôle démocratique des forces armées en Europe centrale et orientale : surveiller les gardiens)*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

CARR, E. H. *The Twenty Years Crisis, 1919–1939: An Introduction to the study of International Relations (Les vingt années de crise, 1919–1939 : une introduction à l'étude des relations internationales)*, Londres, Macmillan, seconde édition, 1991.

FEAVER, Peter. *Armed Servants: Agency Oversight and Civil Military Relations (Les militaires : surveillance de l'organisme et relations militaro-civiles)*, Harvard University Press, à paraître.

FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man (La fin de l'histoire et le dernier homme)*, Londres, Penguin, 1992.

HOLSTI, K.J. *War and the state of war (Guerre et état de guerre)*, Cambridge, Université de Cambridge Press, 1996, p. 51 (Etudes des relations internationales).

JACHTENFUCHS, Markus. “ European Governance ” (“ Gouvernement de l'Europe ”), *European Law Journal*, vol. I, n° 2, 1995, pp. 115–32.

MEARSHEIMER John J. “ Back to the Future: Instability in Europe after the Cold war ” (“ De retour dans le futur : Instabilité de l'Europe après la guerre froide ”), dans *International Security*, vol. XV, n° 1, été 1990, pp. 5–56.

KALDOR, Mary et ASBJORN, Eide. *The World Military Order: The impact of military technology on the Third World, (L'ordre du monde militaire : l'impact de la technologie militaire sur le tiers monde)*, Londres, Macmillan Press, 1979.

KUZIO, Taras. “ Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple? ” (“ Transition dans les Etats post-communistes : triple ou quadruple ? ”), dans *Politics*, vol. XXI, n° 3, 2001, pp. 168–173.

LUCKHAM, Robin. *The Nigerian Military: a sociological analysis of authority & revolt, (L'armée nigérienne : une analyse sociologique de l'autorité et de la révolte) 1960–67*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, p. 1 971.

MOSKOS, Charles, ALLEN WILLIAMS, John et SEGAL, David. *Post Modern Militaries (Les armées post-modernes)*, 2000

NELSON, Daniel N. “ Civil Armies, Civil Societies ” (“ Armées civiles, sociétés civiles ”) dans *Armed Forces and Society*, Fall, vol XXVI, n° 1, 1998, pp. 136–158.

- NELSON, Daniel N.** *Definition, Diagnosis, Therapy – A Civil/Military Critique (Définition, Diagnostic, thérapie – une critique civile/militaire)*, article non publié, 2001
- NORGAARD, A.** “Institutions and Post Modernity” (“Institutions et post-modernité”) dans *Co-operation and Conflict*, vol. XXIX, n° 3, 1994, pp. 245–87.
- PAGE Edward C.** *Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis, (Autorité politique et pouvoir bureaucratique – une analyse comparative)*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1992.
- PYE, Lucian.** *Guerrilla Communism in Malaya: Its Social and Political Meaning, (Communisme guérilla en Malaisie : son sens politique et social)* Cambridge, Mass. MIT press., 1969.
- SMITH, Chris.** “Security-sector reform: development breakthrough or institutional engineering?” (“Réforme du secteur de sécurité : percée du développement ou technique institutionnelle ?”), dans *Conflict Security Development*, vol I, n° 1., 2001, pp. 5–19.
- SORENSEN, Georg.** *Democracy and Democratization (Démocratie et démocratisation)*, Colorado, Westview Press, 1993.
- WAEVER, Ole.** “European Security Identities” (“Les identités de la sécurité européenne”), *Journal of Common Market Studies*, vol XXXIV, n° 1, 1996, pp. 103–32.
- WENDT, Alexander.** “Anarchy is what the state makes of it: the social construction of power politics” (“L’Anarchie est ce que l’Etat en fait : la construction sociale des politiques du pouvoir”) dans *International Organization*, n° XLVI, 1992, p. 2.
- WOODS, Ngaire.** “The Uses of Theory in the Study of International Relations” (“Les utilisations de la théorie dans l’étude des relations internationales”) dans *Explaining International Relations since 1945*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 9–31.
- ZALEWSKI, Marysia** sous la direction de CARLSNAES, Walter & SMITH, Steve. *European foreign policy: the EC and changing perspectives in Europe (Politique étrangère européenne : la CE et les changements de perspectives en Europe)*, Londres, Sage, 1994.

Les relations militaro-civiles et la construction d'une démocratie consolidée: le cas de la Bulgarie

Colonel Valeri Ratchev et Dr Velichka Milina

Les dix dernières années ont été les témoins d'un ensemble remarquable de réalisations en Bulgarie : les buts fondamentaux de la transition post-totalitaire dans les relations militaro-civiles ont été largement atteints ; un régime parlementaire fonctionne dans la stabilité ; la société civile se structure à un niveau institutionnel ; les principes d'une économie de marché s'établissent ; le processus de changement du droit à la propriété est presque complet ; les fondements d'un contrôle civil sur l'armée ont été posés ; et les forces armées sont politiquement neutres, obéissant seulement aux institutions politiques élues légitimement et aux lois qui résultent de ce processus. Pourtant il reste encore beaucoup à faire. La consolidation du processus de démocratisation pose beaucoup de questions. Quel modèle de relations militaro-civiles pourra-t-on maintenir pour la Bulgarie ? Quelle forme de contrôle sur les forces armées serait-elle la plus appropriée pour le développement de la société dans cet Etat nouvellement constitué ? Et quels sont les problèmes causés par les détails d'une transformation sociétale ? Dans cet article, nous soutenons qu'étant donné les grands changements ayant lieu dans le fonctionnement de l'Etat, il est nécessaire d'introduire à dessein des normes et des modèles de responsabilités partagées dans l'ensemble du contexte des relations militaro-civiles.

Après 1989, les sphères militaires et civiles se sont retrouvées dans la même situation unique : elles prenaient part à la transformation de la société bulgare. Les trois parties concernées par les relations militaro-civiles (l'élite politique, les professionnels de l'armée et les citoyens) ont adopté de nouveaux modèles culturels de comportement et de relations. Les institutions politiques, les idées sur leurs fonctions idéales et les visions des relations entre elles – tout a changé. Le rôle, la structure organisationnelle, les compétences, le gouvernement politique et les moyens de contrôle sur les forces armées sont en transition. Les relations essentielles entre les citoyens et l'Etat ont été modifiées.¹ Rien de cela n'a été aisé. La complexité de la situation est accentuée par le manque de modèles théoriques ou pratiques de transformations à une telle échelle. Le but, évidemment, est de remplacer totalement le contrôle politique totalitaire de l'armée par le parti/Etat, par des principes durables et des mécanismes qui mènent à un contrôle objectif et démocratique des forces armées, d'après le schéma classique suggéré par Samuel

¹ D'après nos experts et les observateurs étrangers, la base légale régulant les relations entre la société politique et la sphère militaire est considérablement développée. Ont déjà été adoptées une nouvelle constitution, une loi sur la défense et les forces armées, des lois individuelles, et des dispositions réglementaires pour certaines des structures entrant dans la composition des forces armées. Ceci constitue un fondement stable pour l'institutionnalisation du contrôle civil.

Huntington. Le résultat désiré est la primauté des sphères civiles et politiques sur la sphère militaire professionnelle précédemment largement autonome. Le pouvoir politique entre elles a été distribué de telle manière que l'armée est devenue politiquement neutre, mais, en même temps, les " officiers professionnalisés sont prêts à remplir les souhaits de chaque groupe social qui assure un pouvoir légal au sein de l'Etat. " ² Le résultat devrait conduire à une augmentation du statut des forces armées et au rehaussement de leur valeur pour la Nation-Etat. Le problème essentiel des relations militaro-civiles est assez clair : une des institutions de la société, les forces armées, possède le monopole de l'utilisation d'un grand éventail d'instruments de force mortelle dans le but de protéger les intérêts, extérieurs et intérieurs, de cette société. Le problème qui surgit au cours d'une transition de pouvoir est que ce monopole de force dote les forces armées du potentiel – mais pas nécessairement de l'inclination – à dominer toutes les autres institutions. Dominer ne signifie pas nécessairement mettre en œuvre une dictature militaire ; ceci est une extrême effrayante, et complètement incompatible avec la notion de démocratie libérale. Mais cette dominance pourrait aussi signifier avoir une influence injustifiée sur les affaires intérieures, économiques, et internationales et publiques. Dans les cas où il peut être dit qu'une question intérieure a été décidée d'une manière particulière pour une chose que l'armée a faite ou n'a pas faite, alors on pourrait conclure que l'armée a exercé une influence dans la société. Pourtant, les motifs doivent être examinés avec soin. Un aspect spécifique de ce besoin d'examiner les motifs derrière les actions peut se voir non seulement en Bulgarie, mais aussi dans d'autres pays dans lesquels la réforme de la défense a consisté à diminuer le personnel et l'armement. Une intervention militaire " en douceur " peut ne pas être nécessairement motivée par la soif de pouvoir. Au contraire, elle peut être attribuée à certains des plus grands idéaux inhérents à la profession militaire : procurer la stabilité là où les institutions politiques sont faibles et immatures ; sauver une nation d'elle-même ; surmonter une impasse politique ; empêcher le chaos ; continuer à fournir les services essentiels face à une rupture sociale ; etc. ³ Pour analyser l'état contemporain réel des relations militaro-civiles en Bulgarie, nous divisons ces relations en deux niveaux. Le premier couvre la légitimation et l'institutionnalisation du contrôle civil, et inclut les lois, les ordonnances et les dispositions réglementaires adoptées dans les sphères de la défense et des forces armées, avec les structures organisationnelles et les mécanismes de contrôle élaborés. Le second est socioculturel et est déterminé presque entièrement par la culture des trois éléments impliqués dans les relations militaro-civiles : l'élite politique, la profession militaire et les citoyens.

Au cours de la dernière décennie, la Bulgarie a fait le chemin de la démo-

² HUNTINGTON, Samuel. *Soldier and the State: Theory and Policy of Civil-Military Relations (Le soldat et l'Etat: théorie et politique des relations militaro-civiles)*, Sofia, 1998, p. 85.

³ L'exemple actuel du Pakistan est instructif.

cratisation des relations militaro-civiles avec d'autres pays d'Europe orientale. La dépolitisation des troupes a été réalisée ; un corps de gouvernement civil et politique du ministère de la Défense a été établi. Un nouveau statut social pour l'armée, approprié à la fois à la spécificité de son travail et aux principes de la construction d'une société démocratique, s'est développé. Ces ambitions quant au développement démocratique existent parallèlement aux aspirations à l'adhésion à l'Union européenne (UE), aux exercices joints avec le Partenariat pour la Paix et à l'intention d'entrer dans l'Organisation du traité Nord Atlantique (OTAN). Les critères pour l'adhésion à l'OTAN et à l'UE jouent, sans nul doute, un rôle important d'organisation, de direction et de stimulation dans le développement des politiques pour établir un contrôle démocratique sur l'armée.

L'existence de lois modernes et d'institutions démocratiques n'est, cependant, qu'une condition préliminaire à un contrôle civil effectif. Pour réaliser totalement un tel contrôle, beaucoup de choses dépendent de la maturité de la culture politique, des hommes politiques, et de la société elle-même. Ce n'est pas par accident que la littérature spécialisée de ces dernières années insiste sur les dimensions culturelles subtiles des problèmes de transition démocratique. Il devient de plus en plus évident que l'emprunt de lois, d'institutions à adapter et l'application de lois extérieures régissant les relations militaro-civiles de pays ayant des cultures démocratiques développées n'amènent pas à une restructuration des valeurs, des attitudes psychologiques et du comportement politique dans les sociétés post-totalitaires.

La raison pour laquelle ceci est si souvent le cas se trouve dans les caractéristiques spécifiques de la culture politique prédominante en question et dans les conditions qui ont un impact sur son fonctionnement.

- *La culture politique* caractérise le niveau qualitatif auquel les relations politiques fonctionnent. Elle inclut les connaissances et valeurs politiques, plus les modèles du comportement politique que l'on peut maintenir. Une des lois objectives dont dépend son action est celle de l'effet d'inertie culturelle. Cette loi suggère que chaque génération politique hérite de la précédente d'un certain nombre de connaissances, de valeurs, et de modèles de comportement. Une période de transition tendra à voir la résistance de valeurs et de caractéristiques de comportement dans les relations militaro-civiles qui sont typiques des sociétés totalitaires : la nature mono-logique de la communication, la persistance de peurs idéologiques, la tendance à placer les intérêts d'un groupe (social, corporatif ou politique) au-dessus des intérêts nationaux.
- *Le déterminisme culturel (cette loi par un autre nom)* fait ressortir les rôles de la tradition et des caractéristiques ethno-psychologiques pour le fonctionnement politique de modèles du comportement que l'on peut maintenir.

Négliger les attitudes essentiellement nihilistes envers les institutions, les hommes politiques et la loi, qui sont traditionnelles chez les Bulgares au niveau de leur conscience quotidienne, rendrait tout effort de transition absurde. En même temps, les attitudes positives et les traditions qui assurent le haut prestige des forces armées bulgares pourraient contribuer à restructurer relativement sans douleur les relations entre les sphères civiles et militaires. Depuis la fin du dix-neuvième siècle, on peut dire que l'armée a été une institution profondément attirante pour la plupart des patriotes sincères, un groupe qui peut être décrit comme celui des Bulgares considérés comme le plus respectable. Le prestige de l'armée vient avant tout de sa contribution à la réalisation de tous les objectifs nationaux sous des conditions historiques variées. La société bulgare a la conviction que l'armée a toujours rempli son devoir, que les objectifs nationaux aient été atteints ou pas.

Dans le cadre du pluralisme des partis et des larges débats publics au cours de la période qui a suivi la Première Guerre mondiale, les problèmes de l'armée ont été un sujet d'attention et d'inquiétude pour tous les gouvernements jusqu'en 1945. Les budgets militaires étaient discutés publiquement et approuvés par l'Assemblée nationale. La société était bien informée des problèmes de l'armée et répondait à ses besoins, bien que dans certaines périodes le budget militaire dépassât trente pour cent des dépenses de l'Etat. Les cadres officiers devinrent un des groupes les plus prestigieux dans la hiérarchie des officiels du gouvernement. Dans les années de transition vers la démocratie de l'après-guerre froide, l'armée a été l'un des principaux facteurs de soutien aux réformes. Sans interférer directement, elle a créé la stabilité à certains moments politiquement critiques. Dans la dernière décennie, les troupes n'ont pas été classées plus bas que le second rang dans la hiérarchie de la confiance et du soutien public. Ces faits sont un élément important du contexte des relations militaro-civiles. L'expérience bulgare confirme qu'il n'est pas important pour le contrôle démocratique sur l'armée que les lois écrites soient bonnes ou pas. A long terme, leur efficacité est déterminée par les mécanismes et les pratiques de leur application. Les lois doivent être en conformité avec les caractéristiques spécifiques du système politique national et de la culture ; elles doivent être basées sur des objectifs compris mutuellement, sur une confiance partagée, et un partenariat entre les militaires et les civils, entre l'armée et la société.

En addition à la scène de la culture politique, un autre facteur important pour assurer des relations militaro-civiles harmonieuses à la fin de la période de transition est le renouveau de la société civile, la remise en vigueur du processus du 'devenir' activement un citoyen, dont la caractéristique principale est la culture activiste. C'est un processus dont les résultats affectent les trois composantes de la relation militaro-civile. L'ensemble comprend les politiciens-citoyens, les soldats-citoyens, et la société composée de citoyens indépendants. Ralf Dahren-

dorf soutient que la transformation du sujet totalitaire en un citoyen prend approximativement soixante ans,⁴ une estimation qui ralentit considérablement la naissance d'une société civile mûre, mais qui semble réaliste. A cause de l'action de l'effet de l'inertie culturelle, l'approche *stakhanoviste* est impossible. Les tentatives d'omission de périodes entières de culture du développement ont en général été un échec, comme on peut le voir en Mongolie et dans certaines républiques soviétiques. La présomption d'atteindre en dix à quinze ans ce qui a pris des siècles aux autres nations a prouvé son absurdité. Les raisons de cet échec résident dans la spécificité de la culture, comprise comme la qualité des activités humaines en un lieu donné. Une culture politique peut se développer seulement en tant qu'entité fonctionnant virtuellement. En d'autres termes, la transformation de tous les participants aux relations militaro-civiles en des citoyens suppose leur participation à une réelle expérience politique par l'application des modèles de comportements typiques d'une culture politique démocratique. En ce sens, il ne faudrait pas penser que l'application des usages et des modèles caractéristiques des sociétés démocratiques développées ne peut pas commencer tant que la formation des citoyens et de la société civile ne sera pas achevée. Il s'agit là d'un processus interactif ; une culture politique " apprend sur le tas ". Environ dix ans après le début de la transition post-totalitaire et l'établissement d'un système politique démocratique, l'introduction graduelle de modèles de gestion et de mécanismes de relations typiques des démocraties consolidées peut être développée. Le fait qu'une période considérable sera nécessaire à la consolidation de ces développements est une autre question.

Le contrôle de la société politique démocratique sur la sphère militaire, comme modèle des relations dans une période de transition, était une étape absolument nécessaire. La victoire sur le mécanisme totalitaire de contrôle du parti présupposait nécessairement l'établissement d'un " contrôle objectif " sur les forces armées. L'Etat démocratique doit reconnaître, légaliser, et contrôler son monopole de violence. La première étape de la démocratisation était plus ou moins caractérisée par l'introduction non systématique de modèles occidentaux de contrôle démocratique de l'armée, combinés aux efforts des hommes politiques, des chercheurs, et des militaires pour trouver la meilleure formule. Dans cette intention, d'après la Loi sur la défense et les forces armées de la République de Bulgarie, des militaires n'ont pas le droit d'être membres de partis politiques, de mouvements, de coalitions ayant des objectifs politiques, ainsi que de participer à des activités qui sinon violeraient leur neutralité politique, pour toute la durée de leur service dans l'armée. C'est un modèle de dépolitisation qui diffère de manière substantielle de celui, par exemple, de la " Inner Führung " allemande, bien que le principe soit similaire.

⁴ DAHRENDORF, Ralf. *Reflections on Revolution in Europe (Réflexions sur une révolution en Europe)*, Sofia, 1992, pp. 87 – 92

Le ministère de la Défense bulgare emploie plus de civils que ne le font des ministères comparables dans plusieurs Etats de l'OTAN. Dès 1991, un ministre civil assumait les fonctions politiques d'administration. Depuis, son activité a été soutenue par un cabinet politique, et par des conseils d'administration civils qui accomplissent aussi des activités pour le service d'administration des citoyens et des entités légales. Des officiers militaires servent aussi dans ces " conseils d'administration ", lorsque la nature de l'activité requiert une expertise militaire. Un point-clé dans le processus de démocratisation est le moment où le corps politique civil du gouvernement assume la responsabilité de la formulation de la stratégie de sécurité nationale et de la doctrine militaire nationale. Ces formulations déterminent le contexte et le cadre d'action des forces armées (y compris les effectifs en temps de paix et de guerre, la structure organisationnelle et fonctionnelle), et de leur prestation en ressources. Le fait d'" assumer la responsabilité " est d'une importance centrale pour le succès d'un contrôle démocratique, puisqu'il force les politiciens à faire leur éducation dans le domaine relatif à la défense et aux forces armées.

Comme dans toutes les démocraties, la discussion du budget de défense au sein du gouvernement et du Parlement n'est pas seulement une question de chiffres. Elle porte aussi sur les résultats spécifiques à atteindre avec le budget de défense projeté, sur le choix des programmes pour les investissements à long terme dans les forces armées, et sur le coût social d'un poste de dépense spécifique du budget. En outre, cette pratique transforme le débat sur la défense et les forces armées en un phénomène social. Il n'y a aucune force politique ou classe sociale qui ne participe, d'une manière ou d'une autre, à la résolution des problèmes des réformes militaires, comme la fermeture de garnisons ou de bases ; l'utilisation de camps d'entraînements à proximité de zones habitées ; décider du sort d'un nombre immense d'armes accumulées depuis l'époque du Pacte de Varsovie ; déterminer les relations avec l'OTAN durant la crise du Kosovo et durant les débats sur l'adhésion à l'OTAN. Dernier point mais non le moindre, la prise de responsabilités par les civils a libéré l'armée de la lourde nécessité de prendre les décisions politiques, sociales et économiques concernant les capacités militaires et de défense du pays. Leur expertise est utilisée dans le processus de toutes les décisions politiques sur la défense et les forces armées, mais la responsabilité de ces décisions revient aux civils. Il reste aux militaires l'importante responsabilité pour la planification opérationnelle, l'entraînement et la préparation des forces, et l'entretien des forces de réserve. Un autre signe positif de la démocratisation des relations militaro-civiles est l'usage introduit, il y a quelques années, selon lequel le pouvoir exécutif fait un rapport au Parlement, et à travers lui à la société entière, sur la mise en œuvre des programmes de sécurité et de défense. La préparation et la publication – y compris sur Internet – des rapports annuels sur la sécurité nationale, et sur la défense et les forces armées, est déjà à la fois une obligation légale et morale du corps politique traitant les matières de défense. Cette pratique a deux

résultats principaux. Pour la première fois, les points de vue sur les relations entre les objectifs politiques arrêtés et les priorités dans le domaine de la sécurité et de la défense, les programmes et les politiques pour leur réalisation, l'information sur l'état des institutions de sécurité (y compris la structure, la force et l'équipement), et une explication sur la manière dont ces ressources sont allouées, sont soumis à la population. Dans ce but a été créée une interaction horizontale parmi les différentes institutions, et pour permettre au public d'être informé, le secret typique des départements du "pouvoir" a été constitutionnellement limité. Le résultat est la transparence des actions de l'Etat et de l'attitude à travers elles des grandes forces politiques, de manière à ce que la société civile puisse comparer, contrôler, et à long terme, corriger le cours du gouvernement.

L'étape suivante et néanmoins tout aussi nécessaire, à laquelle les relations militaro-civiles font face, est liée aux défis de consolidation de la démocratie en Bulgarie. En ce sens, la société bulgare devra avancer plus avant vers les valeurs et les relations d'une démocratie complètement mûre, ce qui signifie, dans le domaine des relations militaro-civiles, les valeurs et les modèles de relations de responsabilités partagées. Une démocratie consolidée est un système politique sous lequel la démocratie, dans sa capacité en tant que système complexe d'institutions, de lois, et de modèles de comportements stéréotypés, a été préférée à toute alternative non démocratique par les différents corps de pouvoir et par les citoyens. Elle peut être définie selon trois paramètres : comportement, attitude, et constitutionnalité.⁵ Du point de vue du *comportement*, le régime démocratique dans un territoire donné est consolidé si aucune importante force nationale, sociale, économique, politique ou institutionnelle ne s'empare de ressources considérables pour parvenir à ses objectifs en créant un régime non démocratique ou une séparation forcée de l'Etat. Selon l'*attitude*, le régime démocratique est un régime consolidé lorsqu'une partie considérable de la société, même face à des problèmes économiques de grande échelle et une profonde déception vis-à-vis de son gouvernement, continue à penser que les procédures et les institutions démocratiques sont les méthodes de gouvernement qui conviennent le mieux. En termes de *constitution*, un régime démocratique est un régime consolidé lorsque les forces gouvernementales et non-gouvernementales ont accepté dans la même mesure le fait que les conflits doivent être résolus dans le cadre des lois, des procédures et des institutions de la nation.

Il n'existe aucun type de démocratie consolidée. Une démocratie peut se développer et améliorer ses qualités en accroissant le niveau économique minimum accessible à tous les citoyens et en augmentant la participation de la population dans la vie politique et publique du pays. Dans le cadre de la catégorie "démocratie consolidée", il existe un processus de développement d'une démocratie avec

⁵ LINZ, J. et STEFAN, A. "Toward Consolidated Democracies" ("Vers des démocraties consolidées") dans *Journal of Democracy*, avril 1996, pp. 14-33.

des paramètres de basse-qualité à une démocratie avec des paramètres de haute-qualité. Pour la société bulgare, cependant, qui n'est qu'au début du processus de consolidation de sa démocratie, il est important que les conditions spécifiques et les exigences pour son succès soient clairement comprises. Les conditions nécessaires qui doivent être présentes ou ont besoin d'être créées pour consolider la démocratie sont : une société civile indépendante et viable ; une société politique et une culture qui respectent les procédures du gouvernement ; un consensus constitutionnel selon lequel l'Etat démocratique incarne l'autorité de la loi ; et un système d'administration capable d'être utilisé par la société démocratique et qui est responsable envers celle-ci. En résumé, c'est un système de normes, d'institutions et de lois, élaborées politiquement et socialement, qui est constitutionnellement placé entre l'Etat et le marché. Il est particulièrement important de noter qu'une démocratie consolidée est un phénomène qui englobe plus que les particularités d'un régime politique qui est simplement un modèle d'organisation. C'est un système interactif, et aucune sphère ne peut fonctionner de manière optimale et efficacement sans le soutien défini d'une autre sphère ou, très souvent, de toutes les autres. Il s'ensuit qu'une condition préliminaire à la consolidation d'une démocratie passe par l'acceptation du libéralisme constitutionnel. Il représente un système de droits et de libertés des citoyens, protégés par l'Etat, l'autorité de la loi, et une séparation des pouvoirs. Depuis plus d'un siècle, les démocraties libérales de l'Ouest combinent des politiques démocratiques avec le libéralisme constitutionnel.

Aujourd'hui, 118 sur 193 pays dans le monde sont des démocraties. La plus grande part de la population mondiale vit en démocratie : 54,8 %. Dans beaucoup d'Etats avec de jeunes démocraties, on organise des élections libres, mais le pouvoir est exercé de manière autoritaire et les droits fondamentaux de l'homme sont violés. Il s'agit de ce que l'on nomme une " démocratie non libérale " – un régime sous lequel il y a une séparation de la démocratie (élections) d'un libéralisme constitutionnel. La variante opposée est aussi possible – l'autocratie libérale. Sous ces dispositions politiques, les principes du libéralisme constitutionnel sont appliqués mais les procédures d'élections démocratiques sont négligées.⁶ Une démocratie consolidée ne peut se développer qu'en présence du libéralisme constitutionnel. L'expérience tirée des transitions post-totalitaires montre que les pays d'Europe centrale passent facilement du communisme à la démocratie libérale quand ils ont traversé une phase de libéralisme sans démocratie (ceux qui se rappellent l'histoire de l'Empire austro-hongrois, par exemple, savent ce qu'est une autocratie libérale classique). Les autres pays, après l'établissement d'un régime politique démocratique, rencontrent les graves problèmes de la transformation des principes du libéralisme constitutionnel dans un modèle de comportement culturel. Le manque

⁶ FAREED, Z. " The Rise of Illiberal Democracy ", (" La montée d'une démocratie non-libérale "), dans *Foreign Affairs*, nov./déc. 1997.

de tradition libérale est, à cet égard, une raison du phénomène souvent observé dans les nouvelles démocraties, où un pouvoir démocratique élu (gouvernement, président) décide qu'il possède la souveraineté absolue, que la confiance de ses électeurs lui permet de centraliser le pouvoir et il interfère constamment dans les pouvoirs et les droits des autres institutions du pouvoir d'Etat et dans les activités du " troisième secteur " (les affaires commerciales et financières).

Pour les relations militaro-civiles dans la phase de transition post-totalitaire, un problème important est de définir les compétences des différents éléments dans les relations militaro-civiles, de déterminer le contexte de leur interdépendance, et de créer les conditions qui assureront l'autonomie de la sphère militaire professionnelle. Ceci demande d'établir un modèle reconnu de responsabilités partagées. Ce partage est le sens principal et le but du consensus politique et constitutionnel. Par définition, le consensus n'est pas simplement un consentement, mais un consentement partagé. Les éléments communs possibles ou la base pour arriver à un consensus, comprennent les valeurs, les réglementations des relations, et pratiquement la politique. En partant de cela, on discerne, dans les relations militaro-civiles, trois niveaux possibles de consentement et de responsabilité partagée.

Le consensus fondamental est le niveau auquel est atteint un accord dans le respect des valeurs communes les plus élevées. Dans le cas des relations militaro-civiles, ceci peut être la sécurité de l'Etat, de la société et des personnes, l'intérêt national et les objectifs nationaux, la démocratie, l'autorité de la loi, le constitutionnalisme, etc.

Le consensus fonctionnel (procédural) est le niveau du consentement concernant " les règles du jeu " et les normes selon lesquelles les relations militaro-civiles vont fonctionner. Ces règles sont fixées dans des lois votées démocratiquement, et leur observation assure une participation maximale de la société civile et un professionnalisme militaire maximum. Pour le modèle de responsabilité partagée, la règle sous-tendant les relations entre les sphères civiles et militaires est que le corps civil (politique) dirigeant définit les objectifs politiques et stratégiques de la défense nationale et les tâches des forces armées, tout en fournissant les ressources pour atteindre ces objectifs ; l'armée, pour sa part, commande et développe les forces armées afin de réaliser les objectifs déterminés par la sphère civile. La société civile contrôle la sphère militaire par le moyen des institutions du pouvoir politique et des organisations du secteur commercial et financier. L'armée, en tant que groupe de professionnels et d'experts, exerce un contrôle politiquement neutre sur les affaires stratégiques, techniques et opérationnelles.

Le consensus politique est le niveau du processus de prise des décisions pratique et partagé. La question principale dans un tel processus de prise de décisions est la réussite de la mise en œuvre des réformes militaires. C'est un élément crucial des relations militaro-civiles, du gouvernement politique de la défense, et du contrôle démocratique sur les activités à la fois des hommes politiques et des mi-

litaires. Tout ici risque de devenir extrême : la culture stratégique des politiciens bulgares et des militaires peut changer de manière radicale ; les perceptions de la population et le modèle de la sécurité nationale ainsi que le rôle des troupes nécessaire à sa garantie peuvent changer ; le destin de milliers de personnes, de leurs villes, et même de régions entières peut être affecté par des préférences de politique. De ces incertitudes peuvent résulter des attitudes politiques et populaires complexes et ambiguës envers les hommes politiques et le personnel militaire impliqués dans l'application des réformes ou dans l'opposition à celles-ci, ainsi qu'envers la logique corporative des élites politiques et militaires. Les relations entre ces groupes peuvent affecter le corps officier dans son ensemble, créant ce qui peut être une épreuve extrême pour le système de réformes naissant. Cela doit être évité.

Comme le notent les experts, l'aboutissement à un consensus gouvernemental signifie la stabilité pour le système de défense, la confiance au sein du personnel du gouvernement, la motivation positive des officiers, et l'application du professionnalisme militaire⁷. En bref, le succès du programme de réformes militaires signifie le succès d'un nouveau modèle de relations militaro-civiles.

Le modèle de responsabilité partagée (ou du consensus pour une responsabilité partagée) présuppose aussi une nouvelle façon de comprendre le rôle du conflit dans la sphère des relations militaro-civiles. Un consentement partagé ne signifiera pas toujours unanimité. Il y a, pourtant, quelques "règles" obligatoires qui doivent être respectées pour rester dans un modèle culturel de responsabilité partagée. Tout d'abord, les *conflits (dissentiments) ne sont permis qu'au niveau du consensus gouvernemental (politique)*. Le conflit au niveau des valeurs, des "règles du jeu", signifie un dissentiment du modèle de consensus de responsabilité partagée. Les conflits et les différences de position au niveau de la politique pratique du gouvernement des relations civilo-militaires ne sont pas seulement permis mais aussi désirables. Ils encouragent la découverte de meilleures décisions plus adéquates et efficaces. Deuxièmement, *un conflit nouveau sera résolu selon les règles du jeu*, par l'application des mécanismes légaux régissant les relations militaro-civiles adoptées par le consensus des parties constituantes. La résolution d'un conflit de cette manière mène au consentement à un niveau plus élevé, à un nouveau niveau d'équilibre des intérêts entre les politiciens, l'armée et la société. L'application des principes de consensus est aussi une manière de surmonter l'unique situation résultant du fait que l'armée doit avoir une organisation séparée de celle de la société, avec sa propre structure, sa culture et son éthique afin d'accomplir ses tâches pour la défense de la société tout en assurant que la culture militaire correspond aux normes civiles et aux valeurs de la société et qu'elle les protège.

⁷ V. Ratchev, "Une gestion de la Défense efficace et les relations militaro-civiles," *Military Journal* 6 (2000), 54.

A ce niveau du consensus, on peut parler de responsabilité distribuée.⁸ La distribution de la responsabilité est en fait la méthodologie adoptée pour les relations militaro-civiles pendant la définition et la mise en œuvre de la politique de défense. Deux problèmes restent à résoudre ici. L'un est en relation avec le terme spécifiant " le professionnalisme militaire ". Un débat sur ce thème est nécessaire en Bulgarie pour assurer une meilleure compréhension du rôle de l'armée et le résultat le plus approprié dans le programme des réformes militaires. L'éducation est un autre problème important, et a deux aspects : le premier est relatif au développement d'un système, correspondant aux besoins de la nation, qui dispense une éducation intensive au personnel civil sur les domaines de la défense. L'expérience du contrôle civil dans la période post-totalitaire montre que la qualité des lois et des règles régissant le gouvernement politique et le contrôle civil de l'activité militaire importe peu s'il n'y a pas assez de civils pour parler des questions professionnelles avec les militaires en utilisant la même langue qu'eux. Le second aspect est relatif à la réforme de l'éducation militaire. Ceci est une priorité absolue dans le contexte de la réforme de l'armée, de la préparation à l'adhésion à l'OTAN et de la mise au point de relations militaro-civiles efficaces. Le but est de créer les conditions favorables pour un changement (puis la réalisation de ce changement) dans la culture stratégique et la mentalité de l'armée ainsi que dans son entraînement pour lui permettre de travailler de manière efficace sous un corps de gouvernement civil démocratiquement responsable.

Ce modèle de responsabilité partagée est le signe d'une société civile avancée, du professionnalisme militaire et de la maturité d'une culture politique démocratique. Or ces changements dans le modèle des relations militaro-civiles ne sont pas déterminés seulement par le nouvel environnement national, mais aussi par les changements radicaux dans l'environnement international. Ceux-ci ne peuvent être discutés ici, mais à eux seuls, ils ont rendu la frontière entre les civils et les militaires plus étroite. La menace d'une guerre à grande-échelle a été reléguée à l'arrière-plan, pour être remplacée par de nouveaux aspects de la sécurité qui n'affectent pas que l'armée.⁹ Les populations vivant dans un Etat ou une société civile partagent de plus en plus un espace commun avec le reste de la population mondiale. Les facteurs de risques – pollution de l'environnement, flots de réfugiés, crises humanitaires, etc. – deviennent de plus en plus mondiaux, ce qui veut dire qu'aucun Etat ne peut les éviter ni n'est capable d'y faire face seul. Par conséquent, en essayant de résoudre les problèmes des risques communs, les Etats doivent considérer comment utiliser pour le mieux leurs forces militaires pour des besoins politiques, économiques, environnementaux et autres. La reconsidération de la notion de sécurité suppose une nouvelle approche des problè-

⁸ *ibid.*

⁹ *The Military and the Society in Western and Eastern Europe. Comparative Study*, Moscou, 2000, pp. 21 – 41 (en russe).

mes ; l'unique certitude raisonnable est que l'avenir ne verra probablement pas un retour de l'approche militaire étroite caractéristique de la guerre froide. Le processus de mondialisation contribue à l'avènement d'un nouvel ordre mondial. En conséquence, la politique de sécurité et de défense est le fait d'un nombre croissant de parties intéressées : non seulement des Etats, mais aussi des corporations internationales, des groupes de pression, des organisations non-gouvernementales et des médias – chacun d'eux possédant une certaine capacité d'influence mondiale et d'action.

Ces changements permettent l'apparition de nouveaux concepts de la sécurité nationale. Ils remettent en question le rôle des forces armées en tant qu'unique ou meilleur moyen de protection dans des situations où l'Etat peut chercher des moyens d'assurer la sécurité de ses citoyens contre des problèmes de développement économique, de santé, de menaces de l'environnement. Ceci confronte les forces armées à des questions relatives à leur légitimité aux yeux de la société. Cela n'est pas surprenant. La difficulté principale pour les forces armées est que les changements dans la situation stratégique extérieure et dans l'environnement national se produisent en même temps et non de manière consécutive. Alors que les forces armées subissent des réductions et une restructuration, on leur demande d'accomplir un nombre de tâches croissant, y compris de participer à des opérations de maintien de la paix ainsi qu'à des opérations traditionnelles. C'est pourquoi les politiciens exigent d'eux plus de flexibilité, exigence significative en elle-même du besoin de changement pour le nouveau modèle de relations militaro-civiles exposé plus haut. Si la Bulgarie veut participer au système de sécurité internationale, elle devrait immédiatement procéder à une application graduelle du modèle de responsabilité partagée entre politiciens, militaires et société prôné dans cet article. Ceci devrait être le but de la sécurité nationale bulgare, formulé dans une démocratie développée en pleine évolution. Il est difficile d'envisager une intégration à l'OTAN et/ou à l'UE si ces conditions ne sont pas remplies.

Au-delà d'une planification de la défense

Daniel N. Nelson¹

Introduction

Lorsque les tours du World Trade Center ont été détruites par des terroristes et que plus de trois mille personnes ont péri, les anciennes notions de planification de la défense se sont effondrées, elles aussi. Comme l'a noté le ministre de la Défense, Donald Rumsfeld, les défenses américaines n'avaient pas été conçues pour protéger une ville américaine contre un avion de ligne civil américain parti d'un aéroport national. Il aurait pu dire, avec la même justesse, que l'on ne peut pas "planifier" l'inimaginable.

Le terme de "planification de la défense" évoque deux conceptions erronées. Le premier de ces problèmes conceptuels réside dans la notion de "planification", alors que le second concerne l'idée de "défense". Commencer à aborder ces deux conceptions erronées, signifie mettre fin à notre incapacité à envisager des systèmes alternatifs de planification de la défense qui pourraient être publics, transparents et pluriels.

Planifier signifie ébaucher, concevoir, préparer – tout ce qui suggère des hypothèses statiques sur les scénarios futurs. Ici se trouve un problème lié à la notion de planification de la défense, puisque tout effort pour anticiper quoi que ce soit au-delà des scénarios de menace les plus proches, est rempli d'incertitude. La planification de la défense par la "défendologie" – une dévotion compulsive à la préparation de la guerre, et, *de facto*, une idéologie de la préparation à la guerre – est souvent assimilée au processus de modernisation et d'occidentalisation des forces armées.² Pourtant, c'est au cœur de la planification de la défense en ce début du XXI^e siècle que se situe le réel dilemme : la "défense" est-elle ou pas ce dont il est question dans la planification de la défense à notre époque ?

¹ Daniel N. Nelson (docteur, Johns Hopkins University) est éditeur en chef de *International Politics (Politiques internationales)*, consultant principal pour la société Concepts mondiaux, Inc. (Alexandrie, Virginie, Etats-Unis) et professeur au Centre européen d'études de sécurité George C. Marshall à Garmisch, Allemagne. Auparavant, il a été associé principal à la fondation Carnegie, conseiller principal en politique étrangère pour la majorité parlementaire du dirigeant Richard Gephardt, chercheur assigné au Bureau américain du désarmement et du contrôle des armes, en plus de ses postes de professeur à l'Université du Kentucky (1977–1988) et à l'Université Old Dominion (1992–1998).

² RADICEVIC, Tomo. "Defence Transparency Development: The Case of Croatia" ("Le développement de la transparence de la défense : le cas de la Croatie"), article livré à un atelier sur la transparence de la défense, parrainé par le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées à Genève, Sofia, Bulgarie, avril 2001, manuscrit.

Dans les pages suivantes, ce dilemme conceptuel est discuté, après quoi certaines des implications de ce débat intellectuel sont considérées. En bref, je soutiens que l'OTAN – et autres alliances, ministères et grandes organisations en général – sont habités, presque jusqu'au besoin compulsif, par la “ mentalité ligne Maginot ” de planification et ont une grande difficulté à saisir la notion de “ dé-planification ”. Cette mentalité concentre l'attention sur ce qui est déjà en place, et donc doit être maintenu. Même si un élément particulier de la stratégie ou un article dans l'inventaire ne marche pas, il est conservé. Cette planification ne parvient pas à reconnaître que ce dont on n'a pas besoin et qui ne fonctionne pas ne devrait pas être mis en œuvre ou maintenu. Fixés sur les documents élaborés pour eux (souvent fournis pour les audiences externes ou leurs propres électeurs politiques), les forces armées, les ministères de la Défense et les autres parties des structures de la sécurité nationale pondent des traités sur la “ planification ” qui répètent les mêmes messages, et souvent ne sont pas lus.

La question la plus importante à poser est : avons-nous besoin d'une planification de la “ défense ” maintenant ? Dans la discussion ci-dessous, je pense que nous avons besoin maintenant de quelque chose d'assez différent et de substantiellement séparé de l'idée de défense. La défense est avant tout militaire par nature, les forces armées constituant le moyen principal de dissuader les ennemis et de les vaincre au combat si un conflit s'ensuit. Dans les cas où les ennemis ne sont pas définis de manière précise, vivent parmi leurs victimes, et “ les ” mêlent avec “ nous ”, contre qui la défense est-elle dirigée ? Si un Etat, un gouvernement, des citoyens perçoivent la menace majeure comme venant de cellules terroristes, du crime, de la corruption, de maladies infectieuses, et autres périls sans forme, quelles sont les armes efficaces ?³ Où est la ligne de front ? Qui sont les troupes ?

Une planification pour quoi ?

Dans les modèles occidentaux, et certainement dans ceux de l'OTAN et des Etats-Unis, la planification de la défense suit des estimations stratégiques larges et d'une grande portée qui définissent les intérêts nationaux et les menaces potentielles à ces intérêts. De manière typique, elles reçoivent l'étiquette de “ Stratégie de sécurité de la république de ____ ” et “ Doctrine de défense de la république de ____ ”.⁴ C'est seulement après des analyses à si long terme et d'une telle étendue que suit la partie pratique de la planification de la sécurité, détaillant les types de forces et d'équipements nécessaires pour assurer que les menaces sont contrées et les intérêts protégés. De tels efforts peuvent être, et sont souvent, préparés au sein des structures de la sécurité nationale, pour usage interne uniquement, dans

³ L'eurobaromètre de la Commission européenne a traqué de telles questions pendant la dernière décennie.

⁴ Par exemple, c'étaient les termes utilisés dans le cas slovaque. Voir Ivo SAMSON, “ Slovakia ”, dans *Central/East European Security Yearbook (Annuaire de la sécurité de l'Europe centrale et orientale)*, sous la direction de Daniel N. NELSON, Washington, D.C., Brassey's, 2001.

l'intention d'informer les législateurs et les autorités exécutives du ministère de la Défense et de l'état-major général sur les évaluations des besoins.

Dans un contexte de systèmes en transition, où les milieux socio-économiques et politiques sont en train d'être refaits en même temps que les dirigeants d'un pays doivent trouver de nouvelles bases pour la sécurité⁵, la planification de la défense doit être accompagnée ou précédée de réformes des forces armées et du ministère de la Défense. " Concepts pour la réforme du ministère de la Défense de ____ " ou " Développement de l'armée de ____ jusqu'à l'année 20XX " : ce sont des titres caractéristiques pour de tels documents en Europe centrale orientale, dans la période post-communiste.⁶

La planification de la défense est donc le stade de la réflexion sur la sécurité nationale qui accorde les moyens au fins, et qui s'adresse aux objectifs d'une politique et non à l'élaboration de cette politique. Les planificateurs de la défense pensent, vraisemblablement, beaucoup moins à la sagesse de la stratégie ou au bien-fondé de la politique, et beaucoup plus aux déficiences organisationnelles et managériales qui pourraient en empêcher l'exécution. Dans leur idéal, ils visent à " planifier intelligent, gérer intelligent, acheter intelligent " ⁷ La planification de la défense est supposée être, plus que tout autre chose, l'organisation et la gestion de la branche militaire de la sécurité nationale.⁸

Mais, dans la mesure où des planificateurs de la défense planifient, pour quoi planifient-ils ? Leur vision est prédéterminée par les intérêts et les menaces définis et statués par les plus hauts niveaux du pouvoir. Lorsqu'on leur dit de planifier pour certains conflits ou dangers, ils s'exécutent. En syllogismes logiques – si., alors – les planificateurs de défense considèrent comment assurer les capacités nécessaires pour faire contrepoids aux menaces, en organisant et en gérant les ressources matérielles et humaines, étant donné certains buts stratégiques et objectifs politiques. Cette logique, pourtant, confine la planification de défense à : 1) des hypothèses étroites sur de futurs scénarios, 2) des paramètres de ressources limités et 3) une réflexion statique, prédéterminée. Sa responsabilité étant que tout soit prêt, la planification de la défense assume la préparation de ce qui est anticipé, probable et attendu. Planifier devient inévitablement un travail de gestion accordant peu d'attention au scénario le moins attendu ou le plus impro-

⁵ Pour ce qui concerne les défis et les conflits implicites de cette triple transition, voir Daniel N. Nelson, "Democracy, Market, Security" (Démocratie, Marché, Sécurité), *Survival* 35:2 (Été 1993), 156–171.

⁶ Encore tiré du cas slovaque. SAMSON, *op. cit.*

⁷ Ce sont les trois clés de la planification de la défense comme l'a noté Dr Gordon Adams de l'Université George Washington, dans des remarques livrées au Centre George C. Marshall, Garmisch, Allemagne, le 30 avril 2001.

⁸ Un exemple d'un tel accent organisationnel et managérial dans la planification de la défense est P. WHITE, " Keeping the Edge: Managing Defense for the Future " (" Gardant le bord : gestion de la défense du futur "), Stanford, CA, dans *The Preventive Defense Project (Projet de défense préventive)*, Université de Stanford, 2000.

nable. Les faiseurs de politique ne demandent pas de plan détaillé pour ce à quoi ils ne s'attendent pas. Une des déclarations les plus claires des souhaits (voire de l'exigence) de politiciens haut placés a été faite, une fois, à l'auteur par un membre officiel de l'administration de Clinton :

“... Ne perdez pas votre temps ni le mien à me donner des recommandations sur ce qui a une probabilité de 10 pour cent. Ce qui a 50 pour cent de probabilité ou plus – voilà ce qui m'intéresse. Préparez-moi à ce que j'ai le plus de chances de voir ou au deuxième type d'événement le plus probable, pour faire front demain sur les bases de ce qui s'est passé hier ou aujourd'hui.”⁹

Pourtant, les événements ayant le caractère d'une crise sont invariablement tendus et dangereux car ils combinent un fort potentiel de violence avec de graves contraintes de temps et une incertitude substantielle. De plus, les crises générées par les scénarios les moins probables sont celles dont le coût de la confrontation s'avère le plus élevé.

Il est dans la nature de la planification, en d'autres termes, de poursuivre des intérêts stratégiques et de donner aux exigences de la politique des réponses mécaniques – aux capacités standardisées mais limitées – plutôt que de rechercher des réponses profondément innovantes basées sur des initiatives décentralisées, comme cela se fait dans le monde de l'entreprise.¹⁰ Si les innovations et les initiatives peuvent être encouragées, elles ne peuvent pas être produites sur un ordre. Elles ne sont donc pas préparées à l'avance par les planificateurs.

Pour des systèmes politiques établis depuis longtemps avec une certaine créance démocratique et des richesses importantes, ces traits de la planification de la défense peuvent être ennuyeux et causer des pertes d'argent inutiles, mais ils ne peuvent pas les affaiblir. Là où une transition triangulaire a été simultanément entreprise vers la démocratie, le marché libre et la sécurité – une myopie de la planification de la défense peut faire beaucoup de mal. Dans des pays plus petits, plus pauvres, nouveaux à la démocratie, une erreur sur 2 000 décisions prises dans l'anticipation des besoins nationaux peut, dix ans plus tard, laisser un trésor ruiné, un pays vulnérable et un abîme entre les mondes civil et militaire.

Rendre la planification moins rigide – assumer moins, enfermer moins de ressources humaines et matérielles sur une longue période de temps et laisser un champ ouvert aux alternatives – pourrait être le noyau du processus de *déplanification de la défense*. En d'autres termes, on pourrait demander aux ministères et aux forces armées de planifier moins, pas plus, afin d'éviter la “tyran-

⁹ Commentaire fait à l'auteur par un officiel de l'Administration du département de la Défense de Clinton, 1999.

¹⁰ Un bon exemple de cette standardisation a été le rapport du ministre de la Défense croate, dressé sur une analyse de livres blancs de la défense vers la fin des années 90, trouvant dix-huit thèmes communs parmi ces études, au point même de répéter la même formulation. Voir RADI-CEVIC, *Defense Transparency: Defense White Paper (Transparence de la défense : livre blanc de la défense)*, Rakije, DEFIMI, 2000, *op. cit.*

nie ” du plan. Au lieu de planifier jusqu’à l’épuisement, une autre mantra pourrait être “ moins, c’est plus ”.

Le phénomène tendant à trop planifier peut être observé lorsque les décisions sur les niveaux des forces, l’équipement ou l’entraînement (les trois domaines principaux de la planification traditionnelle de la défense) sont tirées de modèles empiriques surdéterminés ou de schémas, de logiciels et de groupes de pression importés d’ailleurs. Des engagements vastes, à long-terme peuvent devenir des cauchemars qui détruisent ou supplantent les idées – c’est-à-dire des obstacles qui constituent l’antithèse de la réflexion.

Quelquefois, ces vastes plans à long terme relèvent de l’idéologie ou de purs intérêts économiques locaux. Dans l’inventaire actuel (ou qui sera bientôt fourni) des Etats-Unis, il y a, entre autres, presque cent bombardiers B-1 qui ne font rien, un avion d’assaut à rotor basculant V-22 “ Osprey ” immensément cher qui a tué plusieurs fusiliers marins dans des accidents, et une artillerie mécanisée trop lourde pour être déployée dans la majorité des zones potentielles de conflit. Les raisons de telles bévues ne résident pas seulement dans un déterminisme économique simpliste mais plutôt dans un système de planification enfermé dans le ciment.

Parmi les nombreux exemples que l’on peut citer sur les excès de la planification à long-terme, il y a la décision de la Slovaquie durant le gouvernement Meciar d’acheter 72 avions à réaction subsoniques de combat, L-159, un nombre qui représente certainement deux fois le besoin raisonnable de la Slovaquie, et un achat qui enferme Bratislava dans des coûts qui vont affaiblir tous ses autres objectifs de modernisation et d’entraînement¹¹. Déferer les décisions et comprendre que les plans prématurés ont la consistance et les caractéristiques des sables mouvants, aurait été plus sage. La décision de la Roumanie d’actualiser ses MIG-21 et quelques MIG-29 jusqu’à ce que le pays ait une décennie de perspective en plus, et peut-être plus d’argent, montre la capacité de s’écarter de ce type de planification à long-terme, alors qu’échouer pourrait entraîner des erreurs coûteuses irréversibles¹².

Accepter l’imprécision, s’attendre à l’inattendu, et exiger que les solutions aux crises de demain proviennent moins d’un script ou d’un plan détaillé que d’une capacité à innover et d’une décentralisation des responsabilités, sont essentiels à la dé-planification. Planifier moins ne signifie pas minimiser la prépa-

¹¹ Discussions de l’auteur avec les officiels du Ministère de la Défense Slovaque, Bratislava, mars 2001.

¹² Thomas Szayna commente favorablement cette décision roumaine dans son rapport, NATO Enlargement 200–2015 (L’élargissement de l’OTAN 2000–2015) (Sante Monica, CA: RAND Corporation, 2001). Plus tard, lors de conversations avec l’auteur, de hauts représentants de l’OTAN engagés dans les pays du MAP (Plan d’action pour l’adhésion) firent remarquer que l’action roumaine, menée par le gouvernement précédent (1996–2000), reflétait des réalités financières et qu’il était nécessaire de déferer des décisions jusqu’à l’éclaircissement de toutes les options.

ration ; un équipement pré-positionné, la simulation d'exercices, les terrains d'entraînement, et des mesures similaires peuvent continuer. Pré-positionner des chars ne prédétermine pas leur utilisation. Les simulations et les jeux ne requièrent pas que nous mémorisions les mouvements. Plutôt que la logique apprise par cœur du 'si... alors' de la planification de la défense, les instruments de la sécurité nationale devraient être maintenus avec un maximum de décentralisation et de flexibilité ; les ressources ont besoin, d'abord et avant tout, d'être assemblées à la lumière d'une crise et de son caractère unique.

Une telle dé-planification a des implications pour le personnel, l'équipement et l'entraînement. Les échanges implicites deviennent immédiatement évidents lorsque les preneurs de décision qui dirigent la politique de sécurité se débattent avec les choix à opérer entre obtenir le nombre de personnes qualifiées, acheter du matériel et soutenir les opérations. Habituellement, tout cela ne peut pas être également bien fait. En particulier dans des pays plus petits ou plus pauvres, il se peut qu'une *ucune* de ces tâches ne soit accomplie. Les choix peuvent être limités à la création de politiques de sécurité nationale qui évitent les pires dommages ou minimisent le mal.

Pourtant, les forces armées qui renoncent à planifier pour des conflits contre des adversaires spécifiques dans des scénarios rigides doivent élargir l'entraînement de leur personnel et créer des unités plus petites (bataillons, compagnies, détachements plus petits) pour pouvoir les rassembler en organisations plus grandes lorsque que le besoin l'exigera. Les armes et l'équipement pour plusieurs objectifs, l'entraînement permettant d'obtenir plusieurs qualifications, la capacité à travailler avec d'autres corps d'armée, et autres concepts sont essentiels pour une telle flexibilité. Ces innovations ont été discutées pendant des années dans de nombreux ministères (y compris aux Etats-Unis) et demandent toujours une expertise pour le budget et les achats. Plutôt que d'être plus chers, ces concepts permettront probablement de faire d'importantes économies à long-terme¹³. S'ils sont appliqués par des pays aux ressources limitées, de tels principes montreront rapidement les dangers de la sur-planification par de grandes bureaucraties de la défense retranchées sur elles-mêmes, pour qui la planification est un autre nom désignant les sinécures dont jouissent beaucoup d'officiers de carrière et de bureaucrates.

Défense contre qui ?

Séparer notre façon de penser la planification de la défense de l'inflexibilité et de l'excès n'est que la moitié de la bataille. La notion même de défense porte en elle

¹³ Communication personnelle faite à l'auteur par le D. Gordon Adams, ancien directeur adjoint (1993 – 1998), Bureau de Gestion et du Budget, Bureau du Président. Adams est à présent directeur du Programme de Sécurité Nationale à Elliot School, l'université George Washington, Washington, D.C.

l'implication d'une menace venant de quelqu'un ou de quelque chose d'autre. Même lorsqu'une menace potentielle semble lointaine, l'usage de la force militaire est expliqué et rationalisé aux citoyens démocratiques comme un acte de défense, défendant des principes sinon un territoire.¹⁴

L'« autre » dont nous voulons nous protéger par nos propres capacités ou celles de nos alliés devient cependant de plus en plus difficile à distinguer de « nous ».

De plus, lorsqu'un péril devient plus diffus et que la force armée organisée semble moins puissante contre de telles menaces, l'usage de réponses multilatérales non-militaires et non-conventionnelles commence à effiloche la planification de la défense nationale. La planification dans les Etats et entre les Etats (alliances) est compliquée et troublée par l'émergence d'autorités sub-nationales et supranationales qui usent de ressources et de biens. Par exemple, l'Union européenne a résolu, en l'an 2000, de créer une force d'action rapide de 60 000 personnes. Quel que soit le succès ultime d'une telle tentative, le personnel et l'équipement de cette force doivent être « partagés » avec l'OTAN.

De plus, l'augmentation en taille et en fréquence des interventions humanitaires ou des déploiements de maintien de la paix exige des ajustements dans les normes standards de la planification de la sécurité, que ce soit en termes de main d'œuvre, d'équipement, de financement ou d'entraînement. De tels événements sont par nature même, imprédictibles à long-terme. Dans la mesure où des engagements peuvent être planifiés, les planificateurs doivent travailler en commun avec les ONG humanitaires et les bureaucraties internationales (le Secrétariat des NU, l'OSCE) pour considérer tous les aspects du déploiement des ressources nationales d'autrefois dans de telles crises. La planification de la défense, en d'autres termes, devient plus dénationalisée et plus plurielle.

Dans la littérature consacrée aux études critiques de la sécurité, une grande discussion a été consacrée au « discours » de sécurité et à l'incessante « sécuritisation » des thèmes qui pourraient être vus autrement d'une perspective différente.¹⁵ La plupart des discussions sur la planification de la défense commencent par une du milieu de sécurité, continuent pour parler de la récente transformation des organisations multilatérales ou des relations bilatérales, et ensuite s'intéressent aux capacités individuelles de pays pour trouver ou obtenir la sécurité par l'intermédiaire

¹⁴ Un traitement analytique de ces thèmes dans les discours des dirigeants (Bill Clinton et Tony Blair) lorsqu'ils tentèrent de convaincre leur citoyens que l'action militaire contre la Serbie était justifiée et une garantie à cause du Kosovo est l'ouvrage de Paul CHILTON, « Justifying the War » (« En justifiant la guerre »), dans *At War With Words (En guerre avec des mots)*, sous la direction de Mirjana DEDAIC et Daniel N. NELSON, Berlin, Mouton de Gruyter, à paraître en 2002.

¹⁵ Il y a d'innombrables ouvrages et articles dans cette littérature. Leur parfum général est suggéré par Ronnie LIPSHUTZ, *Critical Security Studies (Etudes de sécurité critiques)*, Boulder, Roman & Littlefield, 1996.

de ces organisations.¹⁶ La grande déclaration stratégique coule, presque automatiquement, vers l'hypothèse selon laquelle nous avons besoin d'une " défense ", et que certaines institutions fournissent ces capacités de défense. Défense égale sécurité. Plus de sécurité exige plus de défense.

Le néologisme " défendologie " renferme une telle formule. Toujours à guetter plus de menaces, les " défendologistes " étudient l'insécurité, partant du postulat que la défense est le rôle suprême de l'Etat. Trouver (ou créer) et définir des menaces, ce à quoi il est répondu par la création de capacités accrues organisées par l'Etat à l'aide des ressources militaires et du renseignement, sont les leitmotivs de la défendologie.

Cette équation, pourtant, ignore à son grand péril une vue alternative : la sécurité n'est pas seulement un moteur de capacité (en ayant de meilleures armées, de plus grandes alliances, des économies qui grandissent), mais est plutôt et de plus en plus une fonction *d'un équilibre dynamique entre les menaces et les capacités*.¹⁷ De ce point de vue, la diminution de la menace devient donc un partenaire critique de l'augmentation de la capacité ; les deux doivent être manipulés et utilisés pour assurer un tel équilibre. La planification de la défense peut prédéterminer une compréhension de la sécurité comme passant par l'augmentation des capacités, déniaut au pays et à sa population beaucoup de chemins productifs pour la stabilité, la paix, la prospérité et autres desiderata.

La planification de la sécurité, un concept plus large, renferme moins des implications d'une défense axée sur " l'autre ", conséquence de la pression pour augmenter les capacités. Planifier la sécurité, c'est considérer plus largement comment l'équilibre dynamique entre menaces et capacités peut être maintenu et créer une politique robuste, destinée à diminuer les menaces. La planification d'une sécurité dénationalisée insiste sur une coopération collective internationale.

Ouverte, limitée ou fermée ? Une continuité dans la planification nationale de la sécurité

Trois caractéristiques ou traits différencient les systèmes de planification de la sécurité intérieure. Tout d'abord, le *lieu de la prise de décision* concernant la planification nationale de la sécurité peut varier : de très public à décidivement non-public et dominé par un parti ou une clique. Dans la première possibilité, les questions concernant le personnel des forces armées, leurs armements et l'entraînement sont toutes posées, diffusées et débattues en forums publics. Les

¹⁶ Assez compréhensible, étant donné les clients de RAND's U.S. Air Force, Thomas Szayna suit cette formule dans son minutieux rapport, *op. cit.*

¹⁷ Pour des développements et itérations de ces idées, consulter Daniel N. NELSON, " Security In A Post-Hegemonic World ", dans *Journal of Peace Research*, vol. XXII, n° 3, septembre 1991, pp. 333 – 345. Voir aussi Daniel N. NELSON, " Great Powers, Global Insecurity ", dans *Global Security: Challenges for the 21st Century*, sous la direction de Michael KLARE et Jogesh CHANDRANI, New York, Basic Books, 2000.

positions des preneurs de décisions sont évidentes et définies, et les publics national et international peuvent connaître les décisions prises et les politiques élaborées par les institutions du pays concernant la défense.

Le *degré de responsabilité* ou le niveau de vérification du processus par lequel les décisions ont été obtenues est un second paramètre agissant sur la planification de la sécurité. La surveillance législative, l'enquête des médias, l'examen d'organisations non-gouvernementales et les études de chercheurs sont tous des aspects essentiels de la transparence, qui est un trait essentiel d'une planification de la sécurité ouverte.

Troisièmement, et peut-être de manière plus profonde, la question de savoir qui décide et *qui peut contribuer à l'élaboration de la politique* varie grandement. Une large représentation de divers groupes et d'intérêts socio-économiques et politiques indique un environnement pluriel de la planification de la sécurité, alors qu'un système clos accepterait seulement des contributions par un seul canal sans large représentation. (Voir tableau ci-dessous.)

Types de systèmes de planification de la sécurité

Caractéristiques	Planification de la sécurité ouverte	Planification de la sécurité Semi-ouverte	Planification de la sécurité fermée
Lieu de décision	Public	Etat	Parti
Responsabilité vérification	Transparente	Translucide	Opaque
Représentation / Contribution	Plurielle	Sélective	Unitaire

Transparence

Dans le développement d'un appareil de planification de la sécurité, la transparence est une chose que l'on " doit avoir " ¹⁸. Voir dans les délibérations et par les délibérations qui résultent en l'affectation de ressources aux forces armées et à toutes les structures de sécurité est essentiel, pour les démocraties naissantes et aussi pour les démocraties plus anciennes. On n'a pas besoin de tout voir pour que la transparence existe. Pourtant, lorsque les programmes spécifiques ou les activités pour lesquelles des ressources humaines et financières sont dépensées sont cachés, les bases normatives de la démocratie sont violées, et les besoins pragmatiques des planificateurs de sécurité (savoir et faire savoir à leurs électeurs ce qu'ils font et pourquoi) sont ignorés.

La transparence ne sous-entend pas simplement tout annoncer et diffuser. Etre transparent suggère une visibilité et une clarté procédurales, toutes deux facilitées

¹⁸ Dr Gordon Adams, exposé présenté au Centre Marshall le 30 avril 2001.

par les enquêtes des médias, la surveillance parlementaire et la vérification académique. Sans la présence publique dans la planification de la sécurité, le processus revient rapidement aux rites byzantins et aux saintes écritures. La fréquente implication des secrets nationaux milite contre la transparence et l'on pense souvent que mettre l'accent sur la déplanification notée plus-haut mettra en danger les sources et les processus essentiels aux " moyens techniques nationaux ".

Les systèmes translucides offrent un aperçu et des contours, mais jamais de détails. Quant aux systèmes opaques, ils cachent la presque totalité du processus de planification de la sécurité. Il y a beaucoup de points dans ce spectre, et ces trois points n'illustrent qu'un phénomène beaucoup plus large par lequel les systèmes de planification de la sécurité ouvert, limité, et fermé diffèrent les uns des autres en partie par trois degrés de responsabilité ou de " pénétration ". Chaque système qui cherche à cacher des activités, conserver des programmes " noirs " et dissimuler les véritables intentions finit par ses scandales Iran-Contra, ses démissions ministérielles pour transactions frauduleuses ou des investigations massives.

Assurer la transparence exige de fournir des mesures dynamiques et de révéler l'information à la presse, pour découvrir les erreurs, les fautes et la malfaisance de l'intérieur et pour conserver des liaisons régulières et coopératives avec les corps législatifs nationaux. La transparence ne se produit pas d'elle-même ; elle doit être poursuivie avec assiduité.

Une étude académique peut être renforcée par des programmes de chercheurs sur place dans des ministères et des agences gouvernementales. La surveillance législative peut être étendue par le développement des compétences réciproques civiles et militaires concernant les problèmes de sécurité, par des possibilités d'éducation jointe, des stages pratiques (affectations provisoires), des bureaux de liaison, des briefings fréquents, réguliers et détaillés. On doit donner aux médias les moyens de faire des rapports substantiels en leur donnant accès à une information plus vaste et plus précise sur les problèmes de sécurité, la planification, la politique et en leur donnant une formation avec des législateurs, des bureaucrates et des officiers. Il est facile de faire une liste d'idées telles que celle-ci mais il est beaucoup plus difficile de les mettre en application, pourtant le chemin qui mène vers la transparence passe par ces efforts.

Pluralisme

Il n'est pas vrai que la réflexion sur la sécurité nationale et la défense dans un cadre plus large de questions bénéficiera toujours de l'ajout de personnes et d'institutions. Il est également faux que dénier l'accès, minimiser la contribution et limiter le débat renforcera la qualité des produits de la sécurité nationale.

La notion de pluralisme – qui ne signifie pas simplement des contributions abondantes, mais plus d'entrées d'idées et d'opinions à travers un spectre large – fait certainement partie des pensées démocratiques modernes. Mais c'est aussi un concept implicite pour un commandement et une prise de décisions efficaces.

Sans connaître les alternatives, les dirigeants n'ont pas d'options, et sans entendre de débats ni de critiques, ils ne peuvent pas rationnellement choisir parmi les alternatives lorsque celles-ci leur sont présentées.

Le pluralisme est la présence, dans la prise de décisions, d'une diversité représentative, mais il ne faudrait pas le confondre avec la cacophonie. Institutionnellement, les démocraties incluent les élites parlementaires (comités de défense, par exemple) dans la planification de la sécurité. Les experts académiques et d'autres chargés de produire des idées, sont appelés pour fournir des données et des opinions. Les groupes ethniques, d'affaires, et représentants d'autres intérêts sont sollicités pour leur opinion sur certaines parties du monde et sur des menaces spécifiques. De manière plus importante, l'état-major général, le ministère de la Défense et les organes du renseignement ne sont pas les seules entités qui contribuent par leurs vues, leurs opinions et leurs estimations. En effet, la rédaction et la diffusion de documents de sécurité nationale exigent, pour permettre la mise en œuvre et le maintien d'un pluralisme véritable, des enquêtes plus larges menées par des individus d'un bon niveau professionnel et ayant de l'expérience, des personnes de confiance dans les domaines commerciaux, financiers, académiques et spécialisés et dans les institutions socio-économiques et politiques. Les vues critiques, les estimations alternatives et les interprétations totalement divergentes des données sur lesquelles le ministre de la Défense peut avoir dressé les documents originaux et les budgets doivent être demandées.

Cependant, inclure simplement des voix multiples dans le processus offrirait peu de pluralisme si toutes les voix, par exemple, étaient dominées par un seul parti, une classe ou une identité culturelle. L'étendue complète de la diversité socio-économique, culturelle et politique mérite donc une sollicitation et une attention prudentes, dans la mesure où tout cela pourrait affecter la sécurité. Ces contributions ne peuvent se faire *ad hoc* et au hasard, mais doivent plutôt être vues comme appropriées et nécessaires aux efforts d'une nation pour équilibrer les menaces et les capacités de réponse, et par-là même parvenir à la sécurité.

Le pluralisme dans la planification de la sécurité peut être encouragé, bien que non garanti, par un certain nombre de mesures, dont aucune n'est limitée au système et à la culture politiques. Dans tout pays, les ministres, les bureaux et les branches du gouvernement doivent être en contact entre eux et interagir jusqu'à un certain point sur les problèmes de sécurité nationale. Un contact formel et régulier, référé aux Etats-Unis et à presque tous les pays de l'OTAN comme le processus "inter-agences", peut être inauguré avec du personnel d'échange à travers les institutions : mission du ministère des Affaires étrangères au ministère de la Défense, des services de renseignements au personnel du comité parlementaire ou de l'état-major à la présidence.

Un plus grand pluralisme peut être encouragé si les preneurs de décisions haut placés (ministres, Premier ministre ou président) établissent à dessein parmi les conseillers-clés une "équipe B" chargée de créer des alternatives aux idées do-

minantes et par là-même de faire entrer dans le processus de planification de la sécurité des interprétations et des conclusions qui n'ont rien d'orthodoxe. Un panel d'“ outsiders ” (de personnes extérieures) – venant d'académies ou des affaires, d'ONG, de comités religieux et autres – peut être appelé par les décideurs de haut niveau et mis au défi de répondre aux mêmes problèmes de sécurité que les décideurs du gouvernement, et pourraient produire des recommandations politiques qui pourraient être totalement différentes des orthodoxies gouvernementales.

La sécurité comme bien public

Par à la fois la transparence et le pluralisme, une discussion ouverte sur la planification de la sécurité peut être instaurée et maintenue. Ces concepts *ouvrent* une question essentielle, la retirant du royaume du parti ou de la clique ou des corridors bureaucratiques, des présidences, des ministères et des parlements.

En adoptant ces valeurs, on crée une opportunité de transformer la “ planification de la défense ” en un processus planifié moins rigide et plus équilibré qui considère l'environnement plus large de la sécurité d'un pays. En se basant moins sur la planification et plus sur une meilleure compréhension des chemins qui mènent à la sécurité sans dépendre des seules capacités militaires, l'emprise qu'exerce la planification de la défense sur la façon de penser la sécurité pourrait être brisée.

Au cœur d'un tel changement conceptuel se loge une vue de la sécurité non comme le produit des seules capacités, mais comme un équilibre dynamique entre les menaces et les capacités. Dans cette formule, la diminution de la menace est vraiment un composant aussi essentiel de la politique de sécurité que la planification de la sécurité. Nous avons besoin de passer d'une planification de la défense *contre les autres* de l'intérieur d'un club douillet dans lequel peu d'autres membres seront admis, à la notion de sécurité *avec les autres*. Non un “ bien pour un club fermé ” mais un bien public, la sécurité pour chaque membre est au mieux partielle à moins qu'elle ne soit holistique.¹⁹

Les planificateurs de la défense d'aujourd'hui peuvent ne pas être prêts pour de telles transitions. Mais il est déjà clair que la sécurité de chaque Etat n'est plus le domaine d'une élite de parti ou d'une junte, qui jadis pouvait garder le contrôle de l'opaque processus d'attribution des ressources pour la défense.

¹⁹ Pour une expansion de cette notion de sécurité comme bien public, voir Daniel N. NELSON, “ Post Communist Insecurity ”, dans *Problems of Post-Communism*, septembre 2000. Voir aussi “ Civil Armies, Civil Society ”, dans *Armed Forces & Society*, n°25, septembre 1998, p. 1.

Se préparer à faire des guerres mal-aimées

*John J. Maresca*¹

La réponse américaine aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 a donné une autre vision de la façon dont l'armée américaine utilisera ses avantages technologiques pour mener des guerres lointaines au XXI^e siècle. Le Pentagone ne refuse probablement aucun nouveau système d'armement pour ses opérations contre Oussama Ben Laden et le réseau Al-Qaïda, parce que ses attentats sont vus comme une agression sans principes contre la nation américaine. Les tactiques utilisées sont apparues pour la première fois dans le combat en Bosnie et au Kosovo, mais celles-ci étaient des opérations plus limitées, sans utilisation de forces sur le terrain, et certaines technologies déployées en Afghanistan n'ont pas été utilisées là-bas. Pourtant, comme les guerres en ex-Yougoslavie et en Somalie, la guerre menée contre l'Afghanistan était une guerre " mal-aimée " : les Américains ne voulaient pas voir leurs troupes y mourir. Les leçons de telles guerres sont nombreuses ; elles concernent le scénario entier du combat, la cessation du conflit et la reconstruction. Toutes ces phases doivent être considérées pendant la planification pour affronter de tels conflits ou bien ils ne seront pas gagnés. L'Amérique se cuirasse pour combattre dans de telles guerres " mal-aimées ", car ce sont les types de défis auxquels seules les superpuissances mondiales feront face dans les années à venir.

Depuis la fin de la guerre froide, la communauté internationale, en particulier les Etats-Unis, a été appelée de plus en plus à répondre à des conflits dans lesquels leurs intérêts nationaux essentiels n'étaient qu'en partie en cause. En même temps, les publics occidentaux étaient peu prêts à subir les tristes conséquences de ces conflits. Un engagement dans de telles guerres n'était tout simplement pas considéré comme essentiel à la survie et donc ne valait pas qu'on y perde des vies. Les attentats du 11 septembre ont changé cette équation parce que, pour la première fois, un tel conflit " mal-aimé " était apporté directement dans la patrie américaine.

Les guerres " aimées " sont des conflits dans lesquels on considère que le sacrifice humain est héroïque et qu'il en vaut la peine. La Seconde Guerre mondiale était une guerre " aimée " ; nous continuons à regarder avec enthousiasme les films qui évoquent l'héroïsme et le sacrifice de ceux qui ont combattu. Mais les guerres qui sont loin de nos intérêts nationaux ou qui doivent être menées pour des problèmes par rapport auxquels les Américains ne se sentent pas concernés,

¹ John J. Maresca est président du Business Humanitarian Forum (Forum humanitaire des affaires) et s'est intéressé au rôle des affaires dans la reconstruction après un conflit. En tant qu'ambassadeur des Etats-Unis, il a été négociateur et médiateur dans les régions du Caucase et de la Méditerranée.

ne sont pas “ aimées ”. Les pertes de vies américaines sont considérées comme injustifiables dans de telles guerres ; ce sont les guerres d’autres peuples, même lorsqu’elles comptent des attaques directes contre des Américains.

Les conflits “ mal-aimés ” ont un certain nombre de caractéristiques en commun. Ce sont des guerres locales, menées dans des régions reculées et inconnues. Elles sont fondées sur d’obscures rivalités ethniques et des disputes sur l’appartenance de territoires ou sur des interprétations extrêmes et suicidaires d’écritures sacrées. Ces conflits sont soutenus par des populations peu évoluées et des haines légendaires, et sont nourris par des seigneurs de la guerre quasi-féodaux. Ils sont provoqués par des événements déclencheurs importants localement, et ont éclaté dans les récentes années dans les Balkans, au Moyen-Orient, dans le Caucase, en Asie centrale et orientale et en Afrique. Malheureusement, le risque qu’ils se reproduisent est relativement élevé, puisque les peuples pauvres cherchent à soulager leur détresse. Et l’élément nouveau, après septembre 2001, est que n’importe laquelle de ces guerres locales risque d’avoir des répercussions en Occident.

Ces conflits menacent généralement la stabilité régionale et même mondiale, et donc attirent l’attention du monde industrialisé qui veut qu’ils soient contrôlés et contenus. Mais les étrangers n’ont souvent qu’une compréhension superficielle des problèmes impliqués, et une fois qu’ils se sont engagés dans cette sorte de conflits, il leur est difficile de partir, de crainte de laisser la situation pire qu’ils ne l’avaient trouvée. De plus, ces conflits sont menés avec une férocité sauvage. Viols, nettoyage ethnique, attentats suicides, et destruction massive de villes, de villages, et d’institutions, ont été utilisés comme instruments militaires, et ceci arrive à une époque où l’Occident cherche à éviter un minimum de pertes civiles collatérales dans son approche de la guerre. Les attentats contre New York et Washington ont amené ce type de guerre sur le seuil de l’Amérique – plutôt, au cœur même de sa salle de séjour.

Il n’existe pas encore de corps de gestion des conflits qui puisse prendre sous sa responsabilité la réponse à de tels conflits. Un tel corps devrait avoir les pouvoirs du Conseil de sécurité des NU, combinés avec les valeurs du monde industriel occidental et les capacités militaires et technologiques des Etats-Unis, et il est peu probable qu’il verra le jour avant longtemps. Pour le futur prévisible, une réponse efficace à de tels conflits peut venir seulement de coalitions *ad hoc* de bonne volonté, avec le mandat du Conseil de sécurité des NU et le commandement direct et implicite des Américains.

La combinaison de l’expérience, des progrès techniques et des nouvelles possibilités a donné à la communauté internationale la capacité de répondre à de tels conflits, qu’ils soient réels ou potentiels, tout en tenant compte des attitudes hésitantes de l’opinion publique occidentale. Mais la préparation doit être détaillée, complète et basée sur les leçons que nous avons apprises. Un autre facteur est que les Etats-Unis ont des capacités techniques uniques, qui sont essentielles aux tac-

tiques du combat. Ces techniques sont nécessaires pour limiter les pertes, mais les Etats-Unis sont peu disposés à partager ces technologies, même avec leurs alliés proches. Ce décalage entre les capacités de réponse des Américains et celles de ses partenaires probables dans une coalition augmente constamment et aggrave les différences entre les perceptions qui existent déjà à propos de presque tous les conflits. Alors que les Etats-Unis sont engagés dans une course aux armements toujours plus sophistiqués du point de vue technologique, leurs alliés se concentrent davantage sur les techniques à l'échelle humaine pour le maintien de la paix et la réhabilitation de sociétés locales déchirées par la guerre.

Une réponse efficace aux guerres “ mal-aimées ” doit mettre à profit à la fois les progrès techniques et les leçons humaines apprises au cours des dernières années. Ce mélange doit être introduit dans un continuum intégré d'actions qui répondent de manière différente à chaque phase d'un conflit qui apparaît et se développe. Chaque conflit est différent, et les réponses doivent tenir compte des facteurs spécifiques, mais dans chaque cas, la préparation doit prendre en considération toutes les phases du conflit dans leur ensemble, avec des forces spécialisées et des capacités adaptées – et libérées à l'avance – pour chaque phase. Voici l'ensemble des réponses au conflit :

Phase 1. Avertir et s'engager avant le conflit puis aborder les racines du conflit

Avertissement. On doit tout d'abord détecter les signes de la naissance d'un conflit avant que celui-ci n'éclate. Pour cela, il faudrait développer une science plus précise et plus vaste qui utilise des indicateurs basés à la fois sur l'expérience et les nouvelles technologies. Cela devrait être intégré dans un système qui fournisse les informations et les analyses aux autorités et aux structures internationales dans des délais rapides, proche du temps réel. L'immense quantité d'informations qui est généralement disponible doit être rapidement filtrée de manière efficace ; les sujets ayant une relation potentielle doivent être classés ensemble de manière à mettre leur signification en évidence ; indicateurs et indices doivent être partagés entre les différentes nations.

Développement d'une volonté politique d'engagement. Prévoir les conflits est une première chose. Plus difficile est de traduire ces avertissements en volonté politique d'agir. Pour ce faire, il doit y avoir de nouveaux dispositifs et des canaux d'utilisation des avertissements qui entraînent des consultations discrètes, une prise de conscience politique du problème, un pouvoir qui puisse prendre des décisions et agir en vue de prévenir le conflit. C'est aussi à cette étape que doit commencer la formation d'une coalition.

Prévention de conflit renforcée. Les conflits ne peuvent pas être prévenus si l'on ne menace pas de recourir à la force pour répondre aux pressions locales de confrontation. Les médiations diplomatiques bien intentionnées ne peuvent probablement pas à elles-seules empêcher un désir de vengeance sanglante. Les efforts

de prévention de conflit devraient être renforcés par des sanctions significatives en réponse au comportement agressif des seigneurs de la guerre, et au moins par la menace implicite d'usage de la force. L'implication du Conseil de sécurité des NU, le seul corps au monde ayant le droit reconnu d'user de la force pour des raisons qui dépassent l'autodéfense nationale légitime, est nécessaire dès les premières étapes du continuum de réponses au conflit. Ceci est nécessaire pour assurer le développement d'une compréhension commune du problème qui pourra servir de base à une intervention légitime et à l'usage de la force.

Aborder les racines du conflit. Les conflits prennent leurs racines dans le ressentiment et le mécontentement. Ceux-ci deviennent si forts que les extrémistes politiques trouvent un soutien parmi ceux qui se sentent exclus de ce qu'ils ressentent comme une place dans le monde qui leur revient de droit. Là où de telles conditions existent, il faudrait proposer des programmes de redressement et de développement économiques à long terme. Ceci exige des qualités de prévision, de tolérance et de compréhension que la communauté internationale et les gouvernements ont eu historiquement de grandes difficultés à rassembler.

Phase 2. Cessation du conflit : coalitions et niveau zéro de pertes

Consolidation des coalitions du conflit. Dès l'émergence du conflit, tous doivent avoir la détermination d'une volonté politique internationale inébranlable. Rassembler *ad hoc* des coalitions de ceux qui sont décidés à mettre fin au conflit dépend de la compréhension commune des risques inhérents au conflit et de la possibilité qu'il se propage. Il faut que tous reconnaissent que la stabilité du monde est essentielle aux intérêts nationaux de tous les pays ; ceci doit à son tour mener à la conclusion logique qu'il faut mettre fin au conflit afin de restaurer la stabilité régionale. Une large compréhension commune du continuum de réponses au conflit est aussi essentielle au niveau politique. Ces éléments doivent se traduire par une appréciation conjointe du développement et des implications du conflit spécifique s'il a lieu.

Une cessation de conflit sans pertes humaines : les technologies. Il faut développer des systèmes d'armes qui soient beaucoup plus avancés du point de vue technologique qu'aujourd'hui. Il faut développer une aviation de reconnaissance totalement autonome et des systèmes pour recueillir des renseignements qui soient directement liés en temps réel aux équipes de contrôle des armes de bataille. La capacité à lire des notes détaillées à distance, afin de faire la différence entre les cibles potentielles et les non-combattants, doit être développée avec beaucoup plus de minutie qu'aujourd'hui. Les équipes qui lisent les renseignements à distance et celles responsables de la gestion du champ de bataille doivent avoir à leur disposition des systèmes d'attaque qui puissent lancer des armes préprogrammées, hyper-exactes et d'une extrême précision de plates-formes sans hommes, sans risque pour le personnel ami ou non-combattant. La capacité technique à combattre sans essayer de pertes est à portée de main, et l'augmenter est un objectif de

recherche et de développement qui accélérera le développement des systèmes nécessaires. L'Amérique est la nation qui a le plus de probabilités de développer ou de perfectionner les technologies nécessaires et elle doit avoir la volonté de les partager avec ses alliés.

Une cessation de conflit sans pertes humaines : tactiques. Les pertes de non-combattants doivent être limitées à un minimum, mais les efforts militaires ne peuvent pas être exclus à cause d'elles. Les tactiques doivent aussi être affinées, basées sur l'expérience récente, de manière à ce que la punition porte directement sur les états-majors des factions hostiles, pour les forcer à se retirer très vite en évitant la destruction massive ou les pertes de personnes amies ou innocentes. L'élimination des seigneurs de la guerre doit être un objectif-clé et les instruments pour y parvenir doivent être disponibles. Aussi effrayants que ces concepts paraissent, ils sont la clé d'une réponse efficace aux conflits futurs.

Phase 3. Réhabilitation après le conflit et fin

Stabilisation énergétique après le conflit. Ceci ne peut être conçu comme un simple maintien de la paix. Le maintien de la paix doit avant tout apporter les moyens qui rendent possible une période intense de stabilisation de la société dans son ensemble. Ceci doit être préparé à l'avance, dans un effort cohésif. Des étrangers entraînés doivent entrer rapidement dans les services gouvernementaux normaux et y remplacer le personnel local tout en travaillant avec lui et en le formant. Passer les responsabilités à des locaux qualifiés et fraîchement entraînés doit avoir lieu le plus vite possible. L'expérience internationale récente fournit certains modèles pour de tels efforts, et incluent à la fois de bons et mauvais exemples de ce dont on a besoin.

Réhabilitation sociétale à long-terme. Ceci doit être vu à l'avance comme un arrangement à très long terme pour tout réformer, du cadre légal au contexte politique en passant par les programmes d'enseignement scolaires. L'objectif devrait être de développer des approches positives basées sur les cultures locales, insistant sur un progrès non-violent, libres de haines anciennes et de vendetta. Des programmes spécifiques doivent être développés qui encouragent et facilitent l'investissement et le développement économique dans la période d'après-guerre, fournissant un élément d'espoir pour une vie meilleure. Dix à douze ans seraient un cadre typique pour un effort de reconstruction. Les stratégies de " sortie " devraient tenir compte des obligations à long terme. Parler de sortie rapide est trompeur.

Toutes les mesures décrites plus-haut seront difficiles, mais elles sont la seule base réelle pour une réponse efficace aux guerres " mal-aimées " que la communauté internationale risque de devoir affronter dans l'avenir.

Au milieu de tous les débats qui ont suivi les événements du 11 septembre 2001, puis la campagne ultérieure en Afghanistan, des différences d'opinion sont apparues parmi les spécialistes, les commentateurs et les représentants officiels dans la Communauté du partenariat euro-atlantique. Ce n'est ni surprenant ni indésirable. Beaucoup de débats ont néanmoins manqué d'un point de vue savant de la part des Etats-Unis sur les concepts essentiels étayant les actions des Américains. Le journal trimestriel CONNECTIONS est reconnaissant aux auteurs sous-signés et à l'Institut pour les valeurs américaines de lui avoir accordé la permission de reproduire l'article ci-dessous.

Ce pourquoi nous combattons : une lettre d'Amérique

Parfois il devient nécessaire à une nation de se défendre par la force des armes. Parce que la guerre est une affaire grave, impliquant le sacrifice et ôtant la précieuse vie humaine, la conscience exige que ceux qui seraient prêts à faire la guerre expriment clairement le raisonnement moral qui sous-tend leurs actions, afin de faire comprendre aux autres et à la communauté internationale les principes qu'ils défendent.

Nous affirmons cinq vérités fondamentales qui appartiennent à tout le monde sans distinction :

1. *Tous les êtres humains naissent libres¹ et égaux en dignité et en droits.*
2. *Le sujet fondamental de la société² est la personne humaine, et le rôle légitime du gouvernement est de la protéger et de l'aider à favoriser les conditions pour la prospérité humaine.*
3. *Les êtres humains désirent naturellement chercher la vérité³ sur le but de la vie et la finalité de l'existence.*
4. *La liberté⁴ de conscience et de religion sont des droits inviolables de la personne humaine.*
5. *Tuer au nom de Dieu⁵ est contraire à la foi en Dieu et est la plus grande trahison de l'universalité de la foi religieuse.*

¹ Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies, article 1.

² *A Call to Civil Society (Un appel à une société civile)*, New York, Institut pour les valeurs américaines, 1998, p. 16 ; Aristote, *Politics (La Politique)*, vol. VII, pp. 1 – 2.

³ Aristote, *Metaphysics (Métaphysique)*, vol I, p. 1 ; Jean-Paul II, *Fides et Ratio*, n° 25, Vatican, 1998.

⁴ Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies, articles 18 – 19.

⁵ Déclaration du Bosphore, Istanbul, Turquie, 9 février, 1994 ; Déclaration de Berne, Wolfberg/Zurich, Suisse, 26 novembre, 1992 ; et Jean-Paul II, message papal pour la Journée mondiale de la paix, articles 6 – 7, Vatican, 1^{er} janvier 2002.

Nous combattons pour nous défendre et pour défendre ces principes universels.

Quelles sont les valeurs américaines ?

Depuis le 11 septembre, des millions d'Américains se demandent, à eux-mêmes et aux autres : pourquoi ? Pourquoi sommes-nous la cible de ces attaques abominables ? Pourquoi ceux qui aimeraient nous tuer, veulent-ils nous tuer ?

Nous reconnaissons que parfois notre nation a agi avec arrogance et ignorance envers d'autres sociétés. Parfois, notre nation a mis en œuvre des politiques peu judicieuses et injustes. Trop souvent, nous n'avons pas, en tant que nation, réussi à nous montrer à la hauteur de nos idéaux. Nous ne pouvons pas exhorter les autres sociétés à respecter nos principes moraux sans admettre simultanément le propre échec de notre société à respecter ces mêmes valeurs. Nous sommes unis dans notre conviction – et confiants que tous les gens de bonne volonté dans le monde seront d'accord – qu'aucun appel aux mérites ou aux démérites d'une politique étrangère quelconque ne peut jamais justifier le massacre massif d'innocents ou même lui donner un sens.

De plus, dans une démocratie comme la nôtre, dans laquelle le gouvernement tient son pouvoir du consentement de ceux qu'il gouverne, la politique est le résultat au moins en partie des valeurs et des priorités de la société dans son ensemble. Pourtant nous ne prétendons pas connaître complètement les motivations de nos attaquants et de leurs sympathisants, ce que nous savons suggère que leurs griefs s'étendent bien au-delà de toute politique ou d'un ensemble de politiques. Après tout, les tueurs du 11 septembre n'ont émis aucune exigence particulière ; dans un sens, au moins, l'assassinat a été perpétré pour lui-même. Les dirigeants d'Al-Qaïda ont décrit les “ attaques bénies ” du 11 septembre comme un coup contre l'Amérique, “ la tête du monde infidèle ”.⁶ Clairement, donc, nos attaquants méprisent non seulement notre gouvernement, mais notre société tout entière, notre mode de vie dans son ensemble. Leur grief ne concerne pas de manière fondamentale seulement ce que font nos dirigeants, mais aussi *qui nous sommes*.

Alors qui sommes-nous ? Quelles sont nos valeurs ? Pour beaucoup de gens, y compris beaucoup d'Américains et un certain nombre des signataires de cette lettre, certaines valeurs quelquefois vues en Amérique sont peu attrayantes et mal-faisantes : la consommation à outrance comme mode de vie ; la notion de liberté comprise comme l'absence de règles ; la notion du *self-made man*, l'homme qui s'est fait tout-seul et qui est totalement souverain, devant peu aux autres et à la société ; l'affaiblissement du mariage et de la vie de famille ; plus, l'énorme appareil du divertissement et de la communication qui glorifie avec acharnement de telles

⁶ Extrait d'un enregistrement de Ben Laden, *Washington Post*, 27 décembre 2001.

idées et les propage, qu'elles soient les bien venues ou pas, dans presque chaque coin du globe.

Une tâche majeure en face de nous Américains, une qui était importante même avant le 11 septembre, est de faire front honnêtement à ces aspects de notre société et de faire tout ce que nous pouvons pour les changer pour le mieux. Nous nous engageons dans cet effort.

En même temps, d'autres valeurs américaines – que nous considérons comme les valeurs fondatrices de nos idéaux, et celles qui définissent le plus notre mode de vie – sont assez différentes de ces aspects, et elles sont beaucoup plus attrayantes, non seulement pour les Américains, mais aussi pour les peuples partout dans le monde. Mentionnons brièvement quatre d'entre elles.⁷

La première valeur est la conviction que tous les gens possèdent un droit à une dignité humaine innée, et que, par conséquent, chaque personne doit toujours être traitée comme une fin et non comme un moyen. Les fondateurs des Etats-Unis, puisant dans la tradition du droit naturel ainsi que dans l'affirmation religieuse fondamentale selon laquelle toutes les personnes sont créées à l'image de Dieu, ont déclaré évidente l'idée que toutes les personnes avaient une égale dignité. L'expression politique la plus claire de la croyance en une dignité humaine transcendante est la démocratie. Aux Etats-Unis, dans les récentes générations, c'est l'affirmation de l'égale dignité des hommes et des femmes, et de toutes les personnes, indépendamment de leur race ou de leur couleur, qui a été l'expression la plus claire de cette idée.

Deuxièmement, et suivant de près la première valeur, vient la conviction que des vérités morales universelles (ce que les fondateurs de notre nation ont appelé les " lois de la Nature et de la Nature de Dieu ") existent et sont accessibles à tous les peuples. Certaines des expressions les plus éloquentes de notre confiance en ces vérités se trouvent dans notre Déclaration d'indépendance, le *Discours d'adieu* de George Washington, le *Discours de Gettysburg* et le *Deuxième discours inaugural* d'Abraham Lincoln ainsi que la *Lettre de la prison de Birmingham* du Dr Martin Luther King, Jr.

La troisième valeur est la conviction que, parce que notre accès collectif et individuel à la vérité est imparfait, la plupart des différends à propos des valeurs exigent la civilité, l'ouverture aux opinions des autres et une discussion raisonnable dans la quête de la vérité.

La quatrième valeur est la liberté de conscience et de religion. Ces libertés liées de manière intrinsèque sont largement reconnues, dans notre pays et ailleurs, comme un reflet de la dignité fondamentale de l'homme et comme une condition préalable aux autres libertés individuelles.⁸

⁷ Voir *A Call to Civil Society (Un appel à une société civile)*, New York, Institut pour les valeurs américaines, 1998.

⁸ WITTE John Jr. et GREEN, M. Christian. " The American Constitutional Experiment in Religious Human Rights: The Perennial Search for Principles " (" L'expérience constitutionnelle

Pour nous, ce qui est le plus frappant dans ces valeurs est qu'elles s'appliquent à toutes les personnes, sans distinction, et ne peuvent être utilisées pour exclure quiconque de la reconnaissance et du respect basés sur des particularités de race, de langue, de souvenir ou de religion. C'est pourquoi chacun, en principe, peut devenir Américain. Et, en fait, chacun le fait. Les gens de partout dans le monde viennent dans notre pays avec ce qu'une statue dans le port de New York appelle un désir ardent de respirer librement et, bientôt, ils deviennent Américains. Historiquement, aucune autre nation n'a forgé son identité – sa constitution et autres documents fondateurs, ainsi que sa compréhension d'elle-même – si directement et explicitement sur les bases des valeurs humaines fondamentales. Pour nous, aucun autre fait à propos de notre pays n'est plus important.

Certaines personnes objectent que ces valeurs ne sont pas universelles du tout, mais viennent au contraire de la culture occidentale, largement chrétienne. Elles soutiennent que concevoir ces valeurs comme universelles, c'est nier les différences des autres cultures.⁹ Nous ne sommes pas d'accord. Nous reconnaissons les réalisations de notre civilisation, mais nous croyons que tous les peuples sont créés égaux. Nous croyons que la liberté humaine est possible et universelle. Nous croyons que certaines vérités morales fondamentales sont reconnaissables partout dans le monde. Nous sommes d'accord avec le groupe international de philosophes éminents qui, vers la fin des années 40, ont aidé à l'élaboration de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies, et qui ont conclu que peu d'idées morales fondamentales sont si répandues qu'elles " peuvent être considérées comme implicites dans la nature de l'homme en tant que membre d'une société ".¹⁰ Emplis d'espoir, et face à l'évidence, nous sommes d'accord avec le Dr Martin Luther King, Jr. : " L'arc de l'univers moral est long, mais il fléchit vers la justice "¹¹ ; pas seulement pour quelques-uns ou pour ceux qui ont de la chance, mais pour tout le monde.

américaine en matière de droits religieux de l'homme : la recherche éternelle de principes "), dans *Religious Human Rights dans Global Perspective*, , sous la direction de Johan D. VAN DER VYVER et John WITTE, Jr., La Hague, Martinus Nijhoff Publishers, vol. II, 1996. Voir aussi Harold J. BERMAN, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition (Loi et révolution : la formation de la tradition légale occidentale)*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1983 ; et Michael J. PERRY, *The Idea of Human Rights: Four Inquiries*, New York, Oxford University Press, 1998.

⁹ Certains utilisent ce point pour condamner les " autres " cultures présumées trop inférieures ou trop prisonnières de fausses croyances pour apprécier ce que nous appelons dans cette lettre les valeurs humaines universelles ; d'autres utilisent ce point pour sanctionner les cultures qu'ils présument indifférentes à ces valeurs. Nous ne sommes d'accord avec aucune des deux versions.

¹⁰ MCKEON, Richard. " The Philosophic Bases and Material Circumstances of the Rights of Man " (" Les bases philosophiques et les circonstances matérielles des Droits de l'homme "), dans *Human Rights: Comments and Interpretations (Les Droits de l'homme : commentaires et interprétations)*, Londres, Wingate, 1949, p. 45.

¹¹ KING, Martin Luther Jr. " Where Do We Go From Here? " (" Où allons-nous d'ici ? "), dans *The Essential Writings and Speeches of Martin Luther King, Jr.*, (*Les discours et écrits essen-*

En regardant notre propre société, nous reconnaissons encore les décalages bien trop fréquents entre nos idéaux et notre conduite. Mais en tant qu'Américains en temps de guerre et de crise mondiale, nous suggérons aussi que les meilleures de ce que nous appelons simplement " les valeurs américaines " n'appartiennent pas seulement à l'Amérique mais sont, en fait, l'héritage partagé du genre humain, et donc un fondement possible d'espoir en une communauté mondiale basée sur la paix et la justice.

Et Dieu ?

Depuis le 11 septembre, des millions d'Américains se sont demandés, à eux-mêmes et aux autres : et Dieu ? Les crises d'une telle ampleur nous obligent à réfléchir de nouveau aux principes premiers. Lorsque nous contemplons l'horreur qui s'est produite, et le danger de ce qui risque d'arriver, beaucoup d'entre nous demandent : la foi religieuse est-elle une part de la solution ou une part du problème ?

Les signataires de cette lettre viennent de diverses traditions religieuses et morales, y compris de traditions séculières. Nous sommes unis dans notre croyance qu'invoquer l'autorité de Dieu pour tuer ou blesser est immoral et contraire à la foi en Dieu. Beaucoup d'entre nous croient que nous dépendons du jugement de Dieu. Aucun de nous ne croit que Dieu ait jamais chargé certains d'entre nous de tuer ou de conquérir les autres. Une telle attitude, que l'on appelle cela " guerre sainte " ou " croisade ", non seulement viole les principes fondamentaux de la justice mais est en fait une négation de la foi religieuse, puisqu'elle fait de Dieu une idole que l'on utilise pour satisfaire les buts propres de l'homme.¹² Notre propre nation a été engagée une fois dans une grande guerre civile, dans laquelle chaque côté présumait avoir l'aide de Dieu contre l'autre. Dans son *Deuxième discours inaugural* en 1865, le seizième président des Etats-Unis, Abraham Lincoln, l'a exprimé simplement : " Le Tout-Puissant a ses propres buts. "

Ceux qui nous ont attaqués le 11 septembre proclament ouvertement qu'ils sont engagés dans une guerre sainte. Beaucoup de ceux qui soutiennent les attaquants ou sympathisent avec eux invoquent aussi le nom de Dieu et semblent embrasser la logique de la guerre sainte. Mais pour reconnaître combien cette façon de penser est désastreuse, nous n'avons besoin, en tant qu'Américains, que de nous rappeler notre propre histoire et celle de l'Occident. Les guerres religieuses chrétiennes et la violence sectaire chrétienne ont déchiré l'Europe pendant la meilleure partie d'un siècle. Aux Etats-Unis, nous ne sommes pas étrangers à ceux qui tueraient au moins en partie au nom de leur foi religieuse. Lorsque l'on

tiels de Martin Luther King, Jr.), sous la direction de James M. WASHINGTON, New York, HarperCollins, 1986, p. 245.

¹² Jean Paul II, message papal pour la Journée mondiale de la paix, article 6, Vatican, 1^{er} janvier 2002.

en arrive à ce mal particulier, aucune civilisation ni tradition religieuse n'est sans tache.¹³

La personne humaine a un besoin fondamental d'interroger pour savoir. Evaluer, choisir, et avoir des raisons pour ce qui est important pour nous et ce que nous aimons sont caractéristiques des activités humaines.¹⁴ Une partie du désir intrinsèque de savoir concerne le pourquoi de notre naissance et ce qui arrivera à notre mort, ce qui nous conduit à chercher la vérité sur le but final, y compris pour beaucoup de gens, sur la question de Dieu. Certains des signataires de cette lettre croient que les êtres humains sont "religieux" par nature, y compris ceux qui ne croient pas en Dieu et qui ne pratiquent pas de religion organisée, font des choix sur ce qui est important et ce qui reflète les valeurs fondamentales. Tous les signataires de cette lettre reconnaissent qu'à travers le monde, la foi religieuse et les institutions religieuses sont des bases importantes de la société civile, qui produisent souvent des résultats apaisants et bénéficiaires pour la société, d'autres fois des résultats violents qui créent des divisions.

Comment les gouvernements et les dirigeants des institutions de la société peuvent-ils alors répondre au mieux à ces réalités humaines fondamentales ? Une réponse est de proscrire et de réprimer la religion. Une autre réponse possible est d'embrasser une laïcité idéologique¹⁵ – un scepticisme sévère ou une hostilité quant à la religion, partant du principe que la religion elle-même, et en particu-

¹³ Les exemples de guerres saintes et de croisades sont apparus avec une force particulière en Europe durant le XVII^e siècle. Selon certains spécialistes, les caractéristiques principales d'une guerre sainte sont que : la cause pour laquelle la guerre est menée a une relation claire avec la religion (c.-à-d. que la cause est "sainte") ; la guerre est menée sous la bannière et avec la présomption d'avoir l'autorité et l'assistance divine (le terme latin utilisé par les croisés au XI^e siècle était "*Deus Volt*", "Dieu le veut") ; les guerriers se considéraient eux-mêmes comme pieux ou "saints guerriers" ; la guerre est exécutée jalousement et sans épargner personne, puisque l'ennemi est présumé être impie et donc fondamentalement "autre", dénué de la dignité humaine et des droits humains de ceux qui sont pieux ; enfin, les guerriers qui meurent au combat sont favorisés par Dieu en tant que martyrs. En fin de compte, dans le christianisme, le développement de la doctrine de la guerre juste, avec son accent sur l'universalisme moral, appelait largement à l'élimination de la religion comme juste cause de guerre. Dès le XVI^e siècle, certains théoriciens de la loi naturelle tels que Franciscus de Victoria et Francisco Suarez condamnaient explicitement le recours à la guerre pour propager la religion. "La différence en religion", écrivait Victoria, "n'est pas une cause de juste guerre." JOHNSON, James Turner. *Ideology, Reason, and the Limitation of War: Religious and Secular Concepts 1200 – 1740 (Idéologie, raison et les limites de la guerre : concepts religieux et séculiers)*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 112 – 123, 154. Voir aussi Roland H. BAINTON, *Christian Attitudes Toward War and Peace: A Historical Survey and Critical Re-evaluation (Attitudes chrétiennes envers la guerre et la paix : une étude historique et une réévaluation critique)*, Nashville, Abingdon, 1960, p. 148.

¹⁴ *A Call to Civil Society (Un appel à la société civile)*, New York, Institut pour les valeurs Américaines, 1998, p. 16. Ce thème est développé dans Aristote, *Métaphysiques*, vol. 1, p. 1 ; LONERGAN Bernard J. *Insight: A Study of Human Understanding (Regard: une étude de la compréhension humaine)*, New York, Longmans, 1958 ; et autres.

¹⁵ Nous souhaitons distinguer ici "séculier" de "laïcisme". Séculier, du terme latin signifiant "monde" et suggérant "dans le monde", se réfère simplement aux fonctions qui séparent de

lier toute expression publique d'une conviction religieuse, est problématique par nature. Une troisième réponse possible est d'embrasser la théocratie – la croyance qu'une religion, présumée la vraie religion, devrait être obligatoire pour tous les membres de la société et donc devrait recevoir le cautionnement et le soutien complet ou partiel de l'Etat.

Nous sommes en désaccord avec chacune de ces réponses. La répression légale viole radicalement la liberté civile et religieuse et est incompatible avec la société démocratique civile. Bien que la laïcité idéologique puisse s'être accrue dans notre société dans la récente génération, nous ne sommes pas d'accord avec cela parce que ce serait nier la légitimité publique d'une importante partie de la société, ainsi que rechercher à supprimer ou nier l'existence de ce qui est au moins sans doute une dimension importante de la personne elle-même.¹⁶ Bien que la théocratie ait été présente dans l'histoire de l'Occident (pas aux Etats-Unis cependant), nous sommes en désaccord avec cela pour deux raisons, sociale et théologique. Socialement, l'établissement par le gouvernement d'une religion particulière peut entrer en conflit avec le principe de liberté de religion, droit fondamental de l'homme. De plus, le contrôle gouvernemental de la religion peut causer ou exacerber des conflits religieux et, peut-être même de manière plus importante, peut menacer la vitalité et l'authenticité des institutions religieuses. D'un point de vue théologique, même pour ceux qui sont fermement convaincus de la vérité de leur foi, la coercition des autres en matière de conscience religieuse est finalement une violation de la religion elle-même, puisqu'elle vole aux autres personnes le droit de répondre librement et avec dignité à l'invitation du Créateur.

Au mieux, les Etats-Unis cherchent à être une société dans laquelle la foi et la liberté puissent aller ensemble, chacune élevant l'autre. Nous avons un Etat laïc – ceux qui nous gouvernent ne sont pas simultanément des hommes de religion – mais nous sommes de loin la société la plus religieuse du monde occidental. Nous sommes une nation qui respecte profondément la liberté religieuse et la diversité, y compris les droits des non-croyants, mais une société dont les citoyens récitent le serment d'allégeance à “ une nation, sous Dieu ”, et une qui proclame dans beaucoup de ses salles d'audience et inscrit sur chacune de ses pièces

l'Eglise. Le laïcisme, par contraste, est une philosophie, un “ isme ”, une manière de voir le monde basée sur le rejet de la religion ou l'hostilité envers celle-ci.

¹⁶ Pour cette raison, les avocats du laïcisme peuvent sous-estimer le degré auquel les sociétés humaines, même en théorie, peuvent simplement se passer de “ religion ”. En outre, ils font presque certainement un mauvais calcul, même en acceptant beaucoup de leurs propres prémisses, sur les conséquences sociales de la suppression de la religion traditionnelle. Car si nous comprenons la religion comme les valeurs d'une question majeure, le XX^e siècle a vu deux exemples de menace mondiale – le nazisme en Allemagne et le communisme en Union soviétique – de l'émergence de religions séculières ou ce qui pourrait être appelé de remplacement de religions : chacun a essayé par la violence d'éliminer ses foies religieuses traditionnelles (en fait, les foies concurrentes) et chacun, une foi au pouvoir, a été impitoyablement indifférent à la dignité humaine et aux droits de l'homme fondamentaux.

la devise “ *Nous faisons confiance à Dieu.* ” Politiquement, notre séparation de l’Eglise et de l’Etat cherche à garder la politique dans sa propre sphère, en partie en limitant le pouvoir de l’Etat de contrôler la religion, et en partie, en amenant le gouvernement à tirer sa légitimité d’une voûte plus large qui n’est pas son œuvre¹⁷ et à opérer sous celle-ci. Spirituellement, notre séparation de l’Eglise et de l’Etat permet à la religion d’être une religion, en la détachant du pouvoir coercitif du gouvernement. En bref, nous cherchons à séparer l’Eglise et l’Etat pour la protection et la vitalité propre des deux.¹⁸

Pour les Américains de n’importe quelle foi, le défi d’embrasser la vérité religieuse et la liberté religieuse a souvent été difficile. La question n’est en outre jamais réglée. Nous avons choisi un arrangement social et constitutionnel qui exige presque par définition des délibérations, des débats, des ajustements et des compromis constants. Ceci est aussi rendu possible par un certain caractère ou tempérament tel, que les croyants qui embrassent fortement la vérité de leur foi – non comme un compromis avec cette vérité mais comme un aspect de celle-ci – respectent ceux qui prennent un chemin différent.

Qu’est-ce qui aidera à réduire la méfiance, la haine et la violence basées sur la religion au XXI^e siècle ? Il y a beaucoup de réponses importantes à cette question, bien sûr, mais, ici, nous l’espérons, il y en a une : approfondir et renouveler notre appréciation de la religion en reconnaissant la liberté de religion comme un droit fondamental de tous les peuples dans chaque nation.

Une guerre juste ?

Nous reconnaissons que toute guerre est terrible, puisqu’elle représente finalement l’échec de la politique humaine. Nous savons aussi que la ligne séparant le Bien et le Mal ne passe pas entre une société et une autre et beaucoup moins entre une religion et une autre ; en fin de compte, cette ligne passe au milieu de chaque cœur humain.¹⁹ Finalement, ceux d’entre nous – juifs, chrétiens, musulmans, et autres – qui sont des gens de foi reconnaissent qu’il est de notre responsabilité, inscrite

¹⁷ Lorsque les dirigeants et les érudits qui ont produit la Charte de Williamsburg y ont inscrit en 1988, “ le gouvernement agit comme sauvegarde, mais non comme la source, de la liberté des foies, alors que les Eglises et les synagogues agissent comme une source, et non pas pour la sauvegarde, des foies pour la liberté. Le résultat n’est ni une place publique d’où toutes les religions sont exclues, ni une place sacrée où toute religion peut s’installer pleinement ou seulement en partie. Le résultat est plutôt une place publique dans laquelle les citoyens de toutes les foies religieuses ou sans aucune foi religieuse s’engagent dans la continuation du discours démocratique. ” Voir James Davison HUNTER et Os GUINNESS, *Articles of Faith, Articles of Peace: The Religious Liberty Clauses and the American Public Philosophy (Articles de foi, articles de paix : les clauses de la liberté religieuse et la philosophie publique américaine.)*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1990, p. 140.

¹⁸ *A Call to Civil Society (Un appel à une société civile)*, New York, Institut pour les valeurs américaines, 1998, p. 13.

¹⁹ SOLJENITSYNE, Alexandre. *The Gulag Archipelago (L’archipel du goulag)*, vol. I, New York, Harper and Row, 1974, p. 168.

dans nos saintes écritures, d'aimer la miséricorde et de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour empêcher la guerre et vivre en paix.

Pourtant la raison et une réflexion morale prudente nous enseignent aussi qu'il y a des époques où la plus importante et l'unique réponse au mal est de l'arrêter. Il y a des époques où faire la guerre n'est pas seulement moralement permis, mais moralement nécessaire, comme réponse à des actes calamiteux de violence, de haine et d'injustice. Ceci est une de ces périodes.

L'idée d'une " guerre juste " est largement enracinée dans beaucoup de religions différentes et de traditions morales séculaires du monde.²⁰ Les enseignements juifs, chrétiens et musulmans, par exemple, contiennent tous des réflexions sérieuses sur la définition d'une guerre juste. Pour être sûres, certaines personnes, souvent au nom du réalisme, insistent sur le fait que la guerre est le domaine essentiel de l'intérêt particulier et de la nécessité, rendant la plupart des tentatives

²⁰ ELSHTAIN, Jean Bethke. *Just War Theory (Théorie de la guerre juste)*, Oxford, Blackwell, 1992 ; ELSHTAIN, HAUERWAS, Stanley et JOHNSON, James T. Pew Forum sur la religion et conférence publique : " Just War Tradition and the New War on Terrorism " (" Tradition de la guerre juste et nouvelle guerre contre le terrorisme "), <http://pewforum.org/events/1005/> ; JOHNSON, James Turner. *Ideology, Reason, and the Limitation of War: Religious and Secular Concepts 1200 – 1740 (Idéologie, raison et limites de la guerre: concepts religieux et séculiers)*, Princeton, Princeton University Press, 1975 ; JOHNSON. *Just War Tradition and the Restraint of War: A Moral and Historical Inquiry (Tradition de la guerre juste et la restriction de la guerre : une investigation morale et religieuse)*, Princeton, Princeton University Press, 1981 ; JOHNSON. *The Quest for Peace: Three Moral Traditions in Western Cultural History (La quête de la paix : trois traditions morales dans l'histoire de la culture occidentale)*, Princeton, Princeton University Press, 1987 ; JOHNSON. *Morality and Contemporary Warfare (Moralité et guerre contemporaine)*, New Haven, Yale University Press, 1999 ; JOHNSON et KELSAY, John. *Cross, Crescent, and Sword: The Justification and Limitation of War in Western and Islamic Tradition (La croix, le croissant et l'épée : La justification et les limites de la guerre dans les traditions occidentale et islamique)*, New York, Greenwood Press, 1990 ; KHADDURI, Majid. *War and Peace in the Law of Islam (Guerre et paix dans la loi de l'islam)*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1955 ; KELSAY, John et JOHNSON, James Turner. *Just War and Jihad: Historical and Theoretical Perspectives on War and Peace in Western and Islamic Tradition (Guerre juste et djihad : perspectives historiques et théoriques de la guerre et de la paix dans la tradition occidentale et islamique)*, New York, Greenwood Press, 1991 ; NARDIN, Terry. *The Ethics of War and Peace: Religious and Secular Perspectives (L'éthique de la guerre et de la paix : perspectives religieuses et séculières)*, Princeton, Princeton University Press, 1996 ; O'BRIEN, William V. *The Conduct of War and Limited War (La conduite de la guerre et la guerre limitée)*, New York, Praeger, 1981 ; PETERS, Rudolf. *Jihad in Classical and Modern Islam (Le djihad dans l'islam moderne et classique)*, Princeton, Markus Wiener, 1996 ; RAMSEY, Paul. *Speak Up for Just War or Pacifism (Prendre la parole sur la guerre juste et le pacifisme)*, University Park, PA, Pennsylvania State University Press, 1988 ; WALZER, Michael. *Just and Unjust Wars (Guerres justes et injustes)*, New York, Basic Books, 1977 ; WASSERSTROM, Richard. *War and Morality (Guerre et moralité)*, Belmont, CA, Wadsworth, 1970.

d'analyses morales non pertinentes.²¹ Nous ne sommes pas d'accord.²² L'absence de conception morale face à la guerre est elle-même une position morale, une position qui rejette la possibilité de la raison, accepte l'absence de normes dans les affaires internationales et capitule devant le cynisme. Chercher à appliquer un raisonnement moral objectif à la guerre, c'est défendre les possibilités d'une société civile et d'une communauté mondiale fondées sur la justice. Les principes d'une guerre juste nous enseignent que les guerres d'agression et d'agrandissement ne sont jamais acceptables. Les guerres ne peuvent pas être légitimement faites pour la gloire nationale, pour venger des torts passés, pour augmenter son territoire ou dans tout autre but non-défensif.

La première justification morale d'une guerre est de protéger les innocents de certains maux. Saint Augustin, dont le livre du début du XV^e siècle *La cité de Dieu* est une contribution majeure à la réflexion sur la guerre, écrivait (faisant écho à Socrate²³) qu'il valait mieux pour le chrétien, en tant qu'individu, endurer la souffrance que l'infliger. Mais la personne moralement responsable doit-elle aussi – et cela lui est-il permis – s'engager pour *d'autres* personnes innocentes à ne pas se défendre ? Pour Saint-Augustin, et pour une tradition de guerre juste plus large, la réponse est oui. Si l'on a une preuve convaincante que des gens in-

²¹ L'axiome latin est : *Inter arma silent leges* (En période de guerre, la loi est silencieuse). On trouve des exemplaires classiques de cette perspective dans Thucydide, Nicolas Machiavel et Thomas Hobbes ; pour un traitement plus récent, voir Kenneth WALTZ, *Man, the State and War* (L'homme, l'Etat et la guerre), Princeton, Princeton University Press, 1978. Pour une étude sensible mais critique de la contribution des pensées de cette école à la théorie internationale, voir Jack DONNELLY, *Realism and International Relations* (*Réalisme et relations internationales*), Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

²² Les approches intellectuelles et morales de la guerre comme phénomène humain peuvent généralement être divisées en quatre écoles de pensées. La première peut être appelée le réalisme : la croyance que la guerre est fondamentalement une question de pouvoir, d'intérêt, de nécessité et de survie, rendant les analyses morales abstraites hors-contexte. La seconde peut être appelée la guerre sainte : la croyance que Dieu peut autoriser la coercition et le meurtre de non-croyants ou qu'une idéologie séculière particulière d'intérêt majeur peut autoriser la coercition et le meurtre de non-croyants. La troisième peut être appelée le pacifisme : la croyance que toute guerre est par nature immorale. Et la quatrième, qu'on appelle la guerre juste : la croyance que le raisonnement moral universel, ou ce que certains appelleraient la loi morale naturelle, peut ou devrait être appliqué à l'activité de la guerre. Les signataires de cette lettre sont largement en désaccord avec la première école de pensée. Nous rejetons de manière univoque la deuxième école de pensée, indépendamment de la forme qu'elle prend – qu'elle naisse dans notre propre société et prétende la soutenir ou du côté de ceux qui nous veulent du mal. Certains des signataires ont beaucoup de respect pour la troisième école de pensée (particulièrement son insistance sur le fait que la non-violence ne signifie pas reculer, être passif ou refuser de prendre le parti de la justice, mais signifie souvent plutôt l'opposé), même lorsque nous différons d'elle, avec respect et quelque degré de peur. En tant que groupe, nous cherchons largement à adopter et à développer la quatrième école de pensée.

²³ Le jugement de Socrate, selon lequel il vaut mieux souffrir le mal que de le faire, nous est transmis par Platon dans son *Apologie* (32-c à 32-e) et constitue un moment-clé dans la philosophie de la morale.

nocents qui ne sont pas en position de se protéger vont gravement souffrir sauf si une force coercitive est utilisée pour arrêter l'agresseur, alors le principe moral d'amour de son prochain nous oblige à utiliser la force. Les guerres ne peuvent pas légitimement être menées contre des dangers qui sont petits, contestables ou dont la conséquence serait incertaine, ou contre des dangers qui pourraient être apaisés seulement par la négociation, l'appel à la raison, la persuasion d'une tierce partie, ou un autre moyen non-violent.²⁴ Mais si le danger qui guette des vies innocentes est réel et certain, et spécialement si l'agresseur est motivé par une hostilité implacable – si le dessein qu'il recherche n'est pas votre volonté de négocier ou de se soumettre, mais plutôt de vous anéantir – alors un recours à des forces proportionnées est moralement justifié.

Une guerre juste peut seulement être combattue par une autorité légitime qui a la responsabilité de l'ordre public. La violence *free-lance* (non contrôlée par une autorité légitime), opportuniste ou individuelle n'est jamais moralement acceptable.²⁵

²⁴ Certaines personnes suggèrent que l'exigence en " dernier ressort " de la théorie de la guerre juste – par essence, l'exigence d'explorer toutes les alternatives plausibles et raisonnables à l'usage de la force – n'est pas satisfaite tant que le recours aux armes a été approuvé par un corps international comme les Nations unies. Cette proposition est problématique. D'abord, elle est nouvelle ; historiquement, l'approbation d'un corps international n'a pas été vue par les théoriciens de la guerre juste comme une exigence de cause juste. Deuxièmement, on peut débattre du fait si un corps international comme les NU est en position d'être le meilleur juge de quand et sous quelles conditions un recours particulier aux armes est justifié, ou si la tentative de ce corps de porter de tels jugements et de les renforcer compromettrait inévitablement sa mission première de travail humanitaire. D'après un observateur, un ancien assistant du Secrétaire général des NU, transformer les NU en " une pâle imitation d'un Etat " afin de " gérer l'usage des forces " au niveau international " pourrait bien être un choix suicidaire. " Voir Giandomenico PICCO, " The U.N. and the Use of Force " (" Les NU et l'usage de la force ") dans *Foreign Affairs* n° 73, 1994, p. 15. Voir aussi Thomas G. WEIS, David P. FORSYTHE et Roger A. COATE, *United Nations and Changing World Politics (Les Nations unies et la politique d'un monde qui change)*, Boulder, CO, Westview Press, 2001, p. 104 – 106 ; et John Gerard RUGGIE, *The United Nations and the Collective Use of Force: Whither? Or Whether? (Les Nations unies et l'usage collectif de la force : orientations à prendre ou remise en question ?)*, New York, Association des NU des Etats-Unis, 1996.

²⁵ Dans la théorie de la guerre juste, le but principal de l'exigence de l'autorité légitime est d'empêcher l'anarchie des guerres privées et des seigneurs de la guerre – une anarchie qui existe aujourd'hui dans certaines parties du monde, et dont les attaquants du 11 septembre sont représentatifs. D'un autre côté, et pour différentes raisons, l'exigence d'autorité légitime ne s'applique pas clairement ou directement aux guerres d'indépendance nationale ou de succession. D'abord, ces derniers types de conflit surviennent au sein d'un Etat, pas au niveau international. De plus, dans beaucoup de ces conflits, la question de la légitimité publique est exactement ce qui est contesté. Par exemple, dans la guerre pour l'indépendance qui s'est terminée par la fondation des Etats-Unis, les analystes de la guerre juste font fréquemment remarquer que les colonies qui se rebellaient constituaient une autorité publique, et, de plus, que les colonies avaient raisonnablement conclu que le gouvernement britannique était, dans les termes de la Déclaration d'indépendance, devenu " destructif de ces fins " de gouvernement légitime, et donc qu'il avait lui-même cessé de fonctionner comme une autorité publique compétente. En effet, même dans

Une guerre juste ne peut être menée que contre des personnes qui sont des combattants. Les autorités de guerres justes à travers l'histoire et le monde – que ces autorités soient musulmanes, juives, chrétiennes, d'autres traditions de foi ou séculières – nous enseignent sans cesse que les non-combattants sont à l'abri d'attaques délibérées. Ainsi, tuer des civils par vengeance ou même comme moyen de dissuader l'agression de gens qui sympathisent avec les combattants, est mal moralement. Bien que dans certaines circonstances, et dans certaines limites, il puisse être moralement justifiable d'entreprendre des actions militaires qui pourraient résulter en la mort ou blessure non intentionnelle mais prévisible de certains non-combattants, il n'est pas moralement acceptable de faire du meurtre de non-combattants l'objectif opérationnel de l'action militaire.

Ces principes d'une guerre juste et d'autres²⁶ nous enseignent que, à n'importe quelle occasion lorsque les êtres humains réfléchissent ou font la guerre, il est à la fois possible et nécessaire d'affirmer l'inviolabilité de la vie humaine et d'embrasser le principe de l'égalité de la dignité humaine. Même au milieu de l'activité tragique de la guerre, ces principes s'efforcent de préserver – tout en y réfléchissant – la vérité morale fondamentale selon laquelle “ les autres ” – ceux qui nous sont étrangers, ceux qui diffèrent de nous par la race ou la couleur, ceux dont nous pouvons considérer les religions comme fausses – ont le même droit à la vie que nous, et la même dignité humaine et les mêmes droits que nous.

Le 11 septembre 2001, un groupe d'individus a délibérément attaqué les Etats-Unis, utilisant des avions à réaction comme armes pour tuer en moins de deux heu-

les cas où ceux qui font la guerre ne constituent pas au sens plein du terme une autorité publique fonctionnant à ce moment-là – par exemple, le soulèvement des juifs polonais du ghetto de Varsovie en 1943 contre l'occupation nazie –, l'exigence d'une autorité légitime de la théorie de la guerre juste n'invalide pas moralement le recours aux armes par ceux qui cherchent à renverser une autorité illégitime.

²⁶ Par exemple, les principes de la guerre juste insistent souvent sur le fait qu'une guerre légitime doit être motivée par l'intention d'encourager la probabilité de paix et de réduire la probabilité de destruction et de violence ; qu'elle doit être proportionnée de sorte que les biens sociaux qui pourraient résulter de la victoire dans la guerre l'emportent clairement sur les maux qui accompagneront la guerre ; qu'elle doit contenir une probabilité de succès, telle que les vies ne soient pas prises et sacrifiées pour des causes futiles ; et qu'elle doit réussir le test de justice comparative, tel que les biens humains qui sont défendus sont assez importants, et suffisamment en danger pour l'emporter sur ce que beaucoup de théoriciens de la guerre juste voient comme l'hypothèse morale contre la guerre. Cette lettre se concentre largement sur les principes de justice dans une déclaration de guerre (dans la terminologie employée par beaucoup de chrétiens, les penseurs de la guerre juste, *jus ad bellum*) et en faisant la guerre (*jus in bello*). D'autres principes concernent la justice dans l'établissement de la guerre et dans la restauration des conditions de paix (*jus post bellum*). Voir Jean Bethke ELSHTAIN, *Just War Theory (Théorie de la guerre juste)*, Oxford, Blackwell, 1992 ; Conférence des évêques catholiques des Etats-Unis, *The Challenge of Peace: God's Promise and Our Response (Le défi de la paix : la promesse de Dieu et notre réponse)*, Washington D.C., Conférence catholique des Etats-Unis, 1983 ; et autres sources citées ci-dessus dans la note 20.

res plus de 3 000 de nos citoyens²⁷ dans la ville de New York, au sud-ouest de la Pennsylvanie et à Washington D.C. Ceux qui sont morts étaient surtout des civils, non-combattants, et n'étaient pas connus du tout, excepté en tant qu'Américains, de ceux qui les ont tués. Ceux qui sont morts au matin du 11 septembre ont été tués de manière illégitime, sans motif, et avec une méchanceté préméditée – un type de crime qui, au nom de la précision, ne peut être décrit que comme un assassinat. Ceux qui ont été assassinés comprenaient des gens de toutes les races, de beaucoup d'ethnies, de presque toutes les religions. Ils comprenaient des plongeurs et des cadres de sociétés.

Les individus qui ont commis ces actes de guerre n'ont pas agi seuls ou sans soutien ou pour des raisons inconnues. Ils étaient membres d'un réseau islamiste international, actif dans 40 pays, et connu maintenant au monde comme le réseau Al-Qaïda. Ce groupe, en retour, constitue seulement une branche d'un mouvement islamiste radical plus large – grandissant depuis des décennies et, dans certains cas, toléré et même soutenu par des gouvernements – qui prône ouvertement son désir, et le montre de plus en plus, de recourir à l'assassinat pour faire avancer ses objectifs.²⁸

Nous utilisons les termes “ islam ” et “ islamique ” pour nous référer à l'une des plus grandes religions du monde, une religion qui compte environ 1,2 milliards de partisans, incluant plusieurs millions de citoyens des Etats-Unis., dont certains ont été assassinés le 11 septembre. Il devrait aller sans dire – mais nous le disons ici une fois, clairement – que la grande majorité des musulmans du monde, guidée

²⁷ Dès le 4 janvier 2002, les estimations officielles étaient que 3 119 personnes avaient été tuées par les attaquants du 11 septembre, dont 2 895 à New York, 184 à Washington et 40 en Pennsylvanie. Bien que cette lettre se réfère à “ nos citoyens ”, beaucoup de citoyens d'autres pays qui vivaient aux Etats-Unis au moment de l'attentat sont inclus dans ces chiffres. “ Dead and Missing ” (“ Morts et disparus ”), dans *New York Times*, 8 janvier 2002.

²⁸ En plus des meurtres du 11 septembre, les membres d'organisations radicales islamistes sont apparemment responsables des actes suivants : le 18 avril 1983, bombardement de l'ambassade des Etats-Unis à Beyrouth, tuant 63 personnes et en blessant 120 ; le 23 octobre 1983, bombardements des baraques des fusiliers marins et des troupes de parachutistes français à Beyrouth, tuant 300 personnes ; le 21 décembre 1988, bombardement du vol 103 de Pan Am, tuant 259 personnes ; le 26 février 1993, bombardement du World Trade Center à New York, tuant six personnes et en blessant 1 000 ; le 25 juin 1996, bombardement à l'extérieur des Khobar Towers, des baraquements militaires américains à Dhahran, Arabie Saoudite, tuant 19 soldats américains et en blessant 515 ; le 7 août 1998, bombardement des ambassades des Etats-Unis à Nairobi, Kenya, et à Dar es Salaam, Tanzanie, tuant 224 personnes et en blessant plus de 5 000 ; et le 12 octobre 2000, bombardement du bateau USS *Cole* à Aden, Yémen, tuant 17 marins américains et en blessant neuf. Cette liste est incomplète. Voir *Significant Terrorist Incidents, 1961–2001 (Incidents terroristes importants, 1961–2001)*, Washington D.C., Département d'Etat américain, Bureau des Affaires publiques, 31 octobre 2001. De plus, les membres d'organisations comprenant ce mouvement sont aussi responsables de nombreuses tentatives de meurtres massifs ratées, à la fois aux Etats-Unis et dans d'autres pays, y compris la tentative de bombardement des Nations unies et des tunnels Lincoln et Holland à New York en 1993 ainsi que la tentative de bombardement de l'aéroport international de Los Angeles à la veille de la nouvelle année 2000.

dans une large mesure par les enseignements du Coran, est raisonnable, fidèle et paisible. Nous utilisons les termes “ islamisme ” et “ islamiste radical ” pour nous référer à un mouvement politico-religieux violent, extrémiste et radical qui menace à présent le monde, y compris le monde musulman.

Ce mouvement radical et violent ne s’oppose pas seulement à certaines politiques américaines ou occidentales (certains signataires de cette lettre s’opposent aussi à certaines de ces politiques), mais aussi au principe fondamental du monde moderne, la tolérance religieuse, ainsi qu’aux droits de l’homme fondamentaux, en particulier la liberté de conscience et de religion, qui sont précieusement conservés dans la Déclaration universelle des droits de l’homme et qui doivent être la base de toute civilisation orientée vers le développement humain, la justice et la paix. Ce mouvement extrémiste revendique de parler pour l’islam, mais il trahit les principes fondamentaux de l’islam. L’islam s’oppose résolument aux atrocités morales. Par exemple, reflétant l’enseignement du Coran et l’exemple du Prophète, les musulmans ont enseigné à travers les siècles que la lutte sur le chemin de Dieu (c’est-à-dire *djihad*²⁹) interdit le meurtre délibéré de non-combattants et exige que les actions militaires soient entreprises seulement sous le commandement d’une autorité publique légitime. Ils nous rappellent avec force³⁰ que l’islam,

²⁹ La relation entre le *djihad* et les traditions de la guerre juste est complexe. Le *djihad* pré-moderne et les perspectives de la guerre juste se recourent de manières importantes. Tous deux pourraient légitimer des guerres visant au progrès de la religion, et tous deux ont cherché à clairement dissocier de telles guerres de guerres impliquant des tactiques aveugles et disproportionnées. Dans la période moderne, le *djihad* a largement retenu sa composante confessionnelle – c’est-à-dire son but de protéger et de propager l’islam en tant que religion. La dimension confessionnelle de la pensée *djihad* à son tour semble être intimement liée à l’opinion largement partagée par les autorités musulmanes sur l’Etat, qui envisage peu ou pas de séparation de la religion et de l’Etat. Par contraste, la pensée chrétienne moderne sur la guerre juste a tendu à diminuer les éléments confessionnels (peu de théologiens chrétiens aujourd’hui insistent sur la valeur des “ croisades ”), les remplaçant par plus d’arguments religieux neutres sur les droits de l’homme et des normes morales partagées – ou par ce que certains chrétiens et autres penseurs appellent la “ loi morale naturelle ”. Certains érudits musulmans cherchent aujourd’hui, dans le cas du *djihad*, à retrouver plus pleinement le sens du terme comme “ effort ” ou “ se donner de la peine pour le bien ” au service de Dieu, diminuant par là-même les éléments confessionnels et insistant pour que notre monde devienne plus pluriel et interdépendant des dimensions et des applications plus universelles du terme. Par exemple, voir Sohail M. HASHMI, “ Interpreting the Islamic Ethics of War and Peace ”, (“ L’interprétation de l’éthique musulmane de la guerre et de la paix ”) dans *The Ethics of War and Peace: Religious and Secular Perspectives (Les éthiques de guerre et de paix : perspectives religieuses et séculières)*, sous la direction de Terry NARDIN, Princeton, Princeton University Press, 1996, pp. 146 – 166 ; et Hilmi ZAWATI, *Is Jihad a Just War? War, Peace, and Human Rights under Islamic and Public International Law (Le djihad est-il une guerre juste ? La guerre, la paix et les droits de l’homme sous la loi islamique et la loi publique internationale)*, Lewiston, NY, Edwin Mellen, 2001.

³⁰ Par exemple, des érudits musulmans affiliés à la Ligue du monde musulman (Muslim World League) ont récemment réaffirmé à une réunion de La Mecque que le *djihad* interdisait strictement de “ tuer des non-combattants ” et d’attaquer “ les installations, sites et immeubles qui ne sont pas en relation avec le combat. ” Voir “ Muslim scholars define ‘terrorism’ as opposed to

pas moins que le christianisme, le judaïsme et les autres religions, sont menacés et potentiellement dégradés par ces profanes qui invoquent le nom de Dieu pour tuer aveuglément.

Nous reconnaissons que les mouvements ont aussi, sous le couvert de la religion, des dimensions démographiques, sociales et politiques complexes auxquelles nous devons prêter attention. En même temps, les questions philosophiques et la philosophie qui animent le mouvement radical islamiste – dans leur mépris pour la vie humaine, et dans leur vision du monde comme une lutte à la vie à la mort entre les croyants et les non-croyants (musulmans non-radicaux, juifs, chrétiens, hindous, et autres) – nient clairement l'égalité de la dignité de toutes les personnes et, de ce fait, trahissent la religion et rejettent le fondement même d'une vie civilisée et la possibilité de la paix entre les nations.

Plus gravement, les meurtres massifs du 11 septembre ont montré, pour la première fois, que ce mouvement possède maintenant non seulement le désir ouvertement déclaré, mais aussi la capacité et l'expertise – y compris l'accès possible aux armes chimiques, biologiques et nucléaires et la volonté de les utiliser – pour causer d'horribles dévastations massives aux cibles intentionnelles.³¹

Ceux qui ont massacré plus de 3 000 personnes le 11 septembre et qui, de leur propre aveu, ne veulent rien de plus que recommencer, constituent un danger clair et présent pour tous les gens de bonne volonté partout dans le monde, pas seulement aux Etats-Unis. De tels actes sont un pur exemple de l'agression pure et simple contre la vie humaine innocente, un mal menaçant le monde qui exige clairement l'usage de la force pour le supprimer.

Des tueurs organisés à l'échelle mondiale nous menacent tous à présent. Au nom de la moralité humaine universelle, et totalement conscients des restrictions et des exigences d'une guerre juste, nous soutenons la décision de notre gouvernement et de notre société d'utiliser la force des armes contre eux.

Conclusion

Nous nous engageons à tout faire pour nous préserver des tentations malfaisantes – en particulier celles de l'arrogance et du chauvinisme – auxquelles les nations

legimitate jihad ” (“ Les érudits musulmans définissent le ‘terrorisme’ comme opposé au djihad légitime ”), dans *Middle East News Online* [www.middleeastwire.com], posté le 14 janvier 2002. Voir aussi Bassam TIBI, “ War and Peace in Islam ” (“ Guerre et paix dans l’islam ”) sous la direction de NARDIN, pp. 128 – 145.

³¹ L'historien Eric Hobsbawm, dans son étude du XX^e siècle publiée en 1995, nous prévient en particulier, lorsque nous affronterons le nouveau millénaire, de la naissance d'une crise d'un “ terrorisme non-gouvernemental ” rendu possible par la croissance de la “ privatisation des moyens de destruction ”, telle que des groupes organisés, opérant au moins à un certain degré indépendamment des autorités publiques, veulent de plus en plus perpétrer (et en sont capables) “ la violence et la destruction n'importe où dans le monde. ” HOBBSAWM Eric. *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914–1991 (Age des extrêmes : le court XX^e siècle de 1914 à 1991)*, Londres, Abacus, 1995, p. 560.

en guerre cèdent si souvent. En même temps, d'une seule voix, nous déclarons solennellement qu'il est crucial pour notre nation et ses alliés de gagner cette guerre. Nous combattons pour nous défendre, mais nous croyons aussi que nous combattons pour l'homme et la dignité humaine, qui sont le meilleur espoir du genre humain.

Un jour, cette guerre prendra fin. Lorsqu'elle se terminera – et, d'une certaine manière, même avant sa fin – la grande tâche de la réconciliation nous attendra. Nous espérons que cette guerre, en arrêtant un mal mondial total, pourra renforcer la possibilité d'une communauté mondiale fondée sur la justice. Mais nous savons que seuls les pacificateurs parmi nous, dans chaque société, peuvent assurer que cette guerre n'aura pas été vaine.

Nous espérons en particulier tendre la main à nos frères et sœurs dans les sociétés musulmanes. Nous vous disons en toute franchise : nous ne sommes pas ennemis, mais amis.³² Nous ne devons pas être ennemis. Nous avons tellement en commun. Il y a tant de choses que nous devons faire ensemble. Votre dignité humaine, non moins que la nôtre – vos droits et les opportunités pour une bonne vie, non moins bien que la nôtre – sont ce pour quoi nous croyons nous battre. Nous savons que pour certains d'entre vous, la méfiance à notre égard est grande, et nous savons que nous, Américains, sommes en partie responsables de cette méfiance. Mais nous ne devons pas être ennemis. Dans cet espoir, nous espérons nous joindre à vous et aux autres personnes de bonne volonté pour construire une paix juste et durable.

Signataires

Enola Aird *Director, The Motherhood Project; Council on Civil Society* (Directeur, Le projet de maternité ; Conseil sur la société civile)

John Atlas *President, National Housing Institute; Executive Director, Passaic County Legal Aid Society* (Président, Institut du logement national ; directeur en chef, Société d'aide légale du county de Paissac)

Jay Belsky *Professor and Director, Institute for the Study of Children, Families and Social Issues, Birkbeck University of London* (Professeur et directeur, Institut pour l'étude des enfants, des familles et des problèmes sociaux, Université Birkbeck de Londres)

David Blankenhorn *President, Institute for American Values* (Président, Institut pour les valeurs américaines)

David Bosworth *University of Washington* (Université de Washington)

R. Maurice Boyd *Minister, The City Church, New York* (Pasteur, L'Eglise de la Cité, New York)

Gerard V. Bradley *Professor of Law, University of Notre Dame* (Professeur de droit, Université de Notre-Dame)

³² LINCOLN Abraham. *First Inaugural Address (Premier discours inaugural)*, mars 1861.

- Margaret F. Brinig** *Edward A. Howry Distinguished Professor, University of Iowa College of Law* (Professeur distingué 'Edward A. Howry', Université du Collège Iowa de droit)
- Allan Carlson** *President, The Howard Center for Family, Religion, and Society* (Président, Centre Howard pour la famille, la religion et la société)
- Khalid Durán** *Editor, TransIslam Magazine* (Editeur, magazine TransIslam)
- Paul Ekman** *Professor of Psychology, University of California, San Francisco* (Professeur de psychologie, Université de Californie, San Francisco)
- Jean Bethke Elshtain** *Laura Spelman Rockefeller Professor of Social and Political Ethics, University of Chicago Divinity School* (Professeur 'Laura Spelman Rockefeller' d'éthique sociale et politique, Université de Chicago, Ecole de la Divinité)
- Amitai Etzioni** *University Professor, The George Washington University* (Professeur d'université, Université George Washington)
- Hillel Fradkin** *President, Ethics and Public Policy Center* (Président, Centre de politique éthique et publique)
- Samuel G. Freedman** *Professor, Columbia University Graduate School of Journalism* (Professeur, Ecole supérieure de journalisme de l'Université de Columbia)
- Francis Fukuyama** *Bernard Schwartz Professor of International Political Economy, Johns Hopkins University* (Professeur 'Bernard Schwartz' d'économie politique internationale, Université Johns Hopkins)
- William A. Galston** *Professor, School of Public Affairs, University of Maryland; Director, Institute for Philosophy and Public Policy* (Professeur, Ecole des affaires publiques, Université de Maryland ; directeur, Institut pour la philosophie et la politique publique)
- Claire Gaudiani** *Senior research scholar, Yale Law School, and former president, Connecticut College* (Chercheur, Ecole de droit de Yale, et ancienne présidente, Université du Connecticut)
- Robert P. George** *McCormick Professor of Jurisprudence and Professor of Politics, Princeton University* (Professeur 'McCormick' de jurisprudence et professeur de sciences politiques, Université de Princeton)
- Neil Gilbert** *Professor, School of Social Welfare, University of California, Berkeley* (Professeur, Ecole d'assistance sociale, Université de Californie, Berkeley)
- Mary Ann Glendon** *Learned Hand Professor of Law, Harvard University Law School* (Professeur de droit, Ecole de droit de l'Université de Harvard)
- Norval D. Glenn** *Ashbel Smith Professor of Sociology and Stiles Professor of American Studies, University of Texas at Austin* (Professeur 'Ashbel Smith' de sociologie et professeur 'Stiles' d'Etudes américaines, Université du Texas à Austin)
- Os Guinness** *Senior Fellow, Trinity Forum* (Chercheur, Forum de la Trinité)

THE QUARTERLY JOURNAL

- David Gutmann** *Professor Emeritus of Psychiatry and Education, Northwestern University* (Professeur mérite de psychiatrie et d'éducation, Université de Northwestern)
- Kevin J. "Seamus" Hasson** *President, Becket Fund for Religious Liberty* (Président, Fonds Becket pour la liberté religieuse)
- Sylvia Ann Hewlett** *Chair, National Parenting Association* (Présidente, Association nationale de l'art d'être parent)
- James Davison Hunter** *William R. Kenan, Jr., Professor of Sociology and Religious Studies and Executive Director, Center on Religion and Democracy, University of Virginia* (Professeur 'William R. Kenan' de sociologie et d'études religieuses et directeur général, Centre sur la religion et la démocratie, Université de Virginie)
- Samuel Huntington** *Albert J. Weatherhead, III, University Professor, Harvard University* (Professeur d'université 'Albert J. Weatherhead III', Université de Harvard)
- Byron Johnson** *Director and Distinguished Senior Fellow, Center for Research on Religion and Urban Civil Society, University of Pennsylvania* (Directeur et chercheur, Centre pour la recherche sur la religion et la société civile urbaine, Université de Pennsylvanie)
- James Turner Johnson** *Professor, Department of Religion, Rutgers University* (Professeur, Faculté de religion, Université de Rutgers)
- John Kelsay** *Richard L. Rubenstein Professor of Religion, Florida State University* (Professeur de religion 'Richard L. Rubenstein', Université de l'Etat de Floride)
- Diane Knippers** *President, Institute on Religion and Democracy* (Présidente, Institut sur la religion et la démocratie)
- Thomas C. Kohler** *Professor of Law, Boston College Law School* (Professeur de droit, Ecole de droit de l'Université de Boston)
- Glenn C. Loury** *Professor of Economics and Director, Institute on Race and Social Division, Boston University* (Professeur d'économie et directeur, Institut sur la division des races et la division sociale, Université de Boston)
- Harvey C. Mansfield** *William R. Kenan, Jr., Professor of Government, Harvard University* (Professeur de gouvernement 'William R. Kenan', Université de Harvard)
- Will Marshall** *President, Progressive Policy Institute* (Président, Institut de politique progressive)
- Richard J. Mouw** *President, Fuller Theological Seminary* (Président, Séminaire théologique Fuller)
- Daniel Patrick Moynihan** *University Professor, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University* (Professeur d'Université, Ecole Maxwell de citoyenneté et d'affaires publiques, Université de Syracuse)
- John E. Murray, Jr.** *Chancellor and Professor of Law, Duquesne University* (Président et professeur de droit, Université de Duquesne)

- Michael Novak** *George Frederick Jewett Chair in Religion and Public Policy, American Enterprise Institute* (Chaire 'George Frederick Jewett' en religion et politique publique, Institut de l'entreprise américaine)
- Rev. Val J. Peter** *Executive Director, Boys and Girls Town* (Directeur général, Ville des Garçons et des filles)
- David Popenoe** *Professor of Sociology and Co-Director, National Marriage Project, Rutgers University* (Professeur de sociologie et co-directeur, Projet national pour le mariage, Université de Rutgers)
- Robert D. Putnam** *Peter and Isabel Malkin Professor of Public Policy, Kennedy School of Government, Harvard University* (Professeur de politique publique 'Peter and Isabel Malkin', Ecole de gouvernement Kennedy, Université de Harvard)
- Gloria G. Rodriguez** *Founder and President, AVANCE, Inc.* (Fondateur et président, société AVANCE, Inc.)
- Robert Royal** *President, Faith & Reason Institute* (Président, Institut de la foi et de la raison)
- Nina Shea** *Director, Freedom's House's Center for Religious Freedom* (Directrice, Centre de la maison de la liberté pour la liberté religieuse)
- Fred Siegel** *Professor of History, The Cooper Union* (Professeur d'histoire, Union Cooper)
- Theda Skocpol** *Victor S. Thomas Professor of Government and Sociology, Harvard University* (Professeur de gouvernement et de sociologie 'Victor S. Thomas', Université de Harvard)
- Katherine Shaw Spaht** *Jules and Frances Landry Professor of Law, Louisiana State University Law Center* (Professeur de droit 'Jules et Frances Landry', Centre de droit de l'Université de l'Etat de Louisiane)
- Max L. Stackhouse** *Professor of Christian Ethics and Director, Project on Public Theology, Princeton Theological Seminary* (Professeur d'éthique chrétienne et directeur, Projet pour une théologie publique, Séminaire théologique de Princeton)
- William Tell, Jr.** *The William and Karen Tell Foundation* (Fondation William et Karen Tell)
- Maris A. Vinovskis** *Bentley Professor of History and Professor of Public Policy, University of Michigan* (Professeur d'histoire 'Bentley' et professeur de politique publique, Université du Michigan)
- Paul C. Vitz** *Professor of Psychology, New York University* (Professeur de psychologie, Université de New York)
- Michael Walzer** *Professor, School of Social Science, Institute for Advanced Study* (Professeur, Ecole de sciences sociales, Institut pour études avancées)
- George Weigel** *Senior Fellow, Ethics and Public Policy Center* (Chercheur, Centre d'éthique et de politique publique)

THE QUARTERLY JOURNAL

Charles Wilson *Director, Center for the Study of Southern Culture, University of Mississippi* (Directeur, Centre pour l'étude de la culture du Sud, Université du Mississippi)

James Q. Wilson *Collins Professor of Management and Public Policy Emeritus, UCLA* (Professeur émérite de gestion et de politique publique 'Collins', UCLA)

John Witte, Jr. *Jonas Robitscher Professor of Law and Ethics and Director, Law and Religion Program, Emory University Law School* (Professeur de droit et d'éthique 'Jonas Robitscher' et directeur, Programme de loi et de religion, Ecole de droit de l'Université d'Emory)

Christopher Wolfe *Professor of Political Science, Marquette University* (Professeur de sciences politiques, Université de Marquette)

Daniel Yankelovich *President, Public Agenda* Président, Programme public

Les signataires souhaitent remercier Dan Cere de l'Université de McGill à Montreal pour ses recherches et son aide à la rédaction.

L'UE – acteur de la sécurité en Méditerranée : problèmes et perspectives

*Dr Claire Spencer*¹

Introduction et vue d'ensemble

Le titre de cet article suggère que ce n'est probablement pas dans le rôle d'acteur pour la sécurité que l'Union Européenne (UE), en tant qu'institution, se sent le plus à son aise. La suggestion selon laquelle l'exercice de ce rôle implique d'affronter des " problèmes ", plutôt que des " défis " agréables, est significative du type de changements qui se déroulent à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE et qui rendent ses objectifs en matière de sécurité difficiles à atteindre. Une des raisons à cela est que l'UE, avec d'autres organisations internationales, est passée d'une attitude qui consistait à répondre aux symptômes et manifestations de l'insécurité à une autre attitude, qui essaie d'identifier et de combattre les causes premières d'instabilité et d'insécurité, à la fois à sa périphérie et ailleurs.

Arriver à une analyse partagée de ce que ces causes premières pourraient être, avec différents organismes gouvernementaux nationaux et communautaires, avant même de considérer un niveau approprié de réponse, est une tâche d'une énorme complexité. Surtout, cela a signifié que les ambitions de sécurité commune de l'UE sont devenues aussi problématiques à définir, au sens conceptuel, que les réponses le sont à coordonner dans la pratique. En d'autres termes, les objectifs de départ du débat sur la sécurité de l'Europe se sont transformés depuis la fin des années 90, et il faudra tenir compte de ces transformations dans la manière dont l'UE aborde des régions telles que la Méditerranée.

Cet article examinera comment le changement de caractère de l'UE a compliqué les tâches consistant à, d'abord, identifier et, ensuite, aborder ses priorités politiques en Méditerranée. Je soutiendrai que l'UE doit réexaminer la PEM dans un contexte qui dépasse les paramètres du seul modèle de Barcelone. Ceci parce que les changements dans ce contexte plus large de planification de la sécurité affectent maintenant directement ses perspectives futures. En 1995, le climat de sécurité en Méditerranée était différent du climat obtenu en 2001, de la même manière que les responsabilités de l'UE dans le domaine de la défense et du programme de sécurité se sont étendues au-delà de ce qui avait été envisagé, il y a cinq ans. Cependant, l'UE a mis du temps à établir un lien entre ces développements et le contexte de la Méditerranée.

¹ Dr Claire Spencer est chef de la recherche au Centre d'études de défense, au King's College, Londres.

Il se pourrait, par exemple, que le concept de “ Méditerranée ” en tant que région – actuellement conçue comme comprenant les douze partenaires du sud de l’UE – ait besoin d’être revisité en fonction de la permanence de son utilité en tant qu’unité régionale fonctionnelle. Si l’UE venait à déterminer ses priorités de manière plus fondamentale, il serait préférable du point de vue stratégique de faire une approche de cette région en des termes thématiques plutôt que strictement géopolitiques. Si, comme cela paraît être de plus en plus le cas, les inquiétudes nouvelles et les plus pressantes de l’UE dans la région ont un caractère à la fois sub-national et supranational, la lourde priorité donnée aux relations de gouvernement à gouvernement de la politique actuelle pourrait avoir besoin d’inclure d’autres acteurs et d’autres formes de coopération que ceux qui existent dans le modèle actuel de la PEM. On pourrait citer les conséquences déstabilisatrices d’un développement économique inégal dans des Etats manquant de responsabilité démocratique comme un problème sub-national, et les liens transnationaux des réseaux de la criminalité organisée engagés dans le trafic de personnes, de drogues et d’armes, comme un problème supranational. Afin d’aborder les causes premières de ces deux problèmes, il faut des dispositifs de réponses plus flexibles que ceux qui se sont développés à travers les mécanismes multilatéraux centrés sur l’état du processus de Barcelone ; c’est cet espace qui a un besoin crucial d’être inclus dans une révision de la PEM.

Sécurité : problèmes de définition

Un ajustement à cette nouvelle approche exigera toutefois aussi des Européens qu’ils reconsidèrent ce qu’ils entendent vraiment par sécurité lorsqu’il s’agit des défis spécifiques (et largement non-militaires) auxquels l’Europe est confrontée en Méditerranée et au Moyen-Orient. L’objectif initial du processus de Barcelone, résumé au plus simple par Bechir Chourou, était que “ l’Europe voulait un accès sûr au pétrole et au gaz et une protection contre les vagues de migrants. ”² Cela ne correspond pourtant pas à la lecture du chapitre “ politique et sécurité ” de la Déclaration de Barcelone. Il met au contraire l’accent sur la coopération dans le cadre du programme plus classique des objectifs de sécurité “ durs ”, comme le contrôle des armes, la résolution pacifique des conflits, la construction de la confiance, et la prévention des conflits. Au contraire, les définitions de la sécurité données par les Méditerranéens du Sud sont presque toutes entièrement exprimées en termes économiques, le but principal étant d’assurer une assistance financière et technique de l’Europe dans la poursuite des objectifs du développement déjà fixés, tout en acceptant la restructuration des marchés pour répondre aux besoins d’une concurrence internationale toujours accrue. (Sinon aux besoins directs des citoyens et des sujets, du moins à ceux de chaque Etat). Les aspects politiques

² Bechir Chourou, dans les preuves écrites soumises au Comité de l’Union européenne, sous-Comité C (Politique étrangère commune et de sécurité), Chambre des Lords, Londres, novembre 2000.

et diplomatiques de Barcelone sont acceptables seulement dans la mesure où ils demeurent non spécifiques, universels et inapplicables aux crises réelles et aux affaires intérieures.

Ce qui est moins fréquemment commenté dans les discussions sur l'écart entre ces visions, c'est combien il a été difficile à l'UE de rendre ses propres concepts de sécurité opérationnels de manière harmonieuse. Le premier défi rencontré par l'UE pour la coordination des larges objectifs de Barcelone, compte tenu des limites politiques, institutionnelles et bureaucratiques, est que le noyau des activités pour les programmes de sécurité se trouve dans les ministères de la Défense et dans les ministères des Affaires étrangères plutôt que dans ceux du Commerce ou du Développement. Même au sein d'un même ministère, les fonctionnaires chargés de la région de la Méditerranée ne sont pas toujours au fait des débats sur les questions de savoir où placer l'accent pour une planification cohérente de la sécurité. Il peut même arriver que des ministères travaillent à des objectifs opposés et qu'un département de la défense, par exemple, s'occupe de promouvoir les ventes d'armes au Moyen-Orient, alors qu'un autre est engagé dans le contrôle des armes dans la même région. Tous les gouvernements de l'UE n'essaient pas explicitement de coordonner ces questions et peu d'entre eux les coordonnent bien.

Il y a aussi un problème de différence de cultures dans les communautés de sécurité. L'armée, par exemple, tend à voir les choses du point de vue du " faisable ", alors que les fonctionnaires, conscients des budgets et des réponses publiques, sont perçus comme plus prudents. Il y a aussi un décalage entre le débat théorique et académique sur la sécurité et les exigences d'une politique pratique. Les universitaires peuvent bien avoir " redéfini " la sécurité dans l'après-guerre froide pour y inclure l'environnement, les droits de l'homme, la sécurité " sociétale " et l'autorité de la loi. Dans la pratique, cependant, les gouvernements ont tendance à adapter les instruments et les politiques qui existent déjà aux circonstances prédominantes dans l'espoir qu'en les ravivant et en changeant leur nom – comme dans le cas de la Diplomatie de la Défense du RU – on pourra encourager quelque amélioration dans tous les domaines de la sécurité.

Une autre divergence à propos de la définition de la " sécurité " est que tous les gouvernements de l'UE ne voient pas la sécurité de la même manière. Dans le cas de la Méditerranée, comme on l'a déjà noté, ceux qui sont plus proches de la région ont à régler des problèmes pratiques, tels que la migration illégale et le crime organisé, dont les pays de l'Europe du Nord n'ont qu'un écho lointain. Là où existent des défis et des problèmes partagés, ils sont différents dans leur échelle et leur impact sur chaque société européenne. Pour des raisons historiques et autres, certains Etats membres de l'UE attachent plus d'importance aux droits de l'homme que d'autres – en général dans la proportion inverse de leur proximité avec la région en question – là où, pour d'autres, c'est l'accès au pétrole, au gaz, et à d'autres intérêts commerciaux qui déterminent les paramètres du débat. Il y

a aussi des cas spéciaux, comme les relations de la France avec l'Algérie, qui, pour un certain nombre de raisons imbriquées les unes dans les autres, rendent la gestion des questions de sécurité extrêmement problématique.

De la même manière, il y a aussi des différences – ou, plutôt, des accents différents – sur la façon d'approcher les zones de discorde, comme le processus de paix au Moyen-Orient. Une série de “ positions communes ” de l'UE peut bien avoir été formulée, mais la France a traditionnellement choisi d'être plus active sur le plan politique que le RU ou l'Allemagne, le premier à cause de la primauté de la convergence de sa politique avec les Etats-Unis, le second à cause de sensibilités historiques vis-à-vis d'Israël. Là où, comme c'est le cas pour le processus de Barcelone, plusieurs acteurs aux côtés de l'UE (nations, communautés, présidence de l'UE) ont affaire à, au moins, douze acteurs du sud, le seul défi de parvenir simplement à un accord, avant même de considérer comment il faut le mettre en œuvre, est considérable. Si, à leur tour, les implications de la sécurité empiètent sur une partie ou plus, ou sont basées sur des interprétations fondamentalement divergentes du terme de “ sécurité ”, il n'y a rien d'étonnant à ce que peu d'initiatives soient nées de ce processus ou aient pu être mesurées sur la base de tout critère décidé indépendamment.

Il est probable qu'il n'y a pas de réponses simples à ces considérations, étant donné la manière dont elles affectent tous les domaines de la politique étrangère de l'UE. L'utilité d'entretenir un système simple pour garder les lignes de communication ouvertes sur les questions de sécurité a cependant été de peu de bénéfices depuis le commencement de Barcelone. L'échec des partenaires euro-méditerranéens dans l'adoption de la Charte euro-méditerranéenne de paix et de stabilité en novembre 2000 résulte tant des contradictions conceptuelles soulignées ci-dessus que des conséquences immédiates de la situation au Moyen-Orient. Pourtant, si le futur processus devait être ralenti ou échelonné pour mieux répondre aux besoins spécifiques à différents niveaux régionaux, il pourrait bien avoir un certain potentiel pour avancer au-delà des aspirations générales. Le problème est que, même dans les évaluations les plus critiques de Barcelone, comme l'article du Commissaire des Relations extérieures de l'UE en septembre 2000 sur la “ revivification ” du processus de Barcelone, il n'a pas été question d'ajuster ou de reconfigurer la géopolitique du modèle de Barcelone et de concentrer son contenu.

D'après le règlement de l'UE, c'est aux Etats membres de faire cette réévaluation. Leur contribution, sous forme d'une Stratégie méditerranéenne commune (SMC), agréée au Conseil européen en juin 2000, n'a pas seulement adopté les vues géographiques de Barcelone en général, mais leur a ajouté la Libye. Avec cette liste générale des politiques de l'UE existant envers la Méditerranée, liste à laquelle ont été ajoutées des notes sur la nouvelle politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et les développements de la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures (JAI), la SMC a manqué une opportunité

véritable de réviser les doctrines centrales des relations de l'UE en Méditerranée, le meilleur moyen d'ajuster ses instruments à des objectifs réalisables. Au lieu de cela, comme l'a écrit le Haut Représentant de l'UE pour la PESC, Javier Solana, dans son estimation de la valeur des " stratégies communes " – stratégies comme instruments permettant de faciliter la coordination intérieure de l'action extérieure de l'UE :

“ En ce qui concerne la Méditerranée, le manque perçu de valeur ajoutée de la S[M]C comparée au processus de Barcelone déjà très vaste et aux difficultés à définir les relations entre la S[M]C et le rôle de l'UE dans le processus de paix au Moyen-Orient ont mis la cohérence de l'approche de l'UE envers cette région en question. La compétition tacite entre le S[M]C et l'effort mis en œuvre pour dresser une 'Charte pour la paix et la stabilité' dans le cadre de Barcelone a ajouté à cette confusion. ”³

Sécurité : temps nouveaux, instruments nouveaux

Si réaliser la coordination et la cohérence s'est avéré jusqu'ici difficile, l'UE a néanmoins augmenté le nombre des instruments à sa disposition, en ajoutant une dimension militaire pour compléter les moyens " doux " qu'elle avait déjà en matière de sécurité. Cet ajout, qui a pour but de renforcer l'efficacité de la politique de l'UE envers la Méditerranée, présente des opportunités, mais aussi des risques. L'opportunité principale est qu'il peut offrir plus de contacts directs entre armées dans la région de la Méditerranée, avec, en vue, l'addition à l'UE d'une dimension de coopération dans le domaine de l'entraînement et des exercices joints qui ont déjà lieu à un niveau bilatéral et en plus petits groupes. Pour cela, comme toujours, les Etats membres de l'UE doivent décider quelle pourrait être la valeur ajoutée d'une dimension européenne, particulièrement dans la mesure où on ne sait pas encore qui ou quel budget assumerait ces dépenses supplémentaires pour les forces nationales si on incluait une dimension d'UE aux activités d'entraînement qui pourraient déjà avoir été projetées dans un but national.

Le risque essentiel vient de la négligence potentielle des partenaires méditerranéens de l'UE au moment où la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) agréée au Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999 commence à prendre forme. Jusqu'à présent, l'élaboration de la PESD s'était concentrée sur les dispositions institutionnelles, les capacités et le processus plutôt que sur le côté opérationnel de la politique, particulièrement en ce qui concerne sa portée géographique. De tous les scénarios envisagés pour le déploiement d'une force européenne de capacité rapide, aucun ne s'est intéressé à la Méditerranée de manière spécifique. Le but a plutôt été, dans les étapes du projet, de préparer des

³ Rapport du Secrétaire général /Haut Représentant, Stratégies communes, Conseil de l'Union européenne, Documentation, n° 1487/100, 21 décembre 2000 (mise en circulation 30/01/01), art. 16.

types génériques d'activité (résumés par les quatre types des "missions de Petersberg") sans se fixer sur une région précise, même si les opérations de terrains du type de celles des Balkans (Bosnie, Kosovo, Albanie) ont sans nul doute coloré leurs attributions potentielles.

Alors que le travail de l'UE sur les dispositions internes, les obligations et les capacités est entièrement compréhensible étant donné la manière dont la politique a été conçue, il pourrait, cependant, poser des problèmes externes – particulièrement en Méditerranée – lorsque ces capacités prendront forme. Les dialogues multilatéraux et bilatéraux (comme la discussion de l'UEO sur la question de l'Eurofor et de l'Euromarfor l'a montré au milieu des années 90) ont souvent la réputation de ne pas discuter de manière opportune ce que les gens ont exactement à l'esprit. C'est sous ce rapport que les aspirations de Barcelone de construire des relations de confiance pourraient le mieux être mises à exécution, en insistant sur une consultation préalable (pas *post facto*) et sur un engagement conjoint, là où les Etats méditerranéens ou leurs eaux territoriales pourraient être affectés.

La Stratégie commune pour la Méditerranée a, en fait, actualisé les mandats du processus de Barcelone en se référant au besoin de 'prendre en compte' les développements dans la PESD pour promouvoir la sécurité en Méditerranée (article 13). Plus explicitement, la Stratégie constatait que " l'UE entend utiliser l'évolution de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense pour considérer comment renforcer, avec ses partenaires méditerranéens, une sécurité de coopération dans la région " (article 8)⁴. En quoi cela consisterait, cela n'a cependant pas été plus détaillé. La Stratégie ne fait pas non plus de liaison entre la PESD et le processus de Barcelone.

Etant donné les exigences de la construction de la PESD elle-même, expliquer ses effets potentiels sur la Méditerranée ou son intérêt pour celle-ci n'est clairement pas une priorité pour ses principaux auteurs.

Jusqu'à ce jour, la tâche extérieure la plus importante de l'UE quant à la PESD a été de clarifier et d'établir ses relations avec l'OTAN, ce qui revient à dire qu'elle a dû faire des efforts pour expliquer sa position aux Etats-Unis, à la fois avant et après le changement d'administration dans ce pays. Dans une mesure moindre mais indiscutablement non moins importante, cet effort explicatif a engagé aussi la Turquie, la Russie et des pays alliés de l'OTAN ne faisant pas partie de l'UE. Pour ceux ne faisant pas partie de ces cercles, pourtant, le manque de données claires sur les régions de déploiement d'une capacité rapide de l'UE a soulevé quelques inquiétudes à la périphérie de l'Europe. Malgré les tentatives pour les rassurer, il reste le sentiment que des régions comme la Méditerranée pourraient bien être l'objet de quelque activité militaire inspirée par l'UE, ne serait-ce que pour une simple mise à l'épreuve de ces capacités, par exemple.

⁴ Conseil européen, *Common Strategy of the European Union on the Mediterranean Region*, Annexe V, Conclusions de la présidence, Conseil européen, Feira, juin 2000 (SN 200/0 ADD I).

Encore une fois, le problème conceptuel associé à cela est que la PESD, comme la Stratégie pour une défense commune et le programme JAI de l'EU, concerne fondamentalement l'Europe, et pas ses voisins. Le maintien de la séparation entre les programmes de politique extérieure et intérieure de l'UE risque cependant de créer des impressions négatives quant aux intentions de l'UE à ses frontières immédiates, à moins que ces intentions ne soient clairement exprimées dans des processus, comme celui de Barcelone, où les parties impliquées puissent exprimer leurs inquiétudes. La condition préalable à ce niveau de clarté est que l'UE réexamine en profondeur ses priorités et les cadres de sa politique comme il l'est fait dans cet article.

Conclusions

Cette discussion peut sembler s'être écartée des discussions plus classiques ou traditionnelles sur les questions de sécurité en Méditerranée, mais son intention est de contribuer à expliquer pourquoi les ambitions déclarées de l'UE ne sont pas toujours exploitées dans la pratique. Leur progrès dépend dans une large mesure de la résolution d'une série de problèmes qui sont résolus ailleurs et dont les résultats n'entrent que graduellement dans les processus de sécurité imaginés pour la Méditerranée elle-même. Il y a aussi l'éternelle question de la coordination interne de l'UE, aux deux niveaux de la Communauté et de l'Etat, qui reste extrêmement ardue. Ici, les complexités des processus de prise de décisions de l'UE viennent au premier plan, puisque la manière dont les décisions politiques sont prises a souvent le plus grand impact sur la façon dont elles sont exprimées et exécutées ou sur leur avenir : avanceront-elles jamais ou ne resteront-elles que des déclarations d'intentions irréalisables ? L'application inégale de la politique extérieure n'est donc en rien due au manque de bonne volonté ou de prévision en soi, ou parce qu'on ne veut pas faire d'effort pour faire jouer toutes les parties de l'orchestre sur le même ton, souvent sans chef d'orchestre clairement identifié. Le vrai problème et défi pour l'élargissement de l'UE est de revoir les formulations de la politique en place et de rendre les moyens déployés plus précis pour mieux les adapter aux domaines où ils sont appliqués.

Une approche pourrait être de ralentir les ambitions de politique régionale et de se concentrer sur des stratégies plus précises et plus concrètes. Comparée aux politiques de l'UE envers des pays spécifiques (envers la Russie et l'Ukraine, par exemple) ou même aux initiatives envers des configurations régionales plus petites (comme la " dimension du Nord "), la Méditerranée a peut-être toujours été trop gênante pour permettre une politique étrangère européenne correctement intégrée, fine et équilibrée. L'admettre ne signifie pas nécessairement que Barcelone devrait être abandonné dans son ensemble. Pour user d'un parallèle avec l'OSCE, il existe la possibilité d'aborder un certain nombre de questions relatives à la sécurité dans un cadre de cette taille, même si les résultats pour certaines questions sont difficilement mesurables.

En ce qui concerne la mise en oeuvre d'une politique plus efficace, toutefois, le type de cadre adopté pourrait mieux être déterminé par les objectifs, que l'inverse. La lutte contre le crime transnational, par exemple, requiert une coordination qui dépasse les frontières régionales (l'Asie centrale et les Balkans ainsi que la Méditerranée, par exemple) où les réseaux et les activités en question sont concentrées⁵. Pour les objectifs à long terme de Barcelone, à leur tour, on a besoin d'un ensemble de priorités plus progressives et spécifiques au pays concerné, surtout pour aider à créer des processus stables de changement. En même temps qu'une assistance au développement ciblée et décentralisée, certaines initiatives seraient essentielles pour cette approche progressive. Ces initiatives devraient renforcer la capacité des populations de la région à déterminer leurs propres destinées politiques et économiques, pour devancer des réponses plus violentes aux pressions démographiques et autres pressions intérieures. Il faut, en conséquence, que l'UE évite tout renforcement non nécessaire – et finalement non démocratique – des tendances à la centralisation. Le principe à suivre devrait être le suivant : il faudrait donner des réponses plus appropriées aux besoins de coopération dans le domaine de la sécurité, besoins définis de manière plus objective, qu'aux exigences et aux attentes de cadres préétablis comme celui de Barcelone.

L'heure est à la révision du *modus operandi* de l'UE en Méditerranée, précisément parce que l'élargissement va changer les paramètres du débat sur la signification de la sécurité pour l'Europe. Les divisions territoriales et culturelles ne peuvent plus être les éléments déterminants ou les gardiens de ce qui entre et sort de l'espace européen. Ceci est particulièrement vrai des régions directement aux frontières de l'UE comme la Méditerranée. Là-bas, le prix de l'ignorance des exigences des peuples de la région, face à celles de leurs gouvernements, se fait déjà sentir. Plutôt que d'être les acteurs de la montée de la criminalité organisée et du trafic de personnes, la majorité des populations de cette région en sont les victimes. Si l'UE devait reformuler une stratégie pour répondre à leurs inquiétudes et non passer à côté d'elles, il faudrait envisager un partenariat réel à des niveaux différents et mieux intégrés. Alors, seulement, la sécurité en Méditerranée serait vraiment "indivisible".

⁵ Pour une discussion sur la sécurité et le crime organisé en Méditerranée, voir Claire Spencer, "The Mediterranean Matters – More than Before," (La Méditerranée est importante – bien plus qu'auparavant), *World Today* 57:3 (mars 2001).

La construction de la paix dans les Balkans : y a-t-il besoin de tenir jusqu'au bout ?

*Frederic Labarre*¹

Il y a un an, Thomas L. Friedman publiait un article déjà fameux dans lequel il proclamait que la démocratie était timidement en train de germer dans les Etats ethniquement purs de l'ex-Yougoslavie alors qu'en Bosnie multiethnique, le développement démocratique était plus loin que jamais des objectifs fixés par les accords de Dayton. La thèse de M. Friedman est que les dispositions de Dayton devraient être abandonnées, les Bosniaques (quelle que soit leur circonscription électorale) devraient décider pour eux-mêmes du lieu où ils veulent vivre, et ensuite laisser la démocratie s'installer après que les populations se seront " séparées ". Cela seulement, pense Friedman, peut aider les Bosniaques à penser au-delà des intérêts tribaux, concluant que ce n'est " pas un accident si Donald's refuse toujours de fonctionner [là-bas]. " ²

Ces appels à l'abandon de toute responsabilité dans la promotion de l'idéal d'une co-existence multiethnique dans le cadre des Accords de Paix de Dayton (APD) ne sont pas rares. Le Groupe de Crise Internationale (GCI) signalait dans son rapport de décembre 2000 que les élections aidaient seulement à creuser plus profondément les divisions en favorisant la mainmise des extrémistes sur le pouvoir. ³ Le GCI croit qu'il est temps de repenser la stratégie des APD selon laquelle les élections seraient un moyen d'accélérer le développement démocratique et de permettre un retrait de l'OTAN. Il préconise que la communauté internationale prenne toutes les mesures permises par les Accords de Dayton pour faire obéir les partis, au lieu de mettre aveuglément sa foi dans l'esprit d'une démocratie qui ne voit tout simplement pas le jour. La notion implicite dans cette estimation est que, puisque la mise en œuvre de Dayton semble trop difficile, son utilité est remise en question. Par extension, l'amendement des APD ou leur abandon rendraient nulle la possibilité de multi-ethnicité. La position du GCI équivaut au révisionnisme.

¹ Frederic Labarre, ancien conseiller au ministère de la Défense d'Estonie, est à présent au Collège militaire royal, Kingston, Ontario, Canada. Cet article fut livré à l'origine au deuxième atelier de Reichenau du groupe de travail du Consortium du PpP " Gestion des Crises en Europe du Sud-Est. "

² FRIEDMAN, Thomas L. " Not Happening ", dans *New York Times*, section A, 23 janvier 2001, p. 21. Le commentaire sur McDonald's se réfère à une étude selon laquelle (à juste titre) il n'existe pas deux pays ayant des restaurants McDonald's qui aient jamais combattu l'un contre l'autre.

³ Rapport n° 104 de l'ICG sur les Balkans, " Bosnia's November Elections: Dayton Stumbles " (" Les élections de novembre en Bosnie : Dayton trébuche "), résumé analytique, Sarajevo/Bruxelles, 18 décembre 2000.

Ces positions sont similaires mais il y a des nuances. M. Friedman serait pour que la communauté internationale préside à un “ échange de population ” plus ou moins formel qui verrait la Croatie et la Serbie hériter d’une forme de “ sphère d’influence ” sur leurs populations respectives en Bosnie, alors que l’OTAN prendrait le parrainage d’un “ mini-Etat musulman de Sarajevo ”.⁴ Cette approche mettrait au rebut six ans d’efforts de Dayton en faveur de quelque chose que la communauté internationale essayait d’éviter avant tout : un nationalisme chauvin décidé à rassembler diverses communautés ethniques au sein de ce qu’elles revendiquent comme leurs “ territoires historiques ”. Contre cela, le GCI prône d’augmenter les pressions dans le cadre de Dayton. En d’autres termes, il propose l’évolution des mandats des hauts-représentants de la communauté internationale tels que l’Office du Haut Représentant des NU.⁵ Les deux positions peuvent être résumées par une question : le processus de construction de la paix dans les Balkans doit-il continuer jusqu’au bout ou pas ?

Au cœur des hypothèses qui étayaient la réponse à cette question, discutée ici, se trouve le point suivant : il y a des raisons pour défendre l’idée de multiethnicité qui transcendent l’équilibre des pouvoirs aux Balkans. Si l’on permet aux Balkans de créer autant de précédents à des sécessions et à des unions territoriales qu’il y a de nations, alors d’autres groupes mécontents à l’extérieur des Balkans risquent d’invoquer ces précédents pour leurs propres revendications, menaçant l’intégrité territoriale de pays qui ont abrité des minorités nationales pendant des siècles dans la paix. L’argument avancé ici est que le processus de paix déclenché par les APD est adéquat tel qu’il est, et que le succès de son application dépend plus de la volonté politique que des APD eux-mêmes en tant que document. En critiquant le manque de progrès sur le terrain, les partisans de l’abandon (les “ abdicateurs ”) et les révisionnistes rejettent trop la responsabilité sur le cadre, sans tenir compte des actions qui devraient suivre pour le soutenir, à la fois de la part des communautés et des acteurs extérieurs qui œuvrent au maintien de la paix.

Cet article est divisé en trois sections. La première est consacrée aux revendications des “ abdicateurs ”, parce qu’elles ont besoin qu’on leur réponde, toutes n’étant pas entièrement exactes. La seconde répond aux revendications des “ révisionnistes ” en faisant coïncider la théorie de la résolution des conflits avec les réalisations du régime des APD. La troisième fait coïncider les réalisations des divers acteurs travaillant au service de la paix avec les dispositions des APD. Elle montre que, bien qu’un succès absolu ne soit pas encore à portée de la main, il y a eu un nombre important d’avancées et que la situation est mûre pour davantage d’améliorations.

L’essai conclut que la paix et la démocratie ne sont pas des antithèses à la coexistence multiethnique, mais que la perspective de la voir appliquer dans les

⁴ FRIEDMAN, *op. cit.*

⁵ ICG, n° 104, *op. cit.*

Balkans est réelle, parce que les revers rencontrés récemment ne sont ni le fruit de la haine ethnique ni une transaction pour la paix mal faite.

Première partie : Contre les idées préconçues et les hypothèses

L'analyse de Thomas Friedman illustre bien l'opinion de ceux qui préconisent un retrait rapide des troupes et l'abandon des APD comme instrument de l'établissement d'une paix durable dans la région des Balkans. Ceux qui ont cette opinion peuvent être décrits comme des " abdicateurs ", puisqu'ils souhaitent abandonner toute responsabilité dans la promotion de la paix dans les Balkans. Il y a un certain consensus autour de cette position, mais il est imparfait à bien des égards. Il est nécessaire de passer ses principaux éléments en revue et de tenter de réfuter certains d'entre eux.

La première chose qui devrait être dite est que le but principal dans les Balkans est d'empêcher une aggravation de la désintégration de l'Etat et l'émergence de partis séparatistes, comme au Kosovo. L'existence de ces partis dément la notion selon laquelle la Serbie est pure ethniquement ; la majorité du Kosovo est d'ethnie albanaise, et le Kosovo est toujours une province de la Serbie (au moins dans la loi, sinon dans les faits). L'hypothèse selon laquelle le régime de Kostunica jouirait d'une transition pacifique présente aussi une certaine déformation des faits. La transition n'a pas été aussi pacifique, et le régime de Kostunica, malgré une amélioration extraordinaire et bienvenue par rapport au régime de Milosevic, fait face à de nombreux défis qui rendent déraisonnable d'évaluer avec précision sa " décence " aussi vite. Bien sûr, les officiels serbes ont rencontré le Secrétaire général de l'OTAN,⁶ le gouvernement serbe essaie activement d'améliorer la situation de la sécurité dans le sud du Kosovo⁷ et le pays sort rapidement de son isolation, mais le délai d'extradition de Slobodan Milosevic a tout de même créé quelques doutes. Ce délai ne dépendait pas de la seule volonté du président Kostunica, mais de l'occasion de l'élection de novembre en Bosnie, dans laquelle Milosevic soutenait le SDS, un parti hostile au Dayton dont le membre (et le fondateur) le plus célèbre n'est autre que Radovan Karadzic⁸, inculpé de crimes de guerre. La question est donc : Milosevic jouit-il d'un vestige de pouvoir politique et personnel avec une base de soutien susceptible de menacer Kostunica ? Le niveau de soutien dont jouit Slobodan Milosevic peut être plus facilement évalué maintenant qu'il a été arrêté que pendant les élections de l'automne dernier,

⁶ Communiqué de presse de l'OTAN 020, " Statement by the Secretary General " (" Déclaration du Secrétaire général "), 15 février 2001

⁷ Communiqué de presse de l'OTAN 017, " Statement by the Secretary General on the Covic Peace Plan. " (Déclaration du Secrétaire général sur le Plan de paix Covic), 9 février 2001. Voir aussi Jolyon NAEGELE, " Yugoslavia: Serbia Offers Peace Plan for Presevo Valley " (" Yougoslavie: la Serbie offre un plan de paix pour la vallée de Presevo "), dans *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 5 février 2001, www.rferl.org.

⁸ ICG, *op. cit.*

et les événements semblent indiquer pour le moment que le président Kostunica ne sera probablement pas défié. En même temps, les particularités de la politique des Balkans rendent peu judicieux d'imputer des intentions malveillantes aux politiciens qui soutiennent des points de vue désagréables à entendre du goût des Occidentaux.

Dire que la démocratie et le pluralisme reculent en Bosnie n'est pas exact. Les réfugiés reviennent et des élections ont lieu. Les élections elles-mêmes, il est vrai, continuent de réélire les candidats dont les pouvoirs occidentaux sont las, mais même cela est moins vrai, maintenant que la Bosnie s'est elle-même jugée digne d'un gouvernement non-nationaliste pour la première fois en dix ans.⁹ Mais cela devrait-il être le critère de succès ? M. Friedman confond certainement les buts et les conséquences dans son analyse. Le but des Accords de Dayton n'est pas le retrait des troupes de l'OTAN dès que possible. Il est assez probable que les troupes resteront en Bosnie et en Serbie pour encore longtemps, même si le développement démocratique dépasse les attentes.

Le but des accords est d'assurer l'établissement d'une démocratie durable et un développement économique, mais le retrait des troupes ne devrait pas être une conséquence d'améliorations *ambiguës* dans la situation de la sécurité locale. Et les améliorations de la situation de la sécurité ne dépendent pas de l'homogénéité des communautés ethniques. Plutôt, comme M. Friedman le dit lui-même, la disparition de Franjo Tudjman et de Slobodan Milosevic de la scène politique a permis des élections libres et justes. M. Friedman use de deux concepts différents pour comparer la Croatie et la Serbie avec la Bosnie. Il déclare, à juste titre, que la chute des dictateurs a amené la démocratie aux deux premiers, mais que l'on doit reprocher à la multi-ethnicité d'être à l'origine du manque de progrès vers la démocratie en Bosnie. L'Institut de la Paix des Etats-Unis (United States Institute of Peace – l'USIP) déclare au contraire dans un rapport récent que les Etats auxquels la disparition de leur dictateur fournit des possibilités nouvelles d'appliquer les ADP restent bloqués.¹⁰

L'obstructionnisme officiel, la non multi-ethnicité comme concept, font activement obstacle au progrès en Bosnie et rendent l'application de Dayton si difficile. Voici ce que suggère une analyse de l'effort de paix : d'abord, que des individus – et non des communautés – sont responsables du manque de progrès ; deuxièmement, qu'une mise en œuvre plus autoritaire du mandat et l'exercice de pressions sur les individus hostiles aux accords sont nécessaires ; et troisièmement, que cela n'est qu'une étape du processus de paix. A cet égard, il n'est pas possible de

⁹ “ Bosnia Gets First Non-nationalist Government in 10 Years ” (“ La Bosnie obtient le premier gouvernement non-nationaliste en 10 ans ”), Sarajevo, Reuters, 22 février 2001, via www.centraleurope.com/news.php3?id=295540&brief=text.

¹⁰ WESTERN, Jon W. “ Bosnia's Next Five Years: Dayton and Beyond ” (“ Les cinq prochaines années de la Bosnie : Dayton et l'après-Dayton ”), Washington D.C., USIP, septembre 2000, www.usip.org/oc/sr/sr001103/sr001103.html

déterminer où nous *devrions être* dans cinq ans, parce qu'il est impossible de savoir combien de temps cela prendra pour parvenir à la *paix désirée*. La théorie de la construction de la paix peut toutefois nous montrer *où nous sommes*.

Les concepts utilisés par les 'abdicateurs' n'aident pas à comprendre les difficultés que la communauté internationale rencontre sur le terrain en Bosnie (et dans d'autres conflits dans le monde). Abandonner Dayton maintenant enverrait le signal à la Bosnie qu'elle ne vaut simplement pas la peine de l'effort, que les vies de millions de gens ne valent pas les cinq milliards de dollars déjà investis (alors que les millions d'Européens de l'Ouest valaient l'argent du Plan Marshall après la Seconde Guerre mondiale). Cela enverrait le signal à des milliers de personnes travaillant dans ce domaine, dont certaines ne sont pas payées, que le fondement légal de leurs efforts est imparfait et qu'on l'a laissé tomber. Mettre Dayton au rebut déclencherait des doutes quant à la capacité des grandes puissances à fabriquer un accord utilisable, sans parler de son application. Cela dirait aux soldats qui ont risqué leur vie au service de la paix que leurs efforts sont inefficaces, et aux bien-aimés d'entre eux qui ont déjà fait le suprême sacrifice qu'ils l'ont fait en vain. Cela aurait des conséquences sur la communauté des ONG, qui pourrait perdre son statut tout juste trouvé d'acteur international légitime dans la période de l'après-guerre froide. Cela découragerait les donateurs et les philanthropes d'afficher leur générosité, parce que la dépense serait jugée futile. Et cela justifierait l'apathie publique envers les conditions difficiles des voisins dans le village mondial.

C'est vrai, les Accords de Dayton ne sont pas parfaits. Mihailo Crnobrnja a dit, très justement, que ce ne sont pas des "accords", mais plutôt, qu'on en est arrivé à eux parce que les "Américains ont lentement mais fermement transformé la médiation de la dispute en l'application d'une solution."¹¹ La présence continue des NU et des militaires sera nécessaire encore longtemps dans les Balkans. Cela resterait vrai même en l'absence des Accords de Dayton, même avec un accord parfait. Pour donner le sens de l'ampleur de la tâche à accomplir, il suffit de comparer l'effort de Dayton avec les efforts traditionnels de maintien de la paix. Les NU ont été à Chypre pendant presque 40 ans¹² et, c'est un fait reconnu, ont empêché la violence là-bas ; ainsi, personne ne remet en question l'efficacité des UNFICYP (forces internationales des NU à Chypre). Mais les APD exigent plus qu'un simple arrêt de la violence. Ils exigent une paix totale, positive et durable.

¹¹ CRNOBRNJA Mihailo. "Moving Towards the End Game in Bosnia" ("Vers la fin du jeu en Bosnie"), Services Secrets Canadiens, Commentaire n° 64, décembre 1995, www.csis.scrs.gc.ca/eng/comment/com64_e.html.

¹² MORRISON Alex. "Global Situation Report of Current UN Peacekeeping and Related Operations" ("Rapport sur la situation mondiale du maintien de la paix et de ses opérations de la part des NU") dans *Peacekeeping and International Relations* n° 27, pp. 3–4, publication double, juillet-octobre 1998), Clementsport, Nova Scotia, Pearson Peacekeeping Centre, pp. 14–15.

Deuxième partie : Théorie et aspects de la résolution de conflits

L'application des Accords de Dayton, qu'ils soient acceptés librement ou imposés, est nécessaire pour parvenir à une paix positive (liberté face à la misère et à la peur) au lieu d'une paix négative (la simple absence de violence entre partis). Parvenir à une paix positive dans les Balkans, c'est comme faire remonter le Titanic et le remettre à naviguer, un effort beaucoup plus compliqué que la proposition déjà ardue de le remonter des fonds marins ! Le but de cette section est de démontrer que les ADP et la proposition qui les accompagne d'une coexistence multi-ethnique peut réussir sans amendements.

Ce n'est pas la première fois que la pratique moderne de la résolution de conflits se heurte à des critiques. Tom Woodhouse a fructueusement réfuté les revendications de trois critiques des opérations de paix (en particulier des opérations de paix en Afrique) et, ce faisant, il a découvert que beaucoup ne connaissaient pas les étapes différentes et successives que traverse un processus de paix. C'est aussi un problème avec l'analyse de M. Friedman. Il suppose que les troupes de l'OTAN et les aides volontaires devraient rentrer après cinq ans, comme le fait Michael O'Hanlon, avec la différence que O'Hanlon reconnaît les progrès déjà accomplis en Bosnie.¹³ De plus, les critiques mettent trop l'accent sur le besoin de faire intervenir des étrangers pour résoudre le problème, déclarant que " dans la perspective de la construction de la paix, les solutions de dessous viennent des ressources locales et sont construites par elles."¹⁴ D'après l'USIP, l'importance excessive donnée à " l'autonomie locale " a été une raison pour le manque de progrès.¹⁵ Cela soutient davantage le point selon lequel les efforts effectués par les acteurs principaux ne devraient pas être abandonnés, et devraient modérer l'emprise des détenteurs du pouvoir local sur les masses.

Cette dernière déclaration pourrait sembler en désaccord avec les nombreux appels du Secrétaire général des NU au renouvellement de l'implication et du soutien de la communauté internationale. En plus des différentes étapes de la descente d'un conflit, il existe une division du travail entre les acteurs internationaux et les ONG ; la référence de Woodhouse s'applique principalement aux ONG.¹⁶ Et il n'y a aucun doute que le travail des ONG n'a pas rencontré les mêmes obstacles que celui des NU, de l'OSCE et de l'OTAN, parce que les ONG ne sont pas considérées comme politiquement dangereuses. Mais pour garder notre réponse compatible avec les hypothèses des 'abdicateurs' et des révisionnistes,

¹³ O'HANLON, Michael. " Troops Partly Come Home " (" Une partie des troupes rentre à la maison ") dans *Foreign Affairs*, vol. 80, n° 2, mars-avril 2001, p. 4.

¹⁴ WOODHOUSE, Tom. " International Conflict Resolution: Some Critiques and a Response " (" Résolution des conflits internationaux ; certaines critiques et une réponse "), dans *Document de travail* n° 1, Centre for Conflict Resolution, juin 1999, p. 26 (citant International Alert, Goodhand & Lewer, Goodhand & Hume).

¹⁵ WESTERN, *op. cit.*

¹⁶ WOODHOUSE, *op. cit.*, p. 22.

cette section se concentrera sur l'intervention des acteurs principaux de la communauté internationale, de manière à vérifier l'impact des "étrangers" en faveur d'une paix durable.

Deux doctrines

Deux larges doctrines sont nées dans la quête d'une paix positive. L'une est fondée sur l'élaboration d'une constitution consensuelle, suivie par des élections contrôlées par des observateurs internationaux. La seconde prévoit un gouvernement provisoire dont la tâche est d'introduire des mesures qui rétablissent la confiance sous la supervision internationale afin de restaurer la confiance et de là, commencer la tâche de construction de la paix, en partant d'une constitution libérale, suivie par des élections.¹⁷

En Bosnie, une variante de la première doctrine est utilisée. Cela est, en fait, un pervertissement, principalement parce que les partis n'ont pas négocié de bonne foi, et parce que les termes de l'accord leur ont été imposés, avec pour résultat que des obstacles ou des difficultés ont pu être délibérément insérés dans le document final. Mais si l'intention des médiateurs américains était d'assurer que les ADP menaient à la prédominance de la justice sur une paix simplement négative, il n'y a pas de doute que ces idéaux sont appliqués même si les ADP ne sont pas considérés seulement en eux-mêmes. En agissant comme un plan pour favoriser la justice, les ADP assurent que ce qui subsiste de la fierté nationale *saine* des communautés belligérantes est sauvegardé en mettant la faute où il se doit, et en insistant sur les poursuites contre les criminels de guerre. Ceci est jugé essentiel si une paix multi-ethnique, autonome doit s'enraciner. Déjà, les succès administratifs apportés par la communauté internationale contribuent à rendre une certaine normalité.¹⁸

Cela facilite le travail du Tribunal de la Hague parce que les ADP sont l'expression d'un consensus (bien qu'imposé) de tous les partis engagés dans la dispute. A cause de cela, le travail d'organisations variées, nommées dans les ADP, est fait au service de la compréhension inhérente que des individus portent la responsabilité des problèmes dans les Balkans, pas les communautés. Cela ébranle la conviction au sein de ces communautés que l'"autre" est responsable de la guerre, mais au lieu de cela souligne qu'un élément pervers de cette communauté, mauvais parce qu'ayant des motifs égoïstes – et donc qui ne peut pas être associé aux objectifs de sa communauté – est le coupable. Ceci jalonne aussi le terrain sur lequel la réconciliation sera, un jour, réalisée.

Certaines dispositions des ADP, en particuliers celles s'appliquant aux élections, ont permis au GCI de prédire qu'il était trop tôt pour que les Bosniaques

¹⁷ *ibid.*, p. 4–5.

¹⁸ WESTERN, *op. cit.*

aillent aux urnes. Elle a soutenu de manière exacte que le résultat confirmerait simplement la ségrégation ethnique par un coup de crayon.¹⁹ De l'aveu de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans un rapport de 1996, les élections alors (et depuis) n'ont jamais été libres ni justes.²⁰ Plus tard, les règles électorales ont été modifiées avec l'intention expresse d'éliminer les candidats corrompus, une initiative encouragée par l'USIP.²¹ Mais il faut dire que la simple action de parvenir à la fente des urnes est moralement supérieure à celle de parvenir à un chargeur de munitions.

Le conflit est vu comme une vague dont la crête culmine pendant une trêve. Dans le cas de la Bosnie, cette trêve était plus ou moins imposée. Néanmoins, une diminution de la violence, sinon un abaissement des tensions, suit généralement. C'est sur la base d'une trêve qu'un maintien de la paix traditionnel est possible. Les NU ont essayé un maintien de la paix traditionnel – la simple séparation des belligérants, avec leur consentement – sans succès entre 1991 et 1994. Les années suivantes ont vu la première tentative de l'OTAN pour appliquer la paix ou l'imposer.²² Les résultats, à en juger d'après les déclarations des 'abdicateurs' et des révisionnistes, sont modestes. Un maintien de la paix moderne – un genre de mission qui prend aussi en compte des évolutions telles que la construction et l'élaboration de la paix (notions qui ont gagné l'acceptation publique dans le sillage de la publication du " Programme pour la Paix " de Boutros Boutros-Ghali) – utilise la notion de maintien traditionnel de la paix comme processus combinant l'application de la paix, son maintien, son l'élaboration et sa construction. Il intervient avant que d'autres forces ne soient mises en jeu, au service de la résolution des conflits, avec le but de parvenir à une paix positive. De manière similaire, la construction de la paix – le terme utilisé pour décrire l'action concertée de la communauté internationale et le travail des ONG et des OI – intervient après que la fumée de la guerre s'est dissipée. Quelquefois, les organisations sont pressées d'aider, et souvent elles n'attendent pas que les hostilités soient terminées. C'est le cas du Croissant Rouge et de la Croix Rouge, de *Médecins sans Frontières*, et même de certaines ONG moins riches, comme les Catalyseurs de Résolution de Conflits (CRC). Très souvent, la construction de la paix ne représente pas nécessairement la fin de la violence, ni ne survient à la fin de la violence, mais elle rend l'application de la paix nécessaire si le travail des ONG citées veut porter ses fruits. Il est certain que les actions de la communauté internationale, aussi imparfaites qu'elles soient, méritent d'être commandées et non annulées.

¹⁹ ICG *Bosnia Report n° 16* : " Elections in BiH ", Sarajevo, 22 septembre 1996, p. 1.

²⁰ *ibid.*, p. 59–62.

²¹ WESTERN, *op. cit.*

²² SMITH, Martin A. " On Rocky Foundations: NATO, the UN and Peace Operations in the Post Cold War Era " (" Sur des fondations instables: l'OTAN, les NU et les opérations de paix dans la période de l'après-guerre froide "), Bradford, Bradford University, Peace Research Report n° 37, septembre 1996, p. 58.

Plutôt, comme David Last le dit, la construction de la paix est le terme utilisé pour les organisations en quête d'un nouveau rôle. En Bosnie, cela s'applique au besoin de construire la confiance parmi les partis, une idée qui " tourne autour de la foi que les intérêts ne sont pas foncièrement contraires. "23 Les actions de la communauté internationale nous amènent à croire que le travail qui doit être fait en Bosnie n'est pas une question d'identité ethnique – une question qui pourrait soulever une controverse et des débats – mais une question de problèmes essentiels négociables. L'USIP s'accorde avec Crnobjina en ce que le nettoyage ethnique, pour toutes ses horreurs, justifie encore une tâche difficile, et ce fait confirme la possibilité de vivre ensemble.²⁴

Il y a des indications selon lesquelles l'existence d'hostilités n'a pas directement ou de manière inhérente un caractère ethnique, mais peut être stratégique, économique ou une combinaison d'éléments variés. Le problème du corridor de Posavina et de la ville de Brcko se prête bien à une telle interprétation, puisque cette zone donne accès au Danube. La Slavonie orientale est aussi un exemple, puisqu'elle est réputée être riche en pétrole.²⁵ D'autres revendications similaires peuvent être faites à l'égard de la région du Kosovo, qui serait le passage pour le pétrole de la mer Caspienne et de la mer Noire. Mais ce n'est pas parce que les NU ou un autre pouvoir croient dans le fait que cet accord est possible, étant donné une bonne volonté suffisante, que les Accords de Dayton devraient être maintenus. Dayton est une étape²⁶ dans un processus de paix qui promet d'être long et de traîner en longueur. Par ailleurs, les questions négociables n'excluent pas la coexistence multiethnique.

Lorsque le travail humanitaire et les factions armées sont actifs simultanément, ceci peut donner (et donne) l'impression que rien n'est arrangé et que rien ne peut l'être. Empêcher les partis de combattre est le travail des partis, c'est vrai. Mais c'est aussi le travail de la communauté internationale, lorsqu'elle a le mandat de le faire. Les 'abdicateurs' et les révisionnistes ont raison de dire que tout n'est pas bien en Bosnie, mais puisqu'ils insistent sur la persistance de tensions résiduelles entre communautés, l'impression qu'ils donnent est que chacun préfère lutter jusqu'à une solution pacifique.

Ceci n'est pas tout à fait exact. Une raison pour laquelle il y a des obstacles dans l'exécution de Dayton est que la communauté internationale commence seu-

²³ Commandant LAST, David M. *Theory and Practice of Conflict De-Escalation (Théorie et pratique de la désescalade des conflits)*, Clementsport, Nova Scotia, Pearson Peacekeeping Centre Press, 1996, p. 27.

²⁴ WESTERN, *op. cit.*

²⁵ BINNENDIJK, Hans. *Strategic Assessment 1997 (Estimation stratégique)*, Institute for National Strategic Studies, Fort Lesley J. McNair, 1997, p. 150 – 151.

²⁶ KING, Jeremy. " The Dayton Agreement: Perspectives on Dayton " (" Les Accords de Dayton : perspectives sur Dayton "), Ensemble de brouillons pour la session d'entraînement du MND (ministère du Développement national) de l'Etat-major sud-ouest, Kingston, Ontario, 8 – 20 août 2000, p. 2 (citant Xavier Bougarel).

lement maintenant à user d'une approche un peu plus robuste du problème. Avant de condamner les Accords de Dayton, il serait sage de donner aux acteurs internationaux le temps d'utiliser tous les instruments à leur disposition. Les NU et autres pouvoirs essaient un numéro d'équilibriste qui demande de l'habileté ; débarrasser les Balkans (et autres points chauds du globe) de criminels de guerre sans user de méthodes dont les précédents pourraient nuire davantage à l'existence de l'Etat-Nation, comme nous le savons. Ceci s'explique en grande partie par l'incapacité de la communauté internationale. Mais, comme je le démontre plus loin, ces problèmes sont secondaires, face à l'objectif qui est de ramener la paix et la justice dans les Balkans.

David Last soutient que les difficultés rencontrées à cette étape du processus de paix étaient prévisibles et normales. Il conclut que la violence qui a amené aux accords de paix de 1995 amènerait inévitablement à la ségrégation. C'est cette sous-étape de la construction de la paix qui est, à présent, dépassée. La ségrégation conduira tôt ou tard à la dépoliarisation, peut-être dans cinq ans, peut-être avec cinq milliards de dollars de plus. Il y a des indications que la Bosnie est déjà en train de dépoliariser, avec l'élection de son nouveau gouvernement, et que le contrecoup nationaliste qu'il a déclenché du côté croate et serbe n'a pas eu d'écho dans les communautés respectives en Bosnie.²⁷ Dans les régions de Bosnie tenues par les Croates, les membres du HDZ ont, paraît-il, commencé à intimider les modérés et ont appelé la police et les militaires à passer à l'ennemi après que les troupes de la SFOR ont essayé de fermer une banque présumée verser des fonds aux nationalistes agressifs en Bosnie. Ce qui est intéressant, c'est que cette initiative a aussi figuré dans la pensée de ceux qui, à l'USIP, croyaient aux APD.²⁸ Cette tentative s'est avérée un échec ; l'armée ne perd pas autant de transfuges que le HDZ le souhaiterait, et les déserteurs temporaires renouvellent maintenant leur contrat avec le gouvernement modéré de la Fédération d'une manière qui empêche leur intimidation.²⁹ Le gouvernement de Croatie ne montre pas de signes de soutien aux séparatistes dans la Fédération voisine, qui se retrouvent proscrits de la politique après les élections, dont les règles ont été révisées par l'OSCE.³⁰ Les règles, critiquées comme " non-démocratiques " par les représentants de l'UE, ont été créées spécifiquement pour exclure les éléments radicaux. On pense que ces éléments

²⁷ " Bosnian Croats in Show of Support for Self-Rule ", *AFP*, 12 avril 2001, www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=367544. L'article mentionne seulement " quelques centaines de personnes ", indiquant que les manifestations étaient organisées localement.

²⁸ WESTERN, *op. cit.*

²⁹ " One Quarter of Bosnian Croat Soldiers Claim Loyalty to Moderate Government " (" Une caserne de soldats bosniaques revendique sa loyauté au gouvernement modéré "), *AFP*, 25 avril 2001, www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=388041&brief=text.

³⁰ " OSCE Bosnia Election Rule Aided Radical Croats " (" Le règlement des élections en Bosnie de l'OSCE a aidé les Croates radicaux "), Reuters, 19 avril 2001, www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=382726.

ne manquent ni d'argent ni de soutien, et ceci, plus que les règles des élections, contribue à leur radicalisation.³¹ Bien plus (et cela vient à la rescousse de la notion selon laquelle la coexistence ethnique est possible), les radicaux sont très bien localisés. Ce qui confirme la croyance que l'animosité est plus créée qu'inhérente. Utiliser le pouvoir des acteurs internationaux avec plus d'efficacité (c'est-à-dire avec plus d'"agressivité") est une affaire de bon sens autant qu'une progression logique. En traitant les quelques éléments hostiles comme elle le fait, la SFOR empêche d'autres d'utiliser le modèle radical pour affecter la stabilité de la région. Le fait que ce modèle peut affecter la stabilité est avéré au moment où ces lignes sont écrites, puisque la communauté serbe, très probablement sous l'influence des dirigeants xénophobes, entrave la reconstruction d'une mosquée en Bosnie.³² On ne peut pas nier qu'ils reprennent les tactiques récentes des séparatistes du HDZ. Mais dans le Canton de Mostar, où le HDZ est le plus important, les actions de la communauté internationale, qui avaient attiré des critiques il y a quelques mois, réussissent. Le HDZ renvoie une délégation de parlementaires au gouvernement pour faire entendre ses griefs d'une manière plus légitime. Ce mouvement a été accompagné d'appels aux déserteurs de retourner dans leurs casernes.³³

Les récents rapports selon lesquels il y a eu des manifestations organisées par les Serbes contre la décision d'arbitrage qui donnerait une portion de Sarajevo aux Croates musulmans agissent presque de la même manière, donnant raison au Haut Représentant Wolfgang Petritsch.³⁴

Seulement lorsque le seuil de la dépoliarisation aura été traversé, la communauté internationale pourra espérer une réconciliation.³⁵ Au rythme actuel, nous prévoyons peut-être encore de quinze à vingt ans d'implication dans les Balkans, et ceci est entièrement normal. Une indication que les choses se passent en accord avec les récents troubles résumés plus haut est le fait que la présence militaire est réduite, malgré les troubles cités plus haut. La présence policière continue d'augmenter, avec l'aide d'un contingent constant du Groupe international de police des Nations unies (GIP), entraînant un nombre toujours plus grand d'officiers de police autochtones. Lorsque l'OTAN a pris position en 1995, il y avait 60 000 troupes, un nombre qui a été diminué presque de moitié – et en accord avec le plan

³¹ "Bosnian Croat Nationalists Stir Violence – US Envoy" ("Les nationalistes bosniaques attisent la violence – de l'envoyé américain") Reuters, 23 avril 2001, www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=385543.

³² "Serbs Scuttle Bosnia Mosque-building Ceremony" ("Les Serbes sabordent la cérémonie de la construction d'une mosquée en Bosnie"), Reuters, 6 mai 2001, <http://www.europeaninternet.com/centraleurope/news.php3?id=406180&brief=text>.

³³ "Bosnian Croat Grouping Seeking Return to Government" ("Un groupement politique de Croates de Bosnie cherche à retourner au gouvernement"), AFP, 4 mai 2001, www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=402623.

³⁴ Interview of UNHR Wolfgang Petritsch on "Simpson's World" (Interview de Wolfgang Petritsch de l'UNHR sur "Le monde de Simpson"), BBC World, 4 mai 2001, 7h00 TU.

³⁵ LAST, *op. cit.*, p. 122.

– à 32 000 l'année suivante. L'année dernière, les nombres étaient encore réduits, à 20 000, indiquant un progrès tangible sur le terrain.³⁶ En même temps, le niveau du GIP, qui a atteint 2 011 en 1998³⁷, a décru depuis et ne doit pas dépasser 1 850 sur ordre du Secrétaire général.³⁸

Des appels pour un retrait massif ne violeraient pas seulement la théorie, mais aussi le bon sens de l'effort de paix en Bosnie. Les indications qui peuvent être rassemblées pour déterminer si l'effort de paix mène quelque part peuvent être assurées du succès de la MINUBH et du soutien militaire qu'elle a reçu. Mais revenons à ce qui nous voulions dire : les détails de la mission et l'information recueillie de rapports variés identifient la vraie source de friction dans la mise en œuvre de Dayton et la réalisation de relations ethniques. C'est ce que je propose d'examiner dans la section suivante.

Troisième partie : Construire la confiance et l'ordre

La seule manière de pouvoir susciter la coexistence multiethnique est de construire des relations de confiance entre les communautés. Ceci n'est possible, en retour, que par le type de bon gouvernement qui est prescrit dans les dispositions des APD. En d'autres termes, les communautés doivent apprendre à faire confiance à leurs institutions avant de pouvoir se faire confiance les unes aux autres. Inhérente à cette doctrine, est la compréhension que des institutions dans des mains irresponsables font plus de mal que des siècles de méfiance ethnique alléguée.

Un bon gouvernement requiert des gens capables beaucoup plus que de bonnes institutions. Jeremy King a conclu dans une vue d'ensemble des réformes dans le domaine de la sécurité en Bosnie que, tant que les partis politiques continuent à être fondés par des éléments criminels, le changement est peu probable. Dans un autre article, lui et l'ancien ministre de la Défense canadienne, Jean-Jacques Blais, soutiennent que reconstruire des sociétés déchirées par la guerre est presque impossible si l'environnement économique, politique et social dans lequel les institutions reconstruites doivent fonctionner est fondamentalement hostile à l'autorité de la loi.³⁹ Ce à quoi ces auteurs se réfèrent sont les éléments d'une société fonctionnelle opérant dans les conditions d'une paix positive. Nous verrons que la résistance résiduelle rencontrée en Bosnie gravite autour de la sphère politique. On peut essayer de supposer que les personnes, plutôt que les communautés, sont en conflit avec le processus de paix. Voyons si cette supposition résiste

³⁶ www.nato.int/sfor.

³⁷ S/1998/227 et S/1998/491.

³⁸ S/2000/1137, para.35. Au même moment, on s'attendait à ce que la MINUBH conclue sa mission en décembre 2002.

³⁹ BLAIS Jean-Jacques et KING Jeremy. *The Military, Human Security and the Rule of Law: Civil Military Cooperation in Post-Conflict Peace Processes (L'armée, la sécurité humaine et l'autorité de la loi : la coopération militaro-civile dans les processus de paix après un conflit)*, Clementsport, Nova Scotia, Centre Pearson de maintien de la paix, 2000. Matériel d'enseignement du PPC.

au test de la réalité. Mihailo Crnobrnja est le premier à admettre que Dayton est au moins à mi-chemin de la résolution. Il dit que “ Les dirigeants politiques et militaires ont fait des efforts continus pour accoutumer le peuple à croire qu’il n’y avait aucune autre possibilité d’accord à cause de ‘l’autre côté.’ ”⁴⁰ Des preuves montrent que ce dirigeant hostile à Dayton est à présent engagé dans la bataille en Bosnie. Même les rapports de du GCI et les rapports du Secrétaire général des NU ont confirmé cela, et ont conclu que certaines personnes et certains groupes ont intérêt à garder des tensions fortes.

Est-il possible de supprimer physiquement les obstacles à ce processus ? Les NU ont initialement tenté de traiter les symptômes du conflit, croyant que le bon sens prévaudrait et que les choses s’organiseraient d’elles-mêmes. Elles ne l’ont pas fait. Afin de maîtriser la multiplication des postes de contrôle dans les premières années après la guerre, le GIP des NU a introduit une politique par laquelle les autorités de la République Srpska et de la Fédération devaient demander une permission pour tenir les points de contrôle de moins de 30 minutes dans la zone de séparation. Ceci amena à une diminution considérable entre juin et septembre 1997.⁴¹ L’introduction d’une plaque “ interethnique ” commune augmenta encore la liberté de mouvement et fit diminuer les cas de contrôles illégaux.⁴² Lorsque l’introduction des plaques fut terminée, pourtant, l’obstruction ne vint pas du terrain, mais des officiels croates dans les cantons sous leur contrôle.⁴³ Cela aurait pu avoir plus à faire avec un certain désir des Croates de réaliser le semblant d’Etat illégal de la “ Bosnie-Herzégovine ” (d’après les standards de Dayton).⁴⁴ La dispute sur la question des insignes de la police de la Fédération participe à la même notion que le semblant d’Etat “ de la Bosnie-Herzégovine indépendante. ”⁴⁵ Avant juin 1999, le Secrétaire général rapportait que la liberté de mouvement avait cessé d’être un problème urgent en Bosnie.⁴⁶

De quelque manière que le changement amené dans la vie des gens par la plaque de permis commune ait opéré dans leur esprit, il est indéniable que cela a calmé beaucoup de tensions associées au déplacement dans le pays et a contribué à une impression de normalité. Bien sûr, cela reste peut-être seulement une impression, mais ses effets ne peuvent être niés. Ce qui permet de penser que la multi-ethnicité administrative peut montrer le chemin à la multi-ethnicité civique. Même si de petits changements sont imposés par la communauté internationale, ces changements soulageront les tensions entre les groupes parce que les élément

⁴⁰ CRNOBRNJA, *op. cit.*

⁴¹ S/1997/966, para. 14.

⁴² *ibid.* ; voir aussi S/1997/966, para. 10.

⁴³ S/1998/491, para. 16.

⁴⁴ KNAUS, Gerald et COX, Marcus. “ Whither Bosnia? ” (“ Où va la Bosnie ? ”), *NATO Review* n° 3, hiver 2000 – 2001, version online : www.nato.int.

⁴⁵ S/1999/284, para. 3.

⁴⁶ S/1999/670, para. 21.

hostiles ne seront pas capables d'intimider les autres de manière active, puisque les frontières ethniques seront rendues indistinctes par des réformes administratives et légales égalitaires.

Une autre conséquence a été que le GIP a pu commencer à consacrer plus de temps à l'entraînement de la police locale à l'exécution de la loi démocratique. Même à condition que les lois existent, la notion que le policier peut être entraîné pour obéir à l'autorité de la loi n'est pas évidente, et la police exigera une vérification continuelle des communautés internationales. Il est inutile de dire que ceci n'est pas un objectif arbitraire ; la Bosnie a besoin d'une police en laquelle toutes les parties peuvent avoir confiance. La police doit opérer dans l'intérêt de la loi et non de la tribu. En tout cas, le GIP ne pouvait pas continuer la tâche insignifiante de surveiller les violations des postes de contrôles. Le nombre croissant de candidats aux services de police rendait urgent d'organiser des programmes d'entraînement et des équipements. L'autre problème était que le GIP avait un mandat clair pour aider à créer une police sérieuse qui ferait exécuter la loi de manière autonome. Ses effectifs pour la Bosnie entière devaient être de 18 438 hommes.⁴⁷ Le fait que certains officiers du GIP puissent être transférés de leur service en Bosnie au Kosovo signifie inévitablement que la police est déjà quelque peu fiable.⁴⁸

L'accent sur une police indépendante et démocratique suit la logique selon laquelle deux choses permettront un retrait massif des troupes étrangères de Bosnie. La première s'applique à moyen terme, l'autre à long terme. A moyen terme, on espère que la création d'une police compétente fera naître une nouvelle confiance dans les autorités. Pour que cette confiance puisse apparaître, l'observation absolue et scrupuleuse des principes et des pratiques régissant la démocratie est essentielle. Cela prendra moins de temps de développer un corps de police que de faire renaître la confiance, ce qui peut seulement se développer à long terme, mais il n'y a pas d'autre voie. On croit à juste titre que faire appliquer la loi démocratique devrait être recherché comme une fin en soi, mais les dispositions des ADP ont d'abord encouragé l'initiative pour démontrer qu'un pouvoir étatique est représentatif et qu'il traite toutes les communautés de la même manière. Ceci est un autre exemple de la multiethnicité " administrative ".

Lorsque des capacités de police auront été rassemblées et que leur niveau de compétence sera jugé satisfaisant, alors la communauté internationale sera capable d'assister au retrait des troupes. Au début des années 2000, le Secrétaire général notait des progrès substantiels dans la restructuration de la police mais signalait toujours une interférence au niveau officiel.⁴⁹ Ce que l'expérience du GIP révèle est qu'il y a un certain nombre de gens qui sont sérieusement intéressés par

⁴⁷ S/2000/1137, para. 10.

⁴⁸ S/1999/779, para. 60.

⁴⁹ S/2000/215, para. 31.

la participation à la restauration de l'ordre démocratique en Bosnie. Par ailleurs, les appels du Secrétaire général à user de méthodes plus robustes⁵⁰ pour empêcher les officiels hostiles à l'initiative de retarder le processus de paix montrent non pas l'exaspération de la communauté internationale, mais la possibilité de débarrasser la Bosnie de fauteurs de troubles maintenant qu'ils sont suffisamment isolés.

L'approche coercitive qui a produit récemment certains succès présente des inconvénients et a été dans certains cas accueillie par des violences contre les forces du GIP. De tels incidents sont frappants car ils surviennent si longtemps après la signature des APD, mais le même rapport déclare que les changements historiques en Serbie ouvrent la porte à une sécurité véritable et significative pour la région, admettant que la sécurité dépend de la bonne foi des dirigeants et de l'efficacité des organes gouvernementaux, et pas des communautés respectives.⁵¹

Cette analyse fait écho à la croyance que Crnobrnja a toujours eue : le conflit tourne plus autour des affirmations rapaces des dirigeants croates et serbes qui cherchent leurs sphères respectives d'influence en Bosnie qu'autour de "haines anciennes".⁵² "Cela a pris longtemps et beaucoup d'efforts aux nationalistes fanatiques pour exploiter les différences ethniques en Bosnie.", note Crnobrnja.⁵³

Ironiquement, la solution préconisée par les "abdicateurs" justifierait l'existence de ces sphères d'influence, et réaliserait les objectifs de Milosevic et de Tudjman mieux que les accords de Dayton ne le pourraient jamais. Les éléments demandant le séparatisme ethnique se font moins entendre qu'auparavant, mais les peurs et les souvenirs de la guerre mènent les gens à voter d'après les appartenances ethniques. La "Sécurité dans les nombres" est la logique qui soutient les revendications irresponsables du danger dans les tribunes électorales. Les HDZ croates ont encore eu de très bons résultats à cause de telles tactiques lors des élections bosniaques de 2000 et le dirigeant de la faction nationaliste demeure Ante Jelacic farouchement anti-Dayton et anti-Fédération.⁵⁴

Pourtant, les élections en Serbie même ont changé l'aspect de la situation de la sécurité. L'humeur en Bosnie peut se réchauffer pour Dayton, rendant le plaidoyer pour l'abandon des accords prématuré. La révocation de Milosevic peut aider à mettre fin à l'influence de Karadzic sur la République Srpska. La position du président Kostunica peut bien fournir une plate-forme pour le *rapprochement* des communautés, et les allusions récentes à la possibilité d'une commission de la vérité et de la réconciliation dans le style de celle d'Afrique du Sud⁵⁵ peut pro-

⁵⁰ S/1999/1260, para. 20 et 25, et S/2000/215, para. 34.

⁵¹ S/2000/1137, para. 38.

⁵² CRNOBRNJA, *op. cit.*

⁵³ *ibid.*

⁵⁴ KNAUS et COX, *op. cit.*, et aussi Rapport de l'ICG n° 104, p. 10.

⁵⁵ Interview du président Kostunica à Davos par Amir Tahiri, *London Al-Sharq al-Awsat*, 15 février 2001, p. 7, via FBIS NTIS-WNC.

duire les résultats qu'on espère dans la région. Mais, de manière beaucoup plus importante, cela justifie la thèse selon laquelle la continuation du conflit tourne autour de quelques individus et ne réside pas dans l'incompatibilité des communautés ou les défauts des DPA.

De la même manière, la Croatie post-Tudjman a promis de ne pas mettre la souveraineté du parti nationaliste de Bosnie en défi. Il y a une divergence croissante entre les activités de la Croatie et celles de son pendant en Bosnie. Ante Jelacic risque bientôt de s'avérer une gêne pour l'élite politique en Croatie même, qui a résolument décidé d'accepter la tâche d'accomplir les objectifs de l'UE. Cette isolation accrue rend la perspective de succès en Bosnie plus probable parce qu'elle supprime les impondérables venant de la politique des Etats voisins. Elle présente aussi la perspective de radicalisation d'éléments hostiles, mais, encore une fois, les communautés ne peuvent pas elles-mêmes porter la faute pour cela, et nous ne devrions pas attendre du traité de paix qu'il ferme la porte à chaque éventualité que l'Occident n'aime pas.

Ceci indique que la suppression physique de ceux qui font obstacle à la paix est une clé du succès recherché en Bosnie. Ces officiels restent sur leurs positions à cause des richesses et des ressources matérielles que cela leur procurait.⁵⁶ Ceci ne supprimerait pas seulement leurs entraves au processus de paix, cela favoriserait les conditions économiques nécessaires pour une paix durable en rendant ces ressources au peuple. Malgré son cynisme, même le GCI croit que les Bosniaques peuvent vivre ensemble. Ce n'est pas un nouveau concept ; Crnobrnja décrit combien le caractère multinational de la Bosnie est enraciné, mais il ajoute, " Cette tolérance et ce mélange de cultures auraient probablement pu supporter la conversion du pays en un Etat démocratique, s'il n'y avait pas eu ce nationalisme. "⁵⁷

A cause de cela, le GCI demande une application plus cohérente des pouvoirs de la communauté internationale.⁵⁸ Les NU ont anticipé ces demandes, et ont exprimé leur volonté de prendre une action décisive au service des Accords de Dayton. Elles ont été actives en adoptant des mesures qui ont permis la création d'une force de police des frontières⁵⁹. Dans une conversation privée, Jeremy King a souligné que cette force de police est la seule chose qui fonctionne comme prévu en Bosnie. Vers la fin 99, 22 officiels qui avaient à dessein fait obstacle au retour de réfugiés ont été révoqués.⁶⁰ La question du retour des réfugiés est aussi une question qui crée des difficultés, mais le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés a initié la police des " villes ouvertes ", en récompensant les officiers locaux par une aide financière s'ils aidaient aux efforts de rapatriement. Ceci est

⁵⁶ ICG, *op. cit.*, p. 8 et p. 19.

⁵⁷ CRNOBRNJA, *op. cit.* " The multi-ethnic character of Bosnia " (" Le caractère multiethnique de la Bosnie ")

⁵⁸ ICG, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁹ S/2000/215, para. 33.

⁶⁰ S/2000/1260, para. 18.

cohérent avec la conviction de Kofi Annan que les carottes marchent mieux que le bâton.⁶¹ Alors que la tâche s'est avérée plus formidable que quiconque ne l'avait jamais prédit, des progrès sont enregistrés, et le petit nombre de retours peut sûrement être attribué au fait que ceux qui sont partis ne reviendront pas, peut-être parce qu'ils ont choisi de rester où ils sont, soit dans la communauté de la majorité ailleurs en Bosnie ou ex-Yougoslavie, soit parce qu'ils ont réussi à refaire leur vie dans d'autres pays.

Après un pic de 253 000 en 1996, les retours de réfugiés ont chuté⁶² jusqu'en 2000, qui a été une année record pour les retours à cause d'une augmentation de la stabilité. Par ailleurs, les appels ont été faits dans l'espoir de déclencher plus de retours, en particulier dans la République de Srpska.⁶³ L'anomalie ici n'est pas le petit nombre des retours, mais plutôt les dispositions étranges des Accords de Dayton qui permettent à la population de voter dans leur ancienne région de résidence (pourquoi retourner ?). Ceci a pour perspective de déplacer injustement les équilibres électoraux locaux de manière à ce qu'ils ne représentent pas la réalité nouvelle sur le terrain.⁶⁴ Ni la source ni l'intention de cette disposition n'a jamais été clarifiée, mais il est possible qu'elle ait été conçue pour retourner au *statu quo ante* et effacer le passé en annulant les effets du nettoyage ethnique. Une telle tentative fonctionne en comprenant les gens de travers, puisqu'elle sert seulement à rappeler aux électeurs les événements qui se sont produits entre 1991 – 1995. Un revirement complet est impossible, comme le note Crnobrnja.⁶⁵

Le retour des réfugiés est un moyen d'ébranler le pouvoir des élites nationalistes hostiles au changement en introduisant un pluralisme local. Ce n'est pas pour des raisons ethniques pures, mais pour des raisons politiques que les retours sont entravés. C'est comme si les obstructionnistes savaient que la démocratie serait juste à portée de la main si ceux qui retournent faisaient entendre leur voix aux élections.

Jusqu'en 2000, les retours ne s'étaient pas matérialisés au point de rendre possible un renversement. C'est là, en vérité, ce que le GCI et Friedman condamnent. Il est pourtant indéniable qu'“ en cinq ans, les structures du pouvoir nationaliste se fragmentent, sont sapées par la lassitude de la guerre qu'éprouve la population et le retour inexorable à la normalité. ”⁶⁶ Nous pourrions certainement débattre

⁶¹ WOODHOUSE, *op. cit.*, p. 14.

⁶² Source: UNHCR Sarajevo.

⁶³ “ Bosnian Croat Nationalists Stir Violence – US Envoy ” (“ Des Croates de Bosnie attisent la violence – de l'envoyé américain ”), Reuters, 23 avril 2001, www.europeaninternet.com/bosnia/news.php3?id=385543.

⁶⁴ Accords de Cadre Général 3, §4.1. Alors que le résultat des votes confirme officiellement le désir de retourner dans leur lieu de résidence passé, cela ne les empêche pas de remettre leur décision de retour, et ainsi ces personnes peuvent exercer un peu de bon sens avant de reconstruire leur vie dans une région où la stabilité n'est pas encore assurée.

⁶⁵ CRNOBRNJA, *op. cit.*

⁶⁶ KNAUS et COX, *op. cit.*

des limites dans le temps du terme “ inexorable ”. Plus sûrement, la paix positive prend racine, quoiqu'en disent les critiques. Ceci est grandement dû au rôle autoritaire que l'Office du Haut Représentant a choisi. C'est l'amélioration des résultats des institutions nationales qui aidera la Bosnie à parvenir à une paix stable, pas une nouvelle rédaction ou l'abandon des Accords de Dayton. Et, comme nous le soutenons, la mise en œuvre des institutions est liée pour toujours à l'intégrité des personnes et des institutions responsables d'elles en Bosnie, pas au fait que la société est ethniquement pure.

Conclusion

Il reste encore beaucoup à faire en Bosnie et, il faut l'admettre, il y aura encore des difficultés, mais elles seront résolues par la suppression des obstructionnistes. Plutôt qu'un accord de paix imparfait, nous sommes aux prises avec une communauté internationale qui doute de ce qui est fait, dans la mesure où ses actions ont des conséquences qui pourraient continuer à ébranler l'existence de la Nation-Etat. Essayer de tout décider pour les Bosniaques crée des précédents pour les résultats du développement d'un pays se relevant d'une guerre. Le colonialisme d'un grand pouvoir pourrait être remplacé par le colonialisme de l'organisation internationale, par l'occupation d'une organisation de sécurité.

Par ailleurs, quelle légitimité aura l'Etat bosniaque si tout lui est imposé de l'extérieur ? Les Bosniaques ont besoin de décider de leur avenir par eux-mêmes. Finalement, la dé-polarisation à laquelle se réfère Last pourrait prendre une forme qui n'est pas prévue par la communauté internationale, ce qui veut dire qu'elle pourrait déclencher la destruction de la Bosnie et la fin du désir de vivre ensemble. Mais dans quelle mesure cette décision serait-elle différente de celle prise par les Tchèques et les Slovaques au début des années 90? Bien sûr, ce résultat pourrait être évité si nous maintenons fidèlement les Accords de Dayton. Dayton n'est pas un instrument de conduite précis, ni ne prétendait l'être. La démocratie mérite ce nom seulement lorsque les pouvoirs sont habilités à agir sur la direction de leur pays. La décision de se séparer, si elle devait intervenir, serait légitime si faite dans un climat dépourvu de menace et d'intimidation, où le discours serait politique et non coercitif. Un démembrement de la Bosnie (ou de tout autre pays, d'ailleurs) peut être permis seulement si les nouveaux Etats créés par la sécession ont la possibilité d'être reconnus comme souverains après la décision, et si la décision naît de débats informés, raisonnés, mesurés et responsables, non de radotages paranoïaques d'officiels corrompus et égoïstes.

L'analyse de la théorie des conflits révèle que le processus de paix n'approche pas de la fin, non parce que les hypothèses sur lesquelles il est basé sont erronées, mais parce qu'il faut beaucoup de temps pour reconstruire des sociétés déchirées par la guerre, point. C'est la nature du processus et son but – la paix positive – qui déterminent le temps de l'accomplissement, pas la nature du conflit. Les APD représentent une trêve légalisée et obligée avec une carte routière jusqu'à la paix.

La situation dans laquelle se trouve la Bosnie est maintenant un carrefour difficile. Certains diraient qu'elle effectue un demi-tour, mais il y a plus de raisons de forcer le pas.

La preuve que la communauté internationale adopte une approche plus robuste devrait être interprétée comme un exemple de renforcement du succès, pas comme un échec éminent. Comme l'application des Accords devient plus systématique, et les initiatives des acteurs internationaux plus insistants, une intransigeance salutaire capable de donner une impulsion au projet jusqu'à l'étape finale devient possible. Mais comme le Secrétaire général des NU l'a dit dans presque tous ses rapports, pour que cela se produise, la lassitude des donateurs doit être combattue, et la perspective de succès mise en avant.

L'évolution du rôle des diverses organisations de sécurité, y compris de l'OTAN qui, d'après King, commence à ressembler à l'élaboration d'une politique⁶⁷, n'est pas le résultat de la frustration face au processus, mais indique que le conflit ne devrait pas être aussi difficile à régler qu'on ne l'a pensé au début et que des solutions pratiques et tangibles peuvent être appliquées. Comme les résultats des acteurs internationaux soutiennent la comparaison aux yeux des Bosniaques avec les promesses manquées des nationalistes, il est assez probable que les communautés renonceront aux obstacles faits au processus de paix.

Friedman pense que la débâcle en Bosnie est si totale que McDonald's n'y ouvrira pas ses restaurants. Ce que cet essai a cherché à démontrer est que les efforts de la communauté internationale font partie d'un plan concerté – les APD opérant en harmonie avec un champ innombrable d'ONG privées et autres acteurs. Cela a montré que ces acteurs sont confrontés non à des différences ethniques insurmontables, mais à des officiels insignifiants. Le problème n'est certainement ni le contenu ni l'esprit des Accords de Dayton, simple étape dans le processus de paix, mais ces individus. Pour ces raisons, malgré les retards, nous devrions poursuivre le chemin avec Dayton, et nous rappeler qu'une paix positive ne vient pas aussi rapidement et à si bas prix qu'un hamburger avec des frites. La coexistence multiethnique est possible avec les bons ingrédients. Après tout, qu'est-ce qu'un Big Mac sans la sauce secrète ?

⁶⁷ KING, Jeremy. "Reviewing Security Sector Reform in Bosnia Herzegovina" ("Révision de la réforme du secteur de sécurité en Bosnie-Herzégovine"), brouillon non publié d'un article du Centre Pearson de maintien de la paix, 2000, p. 4.