

Article

« Le transfert de normes démocratiques de relations civilo-militaires : l'impact du Partenariat pour la Paix sur les pays du Groupe de Visegrad »

Yannick Mondy

Études internationales, vol. 32, n° 2, 2001, p. 203-232.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/704281ar>

DOI: 10.7202/704281ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Le transfert de normes démocratiques de relations civilo-militaires : l'impact du Partenariat pour la Paix sur les pays du Groupe de Visegrad

Yannick MONDY *

RÉSUMÉ : Cet article avance l'hypothèse que le Partenariat pour la Paix de l'OTAN, un programme lancé en 1994, a contribué au transfert de normes démocratiques du régime libéral de relations civilo-militaires chez les pays du Groupe de Visegrad. En effet, ce « retour à l'Europe » s'est traduit pour trois de ces pays en un 5^e élargissement pour l'Alliance atlantique. En l'absence d'une théorie globale sur les relations civilo-militaires, les mécanismes de contrôle a priori et a posteriori du Partenariat pour la Paix représentent un moyen privilégié pour l'OTAN d'élargir sa sphère d'influence au-delà de la géographie de ses membres. C'est en conjuguant ces mécanismes aux différents éléments qui ressortent des diverses théories sur la diffusion des normes et sur la coopération que l'analyse des transformations observées chez les pays de Visegrad témoigne de la multidimensionalité du concept de la sécurité dans l'ère post-guerre froide. Cette multidimensionalité du concept de sécurité est donc un élément important à considérer dans l'analyse des motivations à l'origine de ce transfert de normes démocratiques chez les pays de Visegrad.

ABSTRACT : This paper argues that NATO's Partnership for Peace initiative, launched in 1994, has helped transfer democratic norms of civil-military relations, as practised in liberal regimes, to the countries of the Visegrad Group. In fact, this « return to Europe » has led to three of these countries gaining membership in a fifth expansion of the Atlantic Alliance. In the absence of a comprehensive theory of civil-military relations, we can say that the a priori and a posteriori control mechanisms of Partnership for Peace have been an ideal means for NATO to enlarge its sphere of influence beyond its current boundaries. By combining these mechanisms with the different factors that emerge from various theories on diffusion of norms and on cooperation, analysis of the transformations observed in the Visegrad countries reveals the multidimensionality of the concept of security in the post-Cold War era. The multidimensionality of the security concept is therefore a key element to be considered when we analyze the motives that brought about the transfer of democratic norms to the Visegrad countries.

L'étude des relations civilo-militaires et du transfert de normes démocratiques nécessite d'abord la prise en compte du contexte caractérisant les pays étudiés. En l'absence d'une théorie générale ou globale du régime libéral de relations civilo-militaires, toute tentative d'analyse doit se faire à la lumière d'une multitude de variables indépendantes qui différencient chaque cas

* Assistante de recherche pour le Programme paix et sécurité internationales à l'Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval.

étudié. Étudier les pays d'Europe centrale, que ce soit sur le plan des relations civilo-militaires ou sur tout autre sujet, nécessite *a priori* une identification de son particularisme.

Si la fin de la guerre froide constitue l'élément catalyseur qui permet une ouverture à la diffusion des normes démocratiques, d'autres éléments ont également un impact sur ce transfert de normes : la redéfinition identitaire d'États jeunes dont la légitimité des frontières est incertaine, la résurgence des problèmes des minorités qui porte ombrage à des frontières historiquement mouvantes, la renaissance d'une société civile étouffée par le glacis temporel que fut la période communiste.

I – La spécificité des pays du Groupe de Visegrad

Le Groupe de Visegrad est né lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères de la Pologne, de la Tchécoslovaquie et de la Hongrie à Bratislava en avril 1990. Le moteur de cette initiative de coopération est la sécurité. En effet, dans une région où la démocratie demeure précaire, certains événements serviront de catalyseurs, notamment la dissolution du Pacte de Varsovie, l'intervention soviétique en Lituanie en janvier 1991 et, ultérieurement à la signature de la Déclaration de Visegrad, le coup d'État de Moscou en août 1991. Le Sommet de Visegrad, en février 1991, officialise la coopération entre ces trois pays sur les questions de sécurité et de coopération économique et commerciale. Le coup d'État de Moscou a renforcé la coopération sécuritaire entre les pays de Visegrad, qui craignent un durcissement de la politique étrangère russe, par la création d'une structure permanente de coordination des positions communes à adopter en matière de politique étrangère¹.

Dans le transfert de normes démocratiques, notamment celles du régime libéral de relations civilo-militaires identifiées par Albert Legault², les pays du Groupe de Visegrad représentent un cas d'étude qui doit être différencié du reste de l'Europe post-soviétique. En effet, parmi tous les pays de l'ex-bloc communiste, les pays du Groupe de Visegrad ont les liens les plus forts avec l'Ouest. Leur processus de transition a été le plus rapide et ces derniers bénéficient d'une stabilité relative dans un environnement immédiat qui l'est moins³. De plus, ce qui distingue les pays de Visegrad par rapport à leurs voisins de l'Est est l'existence « d'une culture politique commune, définie entre autres par une expérience significative de l'État de droit et du parlementarisme⁴ ». Ainsi, les éléments qui distinguent les pays du Groupe de Visegrad démontrent que cette région est *a priori* favorable à un transfert de normes

1. Alice LANDAU, *La diplomatie internationale en Europe centrale*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 137-138.

2. Voir l'article, dans ce numéro, d'Albert LEGAULT, « Démocratie et transfert de normes : les relations civilo-militaires ».

3. *Ibid.*

4. André LIEBICH, *Les minorités nationales en Europe centrale et orientale*, Genève, Édition Georg, Collection Europe, 1997, p. 39.

démocratiques de par sa situation géographique, qui la situe en plein cœur de l'Europe et où les institutions se multiplient et se superposent, par son héritage culturel tourné vers l'Ouest et finalement par son héritage politique où l'armée n'a jamais réellement joué un rôle de premier plan dans la construction de l'État.

A — Les relations civilo-militaires au cours de la période communiste

Sur le plan des relations civilo-militaires, l'Europe centrale est un cas intéressant où la question du contrôle civil sur les forces armées n'est pas la préoccupation première puisque cette situation préexistait avant *l'annus mirabilis*. À l'époque du Pacte de Varsovie, l'armée était placée sous un contrôle civil contrairement aux cas étudiés dans d'autres régions en transition démocratique comme l'Amérique du Sud. Cependant, le contrôle civil ne s'exerçait pas de la même façon que dans le modèle démocratique libéral qui fait, par exemple, appel à l'expertise civile. Le militaire était une sphère qui, en quelque sorte, s'autorégulait tout en étant fortement politisée. De plus, le Politburo n'étant pas un organe élu, le contrôle du militaire n'était pas démocratique. Cependant, Rudolf Joo apporte quelques nuances quant aux véritables pouvoirs détenus par les civils dans un système de parti unique car, si la structure hiérarchique semblait relativement simple, il n'y avait en réalité que peu de divisions claires entre les institutions politiques et militaires. Le processus décisionnel était souvent obscur, informel ou secret. En conséquence, il demeurait difficile d'identifier les intérêts respectifs des parties impliquées. L'influence réelle des civils dans l'élaboration des plans de défense et dans le budget alloué à l'armée demeure floue ce qui remet en question la notion de contrôle civil dans le cas des pays post-soviétiques⁵.

Ce qui caractérisait surtout l'armée était l'absence de supervision parlementaire, le manque de transparence, de responsabilité politique et d'imputabilité, voire même de professionnalisme. L'absence d'une séparation claire et définie des rôles entre civils et militaires entravait non seulement les standards démocratiques mais également les forces armées en tant qu'institution distincte. Ceci atténuait le professionnalisme de l'armée et favorisait l'opportunisme politique chez les officiers dans la sélection des grades supérieurs qui devenait tributaire de critères idéologiques. La conformité idéologique ainsi que le favoritisme du Parti ébranlait fréquemment la discipline militaire et le moral des troupes, le tout formant un cercle vicieux qui renforçait la politisation des forces armées⁶.

5. Rudolf Joo, *The Democratic Control of the Armed Forces*, Chaillot Paper 23, Paris, Institute for Security Studies of Western European Union, février 1996, <http://www.weu.int/institute/chai23f.htm>.

6. *Loc. cit.*

B — Le retour à l'Europe

La fin du communisme laisse place à un vide sécuritaire qui doit être comblé. Ce vide sécuritaire n'est pas une nouvelle donnée, il est plutôt un élément qui caractérise le malheur des pays d'Europe centrale depuis des siècles. En effet, leur position géographique – qui les situe entre l'Allemagne et la Russie – fait en sorte que, depuis toujours, l'Europe centrale est une région stratégique. Ce qui est nouveau pour les pays d'Europe centrale est l'obligation de justifier leur appartenance à l'Europe. Cette justification prend, dès 1990, la forme de multiples engagements et preuves de bonne foi, où leur participation au Partenariat pour la Paix cherche à démontrer leur intérêt à intégrer l'OTAN. Ces derniers verront leurs efforts récompensés tardivement au printemps 1999, exception faite de la Slovaquie. Cependant l'objectif recherché est une intégration complète à l'Europe. Pour les pays d'Europe centrale, l'intégration à l'Europe occidentale semble s'inscrire dans une logique visant à corriger les accidents de l'histoire. En fait, le retour à l'Europe signifie l'intégration aux multiples institutions européennes afin de faciliter la triple transition politique, militaire et économique qui s'impose.

Les pays d'Europe centrale cherchent tous à adhérer à l'UE, à intégrer l'OTAN et à rejoindre le Conseil de l'Europe et l'OSCE. Toutes ces organisations ont un rôle spécifique à jouer dont aucun n'est substituable. L'UE leur procure un ancrage à l'Ouest, des ressources économiques et une légitimité dont ils ont besoin pour mener à bien la transition qu'ils ont entreprise. L'OTAN est nécessaire à leur sécurité. Au travers d'elle, c'est la présence sécurisante des États-Unis qu'ils perçoivent. Le Conseil de l'Europe édicte des règles en ce qui concerne les droits de l'homme et les minorités. L'OSCE constitue un forum dans lequel les tensions nationales et les conflits potentiels s'expriment⁷.

C — Le Partenariat pour la Paix de l'OTAN

Désormais, l'OTAN reconnaît que la sécurité de ses membres dépend de la paix et de la stabilité qui règne sur sa périphérie. C'est dans cette optique que fut créé en 1994 le Partenariat pour la Paix (PPP). Les nouvelles exigences de l'Alliance comportent des impératifs de démocratisation et de transparence, jugés seuls garants du respect des principes de l'Alliance. Ainsi le Partenariat pour la Paix et le Conseil du Partenariat euro-atlantique (CPEA), qui chapeaute les liens entre l'Alliance et ses partenaires, représentent un moyen pour l'Alliance d'étendre sa sphère d'influence au-delà des limites géographiques de ses membres. Outre son objectif d'interopérabilité, ce programme a pour mission la diffusion de normes démocratiques dans les relations civilo-militaires des pays adhérents.

Le Partenariat pour la Paix est une initiative de Washington qui marque une nouvelle étape dans le développement de la coopération et de la sécurité

7. A. LANDAU, *op. cit.*, pp. 20-21.

en Europe. Il fait suite à la déclaration de Rome et au Concept stratégique de 1991 pour une sécurité transatlantique. Son but principal est d'accroître la stabilité et la sécurité en Europe par une coopération axée sur la défense. Les États-Unis ont joué un rôle clé dans la préparation du Sommet de Bruxelles de janvier 1994. Le Pentagone, le département d'État et le Conseil national de sécurité ont collaboré à Washington pour trouver une solution à l'incertitude qui s'installait en Europe centrale et orientale par le « Partenariat pour la Paix⁸ ». Le but de cette initiative est de permettre une réaction rapide aux crises potentielles qui pourraient surgir en Europe par la consultation, tel que le permet l'article 4 du Traité de Washington. Afin de concrétiser ce projet il était nécessaire d'élaborer un concept sur les opérations de maintien de la paix menées par l'OTAN. Dans un contexte de préparation à un éventuel élargissement, les partenaires devraient avoir démontré leur capacité de contribution – tant sur le plan des ressources humaines que matérielles – à une force multinationale de paix comme condition d'entrée dans l'Alliance.

Un élément important qui a permis au Partenariat pour la Paix de naître est le type de protection qu'il offre à ses adhérents. En effet, le Partenariat pour la Paix ne permet pas aux partenaires de bénéficier des dispositions de l'article 5 et n'engage donc pas automatiquement les membres de l'OTAN en cas de conflits touchant des partenaires. La protection du Partenariat pour la Paix s'apparente plutôt à celle de l'article 4 sur la consultation. Comme le souligne Alice Landau, le Partenariat pour la Paix est un compromis.

L'ambiguïté subsiste lorsque l'OTAN propose le « Partenariat pour la Paix » qui permet d'intensifier la coopération militaire mais n'offre aucune garantie d'adhésion et de sécurité. Il existe un décalage entre les perceptions. Madeleine Albright déclare que le Partenariat « ferme le cercle en dotant l'Alliance d'un nouvel objectif ; en rassurant la Russie des intentions occidentales et en allégeant le sentiment d'isolation des pays d'Europe centrale⁹ ».

Selon Rob de Wijk, ancien fonctionnaire hollandais auprès de l'OTAN, le Partenariat pour la Paix représente une invention diplomatique de premier ordre¹⁰. Le Partenariat pour la Paix a permis de résoudre une série de problèmes qui minait les relations de coopération entre les pays de l'OTAN et les anciens membres du Pacte de Varsovie. D'abord, le Conseil de coopération nord-atlantique, ancêtre du CPEA, était un forum de discussion où la différenciation est impossible entre les pays désireux de se joindre à l'OTAN et les autres pays ex-communistes car les décisions ou programmes s'y appliquaient de façon uniforme. Le principe d'autodifférenciation du Partenariat pour la Paix allait permettre de résoudre cette source de tension avec les pays du Groupe de Visegrad. Ensuite, les objectifs d'interopérabilité allaient permettre à l'OTAN de

8. Rob DE WIJK, *NATO on the Brink of a New Millenium : The Battle for Consensus*, London Brassey's Atlantic commentaries, 1996, p. 74.

9. A. LANDAU, *op. cit.*, p. 204.

10. R. DE WIJK, *op. cit.*, p. 183.

surveiller la transition des pays ex-communistes dans le domaine de la défense et de prévenir une vague d'hypernationalisme chez certains de ces pays. Le Partenariat pour la Paix est donc beaucoup plus qu'un ensemble d'exercices militaires conjoints : « Sa fonction est donc militaire, mais également politique puisque son objectif est aussi de promouvoir les principes démocratiques et la stabilité¹¹. »

En effet, le Partenariat pour la Paix se doit d'apporter plus qu'une expertise militaire car il doit répondre à un vide sécuritaire qui ne correspond pas uniquement à sa définition militaire. La multipolarité change les besoins sécuritaires et les États d'Europe centrale cherchent à se protéger de menaces qui ne sont pas uniquement de nature militaire et auxquelles ils sont particulièrement sensibles dans une phase de construction nationale¹².

C'est en Europe centrale que s'exprime le mieux la multidimensionalité de la sécurité. Celle-ci englobe des considérations politiques, économiques, environnementales, sociétales et militaires. Chacune d'entre elles est interdépendante. La sécurité économique – c'est-à-dire l'accès aux ressources financières et commerciales, est nécessaire à la consolidation de l'État. La démocratisation en dépend de même que la formulation des politiques ethniques, environnementales et sociétales plus saines. La démilitarisation augmenta le niveau de sécurité militaire mais non celui de la sécurité économique. La stabilité de la région ne peut être garantie qu'en tenant compte de la multiplicité de ces menaces¹³.

Ainsi, le Partenariat pour la Paix serait un des mécanismes visant à assurer la sécurité en Europe tout en étant aussi un des multiples instruments de transfert de normes démocratiques chez les pays en transition.

II – La diffusion des normes démocratiques de relations civilo-militaires par le Partenariat pour la Paix

Lors du Sommet de Washington en avril 1999, les dirigeants de l'Alliance ont jugé que les cinq premières années du Partenariat pour la Paix ont été un succès et qu'il faisait désormais partie de l'architecture de sécurité européenne. Le « partenariat renforcé et plus opérationnel », qui complète le travail déjà amorcé à Sintra et à Madrid en 1997, est donc entériné par les chefs d'État et de gouvernements à Washington. Un fait important, mais peu remarqué, qui témoigne de l'importance qu'accorde l'Alliance au Partenariat pour la Paix est son intégration formelle au paragraphe 35 du nouveau Concept stratégique de

11. Gilles LEPESANT, « L'élargissement de l'OTAN face aux nouveaux défis de sécurité en Europe centrale », dans Marcin FRYBES (dir.), *Une nouvelle Europe centrale*, Paris, Éditions La Découverte, 1998, p. 190.

12. A. LANDAU, *op. cit.*, p. 194.

13. *Ibid.*, p. 21.

l'Alliance¹⁴ également adopté à Washington. Ce petit détail nous permet de constater que l'Alliance a graduellement transformé le Partenariat pour la Paix en une sorte « d'OTAN élargie » dont les missions, le fonctionnement de ses différentes composantes, et les normes qu'elle entend diffuser sont semblables à ceux de l'Alliance. Ceci témoigne d'une projection de l'Alliance, et de tous les principes qui la sous-tendent, à un environnement beaucoup plus vaste qu'en 1989.

A — Les normes que diffuse le Partenariat pour la Paix

Les relations civilo-militaires prennent différentes formes : la subordination du militaire au contrôle politique civil, l'expertise militaire fournie aux preneurs de décisions, la recherche d'informations et les relations publiques, le contact avec les médias, l'éducation, etc. Développer des relations civilo-militaires conformes à celles du régime libéral doit d'abord viser à établir un contrôle démocratique des forces armées.

Selon Marco Carnovale, le respect de la norme du contrôle démocratique des forces armées, dans un contexte de transition démocratique, est bénéfique tant aux civils qu'aux militaires pour trois raisons. D'abord, le contrôle civil des forces armées constitue un aspect essentiel de la démocratie. Ensuite, ce contrôle démocratique de la défense est utile au militaire car, sur le plan empirique, il est facilement démontrable qu'une institution militaire plus transparente est à la fois plus efficace et plus efficiente. Finalement, le contrôle démocratique des forces armées procure à celles-ci une légitimité indispensable auprès de la société¹⁵.

C'est pour ces raisons que le Document cadre du Partenariat pour la Paix fait de la norme du contrôle démocratique de la défense un objectif prioritaire, et ceci est demeuré un des thèmes des activités du Programme de travail du Partenariat.

B — Les normes du Document cadre

Le Partenariat pour la Paix comporte certains objectifs pour ses adhérents. Ces objectifs peuvent prendre la forme de normes, règles ou procédures qui permettent aux partenaires de se conformer aux méthodes de l'Alliance. D'après le Document cadre du Partenariat pour la Paix, publié lors du Sommet de Bruxelles en janvier 1994, les cinq objectifs du Partenariat pour la Paix sont les suivants :

14. Le paragraphe 35 débute comme suit : « Le Partenariat pour la Paix est le principal mécanisme permettant d'établir des liens pratiques en matière de sécurité entre l'Alliance et ses Partenaires et de renforcer l'interopérabilité entre les Partenaires et l'OTAN. » Voir *Le Concept stratégique de l'Alliance*, 24 avril 1999, communiqué de presse NAC-S(99)65, Site officiel de l'OTAN, www.nato.int.

15. Marco CARNOVALE, « Partenaires et Alliés : relations civilo-militaires et contrôle démocratique des forces armées », *La Revue de l'OTAN*, Bruxelles, vol. 45, n° 2, mars 1997, p. 32.

- faciliter la transparence dans le processus d'établissement des plans et des budgets de défense nationaux ;
- faire en sorte qu'un contrôle démocratique s'exerce sur les forces de défense ;
- maintenir les moyens et l'état de préparation permettant d'apporter une contribution, sous réserve de considérations d'ordre constitutionnel, à des opérations menées sous l'autorité des Nations Unies et/ou sous la responsabilité de la CSCE (OSCE) ;
- développer des relations militaires de coopération avec l'OTAN, pour des activités de planification et de formation et des exercices communs, en vue de rendre les pays signataires du Partenariat pour la Paix mieux à même d'entreprendre des missions dans les domaines du maintien de la paix, de la recherche et du sauvetage, des opérations humanitaires et dans les autres domaines qui pourraient être agréés par la suite ;
- se doter, à long terme, de forces plus en mesure d'opérer avec celles des membres de l'Alliance de l'Atlantique Nord¹⁶.

Comme il fut mentionné précédemment, un des principes qui caractérisent le Partenariat pour la Paix est l'autodifférenciation. Le Partenariat pour la Paix constitue un mode d'intégration progressif des pays d'Europe centrale et orientale pour développer une plus grande interopérabilité entre les forces nationales des pays partenaires et celles des membres de l'Alliance. Il est « progressif » puisque le type de participation au Partenariat pour la Paix est à géométrie variable. En effet, le Programme de Travail du Partenariat (PWP) offre une sélection de programmes qui permet aux pays partenaires de choisir un partenariat en fonction de leurs intérêts.

C — Les objectifs d'interopérabilité comme instrument de normalisation

L'interopérabilité constitue le cinquième objectif du Document cadre. Elle est définie par l'OTAN comme étant la « capacité de plusieurs systèmes, unités ou organismes dont l'organisation et les relations respectives autorisent une aide mutuelle qui les rend aptes à opérer de concert¹⁷ ». Toutefois, l'OTAN a modifié cette définition pour ses Partenaires pour y inclure :

- la connaissance du personnel et des unités avec la doctrine, les procédures et les pratiques de l'OTAN pouvant leur permettre de travailler de façon efficace, au sein de l'OTAN ou d'organisations dirigées par l'OTAN, dans le cadre d'opérations spécifiques ;
- l'adaptation ou l'acquisition de matériels compatibles avec ceux de l'OTAN ;

16. ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD, *Le Partenariat pour la Paix - Document cadre*, p. 1.

17. *Ibid.*, p. 17.

- la sélection d'officiers d'état-major et leur formation à la doctrine et aux procédures de l'OTAN, afin qu'ils soient en mesure d'occuper des postes d'état-major au sein du commandement de l'OTAN, ou de postes nationaux en rapport avec l'OTAN/le Partenariat¹⁸.

L'interopérabilité est un principe de fonctionnement qui est déjà bien développé au sein de l'Alliance. « La politique de l'OTAN est donc largement tributaire de la normalisation, s'agissant en particulier des opérations, de l'administration et des matériels. Les priorités actuelles de l'OTAN en matière de normalisation comprennent l'harmonisation des doctrines et des procédures, l'interopérabilité du commandement, du contrôle et des communications, ainsi que des systèmes d'arme d'importance majeure, et l'interchangeabilité des munitions et des principaux approvisionnements de combat¹⁹ ». L'interopérabilité est un objectif central du Partenariat pour la Paix car il permet un transfert de normes qui régissent la procédure dans l'élaboration des plans de défense, la transparence etc., puisque l'interopérabilité nécessite une doctrine et des procédures communes ainsi qu'un minimum de standardisation matérielle. Pour ce faire, l'Alliance a eu recours à de multiples accords de standardisation (STANAG). L'introduction d'éléments non membres de l'Alliance dans l'IFOR/SFOR en Bosnie a d'ailleurs annoncé un nouveau chapitre dans la coopération entre l'OTAN et ses partenaires en démontrant l'importance de l'interopérabilité²⁰.

D — La diffusion des normes, les régimes et la coopération

La théorie généralement acceptée que les démocraties ne se font pas la guerre par le simple fait que la similarité favorise le bon entendement, signifie que la démocratisation de l'Europe centrale et orientale sert de moyen à un objectif ultime qui est la paix et la stabilité en Europe. Dans le domaine militaire, la norme libérale du contrôle démocratique des forces armées est un corollaire de la démocratie. Cette norme ne se limite pas à la présence d'un civil élu à la tête des forces armées. Le régime libéral démocratique, implique le respect de certaines normes telles que l'État de droit, le multipartisme, des médias libres et le respect des droits humains.

Une norme est définie dans la littérature comme étant un standard de comportement approprié chez des acteurs ayant une identité donnée²¹. Dans

18. *Loc. cit.*

19. André DUMOULIN, *Quel avenir pour l'OTAN ?*, Problèmes politiques et sociaux, Paris, La Documentation française, n° 782, 28 mars 1997, p. 36.

20. Général Klaus NAUMANN, « From Cooperation to Interoperability », *NATO Review*, vol. 44, n° 4, juillet 1996, p. 17.

21. Les termes exacts de Katzenstein, Finnemore et Klotz sont : Standard of appropriate behavior for actors with a given identity.

la théorie de cycles des normes de Finnemore et Sikkink²², les normes internationales émergent, se diffusent et sont assimilées. Chacune de ces étapes implique des acteurs, des motifs et des mécanismes différents. En ce qui a trait à la norme du contrôle démocratique des armées, les démocraties libérales représentent un parfait exemple d'une norme « assimilée ou intériorisée », soit la troisième phase du cycle de Finnemore et Sikkink. Cependant, les États d'Europe centrale en sont à la seconde phase, celle de la « cascade » ou de la diffusion où les États imitent la norme, motivés par un besoin de légitimation. Nous postulons que les organisations internationales permettent la diffusion des normes et que l'institutionnalisation de la coopération par le Partenariat pour la Paix, sous l'égide du CPEA, représente un mécanisme qui assure cette diffusion. Ce postulat s'appuie sur la théorie développée par Finnemore et Sikkink qui constate que dans la plupart des cas, pour qu'une norme puisse émerger et atteindre un seuil qui lui permet de passer à la seconde phase de la cascade, elle doit être institutionnalisée en un ensemble spécifique au sein des règles et organisations internationales, c'est-à-dire dans le droit international, dans les règles des organisations multilatérales ainsi que dans les relations bilatérales²³.

Pour qu'une norme passe de l'émergence à la diffusion, il doit y avoir un nombre suffisant d'États qui y adhèrent et l'importance de ces derniers importe aussi dans sa diffusion. Dans le cas du contrôle démocratique des forces armées, il est évident que le prestige associé à l'OTAN et ses membres joue un rôle déterminant dans le choix de démocratisation des anciens pays du Pacte de Varsovie car les normes associées au côté perdant d'une guerre, ou perçues comme ayant causé des échecs sur le plan économique, courent le risque d'être discréditées, ce qui favorise l'adoption de normes alternatives. Finnemore et Sikkink constatent ainsi que la période qui suit la fin de la guerre froide est marquée par une croissance et une consolidation importante sur le plan normatif pour la coalition gagnante de la guerre froide²⁴. Selon cette observation, les normes démocratiques du régime libéral de relations civilo-militaires seront plus facilement diffusibles vers les pays ex-communistes²⁵.

22. La version originale se lit comme suit : « In most cases, for an emergent norm to reach a threshold and move toward the second stage, it must become institutionalized in specific sets on international rules and organizations. Since 1948, emergent norms have increasingly become institutionalized in international law, in the rules of multinational organizations, and in bilateral foreign policies. » Martha FINNEMORE et Kathryn SIKKINK, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, vol. 52, n° 4, automne 1998, p. 900.

23. *Loc. cit.*

24. La version du texte original se lit comme suit : « Ideas and norms most associated with the losing side of a war or perceived to have caused an economic failure should be at particular risk of being discredited, opening the field for alternatives. This kind of explanation would suggest that the end of the Cold war would be such a period of major normative growth and consolidation, based on the principles of the winning coalition in the 'war'. » *Ibid.*, p. 909.

25. La version du texte se lit comme suit : « Norms held by states widely viewed as successful and desirable models are thus likely to become prominent and diffuse. The fact that Western norms are more likely to diffuse internationally would seem to follow from this observation. » *Ibid.*, p. 906.

Selon cette théorie constructiviste avancée par Finnemore et Sikkink, la phase de diffusion de la norme est motivée par la recherche de légitimité entre des acteurs tels que les États ou les organisations internationales par des mécanismes de socialisation, d'institutionnalisation ou de démonstration du bien-fondé de la norme. Les transformations récentes qui ont modifié le contexte international vers la multipolarité ont engendré des modifications dans la conduite des relations internationales. La fin de la guerre froide est à l'origine d'un nouvel environnement où la légitimité des États ne repose plus seulement sur la distribution du pouvoir mais plutôt sur le respect des normes et principes qui forment les régimes internationaux dans divers domaines²⁶. De plus, la légitimité internationale contribue à la légitimité nationale, ce qui représente une autre source explicative de cette transition de régime car si la recherche de légitimité est le moteur principal d'un changement normatif, les États seront davantage susceptibles d'adopter de nouvelles normes dans des périodes marquées par des turbulences au niveau domestique²⁷. La reconstruction des États appartenant au Groupe de Visegrad et leur quête de légitimité en tant que pays européen permet donc de comprendre leur adhésion aux normes démocratiques du régime libéral.

La phase de construction interne s'accompagne d'une recherche d'ancrages externes. [...] Ce sont des pays demandeurs de sécurité et d'investissements. Les institutions occidentales sont pour eux des pôles qui doivent leur permettre d'achever la transition et de neutraliser les démons du passé. Ils ne se sentent plus menacés par la configuration du système international qui les a rejetés dans un camp. Ils n'en sont pas moins confrontés à de nouveaux défis²⁸.

La définition d'un régime international selon Krasner est la convergence d'acteurs autour de principes, de normes, de règles et de procédures pour un domaine donné²⁹. La théorie des régimes est pertinente dans l'étude de la diffusion des normes puisque les régimes permettent de réduire la marge de manœuvre de ses adhérents en facilitant l'anticipation des actions entre ses membres³⁰ et permet également de définir l'identité des États comme « inclus » ou « exclus ». Ainsi, le fait de se conformer aux normes contribue à l'émergence d'un régime et à la formation de l'identité de l'État dans un environnement où libéralisme rime avec légitimité³¹. Les théories constructivistes, dont celle de Thomas Risse-Kappen, offrent, comme élément explicatif de la poursuite de la

26. Raimo VÄYRYNEN, « Norms, Compliance, and Enforcement in Global Governance », dans *Globalization and Global Governance*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999, p. 28.

27. M. FINNEMORE et K. SIKKINK, *op. cit.*, p. 906.

28. A. LANDAU, *op. cit.*, p. 58.

29. Stephen D. KRASNER, « Structural Causes and Regime Consequences : Regimes as Intervening Variables », dans *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 1.

30. Donald J. PUCHALA et Raymond F. HOPKINS, « International Regimes : Lessons from Inductive Analysis », dans Stephen D. KRASNER (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 61-92.

31. M. FINNEMORE et K. SIKKINK, *op. cit.*, p. 904.

coopération entre les démocraties depuis la fin de la guerre froide, la délimitation par l'identité. Dans les cas des pays de Visegrad, cette identité passe par la construction de sentiments d'appartenance commune qui délimitent une identité nouvelle. Selon Risse-Kappen, le sentiment d'identité collective permet d'établir une frontière entre le « nous » et « les autres³² ». Cette identité collective prescrit des normes de comportement appropriées envers ceux qui sont membres de cette collectivité³³. La socialisation d'une norme dans la communauté des États engendre l'acceptation ou l'isolement d'un membre de la société internationale selon son identité. Si l'identité d'un État détermine son comportement, cette identité est fonction de son environnement culturel et institutionnel³⁴.

Selon Raimo Väyrynen, deux formes de mécanismes permettent la diffusion des normes, soit le renforcement exogène et l'implantation endogène³⁵. L'implantation endogène se fait en fonction d'une contrainte normative ou rationnelle où les normes sont assimilées par les acteurs dans leur système de valeurs et structurent leur comportement avec les autres membres. Le renforcement exogène est le travail d'une autre partie par la punition ou le stimulus. Le renforcement exogène rejoint la socialisation des normes dans la deuxième phase du cycle des normes de Finnemore et Sikkink³⁶.

Parmi les moyens utilisés par les membres de l'OTAN pour stimuler les transformations chez leurs voisins, le Partenariat pour la Paix permet de guider les transformations sur le plan militaire. C'est l'espoir de l'adhésion à l'institution internationale et/ou la recherche de légitimité au niveau international qui permet de déclencher la diffusion des normes du régime libéral. Robert Keohane affirmait en 1993 que la perspective d'adhésion aux différents éléments qui forment le tissage des interdépendances entre pays européens est à l'origine de plusieurs transformations sur les plans législatif et pratique observées chez les aspirants dont la République tchèque, la Hongrie et le Pologne³⁷.

32. THOMAS RISSE-KAPPEN, « Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO », dans Peter J. KATZENSTEIN (dir.), *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996, p. 367.

33. *Loc. cit.*

34. « Recognition that state relate to their identity fundamentally shape state behavior, and that state is, in turn, shaped by the cultural-insitutional context within which states act, has been an important contribution of recent norms research. » M. FINNEMORE et K. SIKKINK, *op. cit.*, p. 902.

35. R. VAYRYNEN, *op. cit.*, p. 36.

36. « In the context of international politics, socialization involves diplomatic praise or censure, either bilateral or multilateral, which is reinforced by material sanctions and incentives. » M. FINNEMORE et K. SIKKINK, *op. cit.*, p. 902.

37. La version originale se lit comme suit : « Europe has become a magnet for peripheral states. Those that are ready, such as Austria and Sweden, seek to join the EC ; others, such as the Czech Republic, Hungary, and Poland, attempt to adapt their laws and practices in anticipation of future membership. » Robert O. KEOHANE, « Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War », dans David A. BALDWIN, *Neorealism and Neoliberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 290.

E — Les mécanismes de diffusion des normes du Partenariat pour la Paix

Une façon de démontrer s'il y a ou non un transfert de normes par le Partenariat pour la Paix est d'observer les instruments de contrôle qui en assurent le respect. Conformément à ce que prétend Väyrynen, nous pouvons nous attendre à ce qu'il y ait un contrôle *a priori* et un autre *a posteriori* qui assurent la promotion des normes que le Partenariat pour la Paix entend diffuser.

1- Le contrôle *a priori* : L'adhésion au Partenariat pour la Paix

Comme annoncé dans l'invitation du Partenariat pour la Paix, « [n]ous invitons donc les autres États participants aux travaux du CCNA et d'autres pays de la CSCE³⁸ capables et désireux de contribuer à ce programme à nous rejoindre dans ce partenariat³⁹. » Cependant, tous les partenaires se sont engagés à respecter certaines normes énumérées dans le Document cadre, et ce, dès le moment de sa signature⁴⁰.

Après la signature, l'État désireux d'adhérer au Partenariat doit soumettre un document de présentation qui décrit l'étendue, le rythme et le niveau de participation aux activités de coopération du Programme de travail du Partenariat (PWP) que le pays recherche. Ce document peut être élaboré en collaboration avec des autorités de l'OTAN. Le document de présentation doit aussi indiquer les mesures que le pays compte prendre pour atteindre les objectifs politiques du Partenariat, en plus des moyens militaires et autres ressources qu'il rendra disponibles aux fins des activités du Partenariat pour la Paix. Une fois le document de présentation soumis, un programme de partenariat individuel (IPP) est établi et approuvé par les autorités de l'OTAN. Ce mode de fonctionnement est à l'origine du principe d'autodifférenciation qui régit le fonctionnement du Partenariat pour la Paix.

Le Programme de partenariat individuel (IPP) offre quant à lui la possibilité pour un partenaire, à partir du document de présentation et du PWP, de se fixer des objectifs destinés à accroître l'interopérabilité de ses forces avec celles de

38. Elle est devenue l'OSCE depuis janvier 1995.

39. ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD, *Partenariat pour la Paix - Invitation*, Site officiel de l'OTAN, <http://www.nato.int>.

40. ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD, *Partenariat pour la Paix - Document-cadre*, op. cit., par. 2, al. 3. Ce dernier établit au second paragraphe les valeurs fondamentales qui sont partagées par les membres du Partenariat, soit la protection et la promotion des droits et libertés de l'homme, ainsi que la sauvegarde de la liberté, de la justice et de la paix par la démocratie. De plus, les partenaires réaffirment leur volonté de respecter les obligations qui découlent de la Charte des Nations Unies et des principes de la Déclaration universelle des droits de la personne, et tout particulièrement, de s'abstenir d'utiliser la force qui porterait atteinte à l'intégrité territoriale ou politique d'un État, de respecter le statu quo des frontières et privilégier le règlement des conflits par des moyens pacifiques. Les partenaires doivent également respecter les engagements de l'Accord final d'Helsinki et de tous les documents subséquents de l'OCDE, en plus de respecter leurs engagements pris dans le domaine du contrôle des armes et du désarmement.

l'Alliance, que ce soit par l'accessibilité aux documents de l'OTAN sur la standardisation ou l'adaptation de l'espace aérien aux normes de l'OTAN. Ce document doit également être approuvé par le Conseil de l'Atlantique Nord. Ainsi les partenaires désireux de participer aux exercices et à la planification de défense ont accès aux données techniques qui permettent d'accroître l'interopérabilité de leurs forces avec celles de l'Alliance.

En somme, plusieurs organisations internationales, notamment l'OSCE, tentent de promouvoir certaines normes, avec plus ou moins de succès, selon le cas. La procédure d'adhésion au Partenariat pour la Paix tente de faire la même chose. Cependant, certaines étapes comme l'établissement de Programmes de Partenariat individuels (IPI) peuvent placer le Conseil de l'Atlantique Nord dans une situation où il se substitue à la fonction exécutive d'un État. Toutefois, ce processus de contrôle *a priori* du respect des normes demeure largement insuffisant pour permettre d'établir s'il assure un transfert de normes libérales de relations civilo-militaires car il engage ses adhérents à se conformer aux normes dans une phase ultérieure à l'adhésion. C'est pourquoi d'autres mécanismes doivent permettre de sanctionner, ou de favoriser, le transfert de normes libérales de relations civilo-militaires.

2- Le contrôle *a posteriori* : le processus de planification et d'examen (PARP)

L'OTAN et ses pays partenaires ont élaboré un processus de planification et d'examen (PARP) qui sert à déterminer et à évaluer les forces et les moyens pouvant être mis à la disposition des activités de formation, des exercices et des opérations à caractère multinational menés conjointement avec les forces de l'Alliance, un élément qui avait été prévu dans le Document cadre. Ainsi le PARP fut inauguré en janvier 1995.

Le PARP est un instrument de contrôle facultatif, cependant tous les pays de Visegrad y ont adhéré. Les Partenaires qui adhèrent au PARP s'engagent à fournir des informations sur plusieurs sujets tels que leur politique de défense, leurs plans de défense ainsi que leurs plans financiers pour la prochaine période de planification, leur politique nationale en matière de coopération dans le cadre du Partenariat pour la Paix, et finalement, les forces disponibles pour les opérations, les entraînements et les exercices dans le cadre du Partenariat pour la Paix⁴¹. Ces informations sont transmises dans le cadre de « l'Étude de l'interopérabilité globale dans le cadre du Partenariat pour la Paix » soumise par l'OTAN tous les deux ans à l'automne. Cette étude permet à l'OTAN de recueillir des informations contenant une large description des forces armées que les pays participant au PARP sont prêts à mettre à la disposition des activités organisées pour la coopération dans le cadre du Partenariat pour la Paix.

41. Anthony CRAGG, « The Partnership for Peace Planning and Review Process », *NATO Review*, vol. 43, n° 6, novembre 1995, p. 24.

Le rapport-synthèse établi à l'issue du second cycle du PARP a mené à une recommandation ministérielle visant le renforcement du PARP au printemps 1997, lors de la rencontre de Sintra au Portugal. Le Comité directeur politico-militaire a développé de nouvelles procédures permettant d'étendre et d'adapter le PARP. Ces nouvelles procédures ont été présentées au CPEA lors d'une rencontre des ministres de la Défense en juin 1998⁴². Parmi les nouvelles procédures se trouvent les directives ministérielles du PARP, les Objectifs du Partenariat et l'extension du temps de planification de deux à six ans. Le fait de rebaptiser les Objectifs d'interopérabilité en Objectifs du Partenariat permet d'étendre le PARP à l'examen des améliorations dans le domaine du contrôle démocratique des forces armées et de ne plus les limiter uniquement aux objectifs d'interopérabilité. Ce renforcement coïncide avec des mesures prises pour renforcer et rendre plus opérationnel le Partenariat pour la Paix dans son ensemble⁴³.

Le renforcement du PARP a donc permis à ce dernier d'atteindre le second objectif du Document cadre sur le contrôle démocratique des forces armées par l'ajout d'un contrôle de nature politique en plus de constituer une méthode de travail qui exige un examen minutieux par un débat au sein d'un forum politico-militaire. L'approbation des directives politiques par les ministres des pays qui adhèrent au PARP assure un contrôle civil des plans de défense et peut, par conséquent, transmettre une procédure liée aux normes libérales de relations civilo-militaires. Le PARP renforcé consiste également en la tenue de consultations militaires régulières avec les Partenaires qui se tiennent au Comité militaire même afin de rehausser la qualité de la coopération PPP-OTAN. Selon Anthony Cragg, le PARP est le véhicule le plus efficace afin d'assurer non seulement l'interopérabilité des forces mais aussi une plus grande transparence dans la planification de la défense⁴⁴.

Ainsi, grâce au processus de contrôle *a posteriori* que représente le PARP, les partenaires ont dû faire face à une procédure exigeante, déterminée de façon à les familiariser directement avec les procédures et pratiques de l'OTAN tout en assurant une interopérabilité grandissante entre les membres de l'Alliance et ses partenaires. De plus, son processus permet de renforcer la consultation et le contrôle politique du Partenariat pour la Paix, un aspect essentiel du contrôle démocratique des forces armées. Ceci permet de conclure que le PARP constitue un instrument de contrôle du respect des normes que représente le Partenariat pour la Paix et qu'il peut faire de celui-ci un canal de transmission des normes libérales de relations civilo-militaires. Cependant, l'adhésion au PARP demeure facultative, ce qui ne fait pas du Partenariat pour la

42. NATO HEADQUARTERS, *Expanded and Adapted PARP*, Appendix B, Site de l'OTAN, www.nato.int.

43. Le renforcement du PARP était destiné à accroître le parallèle entre le PARP et le processus d'établissement des plans de défense de l'OTAN. Ainsi, des directives politiques doivent désormais être approuvées par les ministres des pays qui participent au PARP en même temps que le rapport synthèse. Ces directives politiques représentent un équivalent partenarial des Directives ministérielles, élément essentiel de la procédure d'établissement des plans de forces de l'OTAN.

44. A. CRAGG, *op. cit.*, p. 25.

Paix un canal automatique de diffusion des normes libérales. La réceptivité du pays partenaire est la condition préalable à cette diffusion.

III – La mise en œuvre de normes démocratiques de relations civilo-militaires du régime libéral par les pays de Visegrad

L'intériorisation ou l'assimilation des normes, selon Väyrynen, peut se faire de deux façons : soit les normes sont présentes dans la structure de la politique mondiale, comme les institutions, soit elles sont intériorisées par les acteurs, ou encore les deux phénomènes peuvent se produire simultanément. Dans le premier scénario, les normes internationales sont structurantes sur le plan normatif et définissent le comportement des acteurs indépendamment des rapports de puissance. Dans le deuxième cas, les normes sont intériorisées parce qu'elles répondent à un impératif sur le plan éthique et s'y conformer confère certains avantages.

La théorie des régimes implique une certaine forme de coopération qui correspond au renforcement exogène de Raimo Väyrynen. La coopération est considérée ici comme le résultat de l'instauration d'un régime. En effet, si le régime a pour base le partage de normes communes, cela sous-entend qu'il y a interactions entre les acteurs et que ces interactions peuvent se transformer en coopération pour assurer un respect de la norme et sa diffusion. Si l'on se fie au postulat de Risse-Kappen qui veut que les démocraties extériorisent leurs normes lorsqu'elles coopèrent⁴⁵, il semble alors tout à fait logique que la coopération dans divers domaines permette de favoriser le transfert de normes libérales. Dans l'étude de la diffusion des normes, la coopération est intéressée, c'est-à-dire qu'elle est le résultat d'un calcul d'intérêts de la part des acteurs. Les sanctions ou les bénéfiques expliquent la diffusion des normes. Cette théorie ne fournit donc qu'une partie de la réponse, mais elle correspond au travail de diffusion des normes par le Partenariat pour la Paix. L'autre partie de la diffusion des normes libérales se concentre sur le changement des intérêts et des systèmes de valeurs chez les États de l'ancien Pacte de Varsovie, ce qui correspond à l'implantation endogène de Väyrynen. Nous considérons que le rejet du communisme et l'adoption du modèle démocratique, ainsi que la transition vers des économies de marché, confirment une implantation endogène. Cependant, nous devons admettre que l'importance de cette implantation varie d'un cas à l'autre.

Les partenaires, tout comme les membres de l'Alliance, sont d'accord sur le fait qu'il n'existe pas une définition ou un modèle universel de contrôle démocratique de la défense. Même entre les membres de l'OTAN, chacun adopte un modèle dans le respect de ses traditions culturelles, politiques et

45. « The norms governing the domestic decision-making processes of liberal systems are expected to regulate their interactions in international institutions. Democracies externalize their internal norms when cooperating with each other. [...] These norms serve as key obligations translating the domestic decision-making rules of democracies to the international arena. » T. RISSE-KAPPEN, *op. cit.*, pp. 368-369.

militaires. De plus, il est impossible de trouver une solution définitive au contrôle civil des forces armées puisque les changements qui s'opèrent dans la sphère politique occasionnent des changements de coutumes et le rôle du militaire se doit donc d'être en constante mutation. Le développement des relations civilo-militaires chez les pays du Groupe de Visegrad comporte autant de solutions que de pays. « [...] il faut se rappeler que dans toute société, les facteurs qui déterminent normalement la taille et la structure des forces armées sont l'histoire interne et la culture historique nationale. Une armée reflète la société de son pays et est plus façonnée par elle que par une menace potentielle⁴⁶. » Il n'existe pas de solution optimale non plus, car la démocratie est la régulation constante des intérêts divergents des différentes factions de la société dans l'attribution des ressources et dans la formulation des politiques.

A — Les dénominateurs communs

S'il n'y pas de modèle universel à suivre, Carnovale a répertorié des dénominateurs communs qui attestent d'un contrôle démocratique effectif des forces armées⁴⁷. Si tous ces dénominateurs communs sont présents, les forces armées disposeront des outils nécessaires pour exercer leur rôle dans une société démocratique. Le soldat doit être perçu comme un citoyen portant l'uniforme, et de ce fait, il sera considéré comme partie de la vie politique en démocratie. La nécessité d'intégrer le militaire à la société est d'autant plus cruciale dans ce contexte d'après-guerre froide, où les tâches additionnelles confiées aux forces armées revêtent des apparences de plus en plus politiques. La façon d'intégrer le militaire dans la société varie d'un pays à l'autre. Le degré de contrôle démocratique du militaire varie également d'un pays à l'autre : un contrôle formel observable chez les démocraties plus matures caractérisées par une confiance établie et acquise entre civils et militaires, et un contrôle plus passif où la préoccupation principale est d'éviter le pire tout en évitant de prendre une attitude consacrée par l'usage.

1- Encadrement constitutionnel et légal précisant le partage des responsabilités

Carnovale précise qu'il doit y avoir un encadrement constitutionnel et légal qui détermine de façon précise le partage des responsabilités entre les différentes instances. L'élaboration de constitutions qui introduisent les principes correspondant aux normes démocratiques marque une première étape dans un processus de transition démocratique. En Pologne, la « Petite Constitution », adoptée par le Parlement le 1^{er} août 1992, introduit un système provisoire présidentiel-parlementaire partageant les pouvoirs entre les branches

46. Chris DONNELLY, « La réorganisation de la défense et les nouvelles démocraties : quelques suggestions », *Revue de l'OTAN*, vol. 45, n° 1, janvier 1997, p. 16.

47. M. CARNOVALE, *op. cit.*, p. 33.

exécutives et législatives. L'article 35 donne au président le commandement suprême de l'armée et l'autorise à désigner le commandant militaire suprême en temps de guerre. De plus, les articles 36 et 37 lui octroient le pouvoir de décret de la loi martiale ou de l'État d'urgence. Cependant la Petite Constitution demeure très vague sur d'autres aspects relatifs à la question du contrôle de la défense⁴⁸. Dans la Loi sur le ministère de la Défense, adoptée en 1995, le second paragraphe de l'article 7 spécifie que le poste de ministre de la Défense doit être exercé par un civil alors que le paragraphe premier subordonne le chef d'état-major au ministre. Cette loi cherchait à combler un des trous de la Petite Constitution, soit l'absence du ministre dans la chaîne hiérarchique, une situation qui résultait de la volonté du président Walesa de contrôler directement les affaires militaires. Cette loi vient donc renforcer la position du ministre de la Défense dans un contexte où les prérogatives présidentielles nuisent depuis longtemps à l'établissement d'un cadre légal clair. Cependant, la Loi sur le ministère de la Défense ne règle qu'une partie du problème puisque le mode de désignation des postes de ministre, de chef de l'état-major et des hauts fonctionnaires n'y est pas spécifié. Ce n'est qu'avec l'adoption de la Constitution de 1997 que ces questions sont finalement réglées⁴⁹. La Constitution de 1997 représente donc un éclaircissement important en ce qui concerne la séparation des responsabilités. Malgré tout, le fait qu'un cadre légal soit demeuré absent pendant une bonne partie de la transition démocratique de la Pologne n'a pas empêché le transfert de normes libérales dans le domaine des relations civilo-militaires, mais il a sans doute considérablement ralenti le processus.

48. Par exemple, la nomination d'un chef d'état-major est à sa discrétion mais pour nommer les autres postes des grades supérieurs, il doit solliciter une recommandation ministérielle. En cas de discordance entre le président et la Défense nationale, aucune disposition n'est prévue pour régler le litige. Ce document ne fait également aucune mention quant aux responsabilités qui incombent au législatif dans les affaires militaires. Kramer conclue que la Petite Constitution renforce l'autorité présidentielle sur les forces armées mais laisse aussi beaucoup de trous pouvant mener à des querelles d'ordre juridictionnel. Voir Mark KRAMER, « The Restructuring of Civil-Military Relations in Poland Since 1989 », dans David R. MARES (dir.), *Civil-Military Relations : Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia, and Central Europe*, Boulder, Westview Press, 1998, pp. 138-139.

49. Dans ce nouveau cadre légal, le président gagne certains pouvoirs dont celui de nommer, non seulement, le chef de l'état-major mais également les officiers haut gradés. Toutefois, le paragraphe 5 de l'article 134 spécifie que ces nominations doivent se faire à la suite d'une recommandation du ministre de la Défense en plus de nécessiter la contre signature du Premier ministre. Le président perd aussi certains pouvoirs dont celui d'apposer un veto au budget et à la nomination des ministres, sauf dans le cas du Premier ministre. Enfin, la chaîne hiérarchique du contrôle des forces armées est davantage clarifiée par le second paragraphe de l'article 134 qui fait du président le commandant-en-chef des armées en temps de paix, et dont l'exercice de ce pouvoir se fait par l'intermédiaire du ministre de la Défense. Cette Constitution réaffirme aussi la neutralité politique du corps militaire ainsi que le principe du contrôle démocratique et civil des forces armées. Poland's 1997 Constitution, Summary of Key Provisions, <http://www.polishworld.com/polemb/const/key.html>.

La Constitution de la République tchèque est beaucoup moins précise sur les rôles respectifs des différents acteurs gouvernementaux. L'article 63, qui énumère les pouvoirs du président, mentionne son titre de commandant-en-chef des forces armées et son pouvoir de nomination des officiers haut gradés. Cependant, le paragraphe 3 de cet article stipule que ces nominations requièrent la contre signature du Premier ministre ou du ministre concerné, alors que le paragraphe 4 institue le principe de la responsabilité ministérielle sur les actions du président qui exigent la contre signature d'un membre du gouvernement. Cet article semble indiquer que le gouvernement dispose de réels pouvoirs de contrôle sur la défense et que le partage des responsabilités n'a pas été aussi conflictuel qu'en Pologne. Dans la panoplie de lois concernant les forces armées en vigueur en République tchèque, seul l'article 4 de la loi constitutionnelle sur la sécurité de la République tchèque⁵⁰ assure le contrôle civil des forces armées en soumettant l'institution militaire à cette loi⁵¹. De plus, une définition qui touche à la norme du contrôle civil des forces armées est contenue dans le Livre Blanc sur la Défense de 1995 de la République tchèque⁵². Cependant, Antonin Sverak estime que malgré la présence de conditions favorables à l'implantation des normes libérales en République tchèque, la mise en œuvre de la norme du contrôle démocratique des forces armées, en 1998, n'était pas achevée dans l'élaboration de ses paramètres légaux⁵³.

Cette situation contraste avec celle de la Hongrie dont la principale qualité, dans cette première étape vers la démocratie, est l'élaboration d'un cadre constitutionnel clair dès le départ. C'est pourquoi la Constitution

50. *Bill of Constitutional Czech Republic Security Act.*

51. La version anglaise de l'article 4 se lit comme suit : « Extent of conscription, the tasks of armed forces, armed security corps, rescue corps and emergency services, their organization, preparation, replenishment and legal conditions of their members are set by law so that civil control of armed forces is ensured. »

52. Dans le Livre Blanc, l'importance du contrôle civil des forces armées est soulignée par sa fonction de lien entre la société et le secteur de la défense. De plus, ce contrôle est défini comme étant le regroupement et l'analyse d'informations concernant les activités et la position de l'armée et de ses parties constituantes ainsi que l'autorisation nécessaire à la mise en œuvre de décisions adoptées. Il s'agit d'un processus de communication ouvert entre les représentants de l'État responsable et le commandement militaire. Le Livre Blanc définit également les responsabilités qui incombent aux civils dans le contrôle des forces armées : leur participation dans la mise en œuvre de la politique de défense, la préparation des militaires à assurer les tâches qui leur sont assignées, la gestion des ressources budgétaires allouées, le respect de standards légaux, des lois, des droits fondamentaux et des libertés des soldats, et le niveau d'intégration de l'armée dans la société.

53. En effet, malgré un bulletin démocratique relativement bon pour la République tchèque, certains vides juridiques et institutionnels subsistent dans son contrôle des forces armées, particulièrement en ce qui a trait aux responsabilités respectives des différents acteurs gouvernementaux dans le contrôle des forces armées en temps de guerre et de paix qui n'est toujours pas établi alors qu'il constitue une condition préalable à la définition de l'orientation des forces armées. Voir Antonin SVERAK, discours prononcé le 1^{er} mai 1998 dans le cadre d'un séminaire organisé par le Partnership for Democratic Governance and Security (PDGS), <http://www.ppc.pims.org>.

hongroise définit avec beaucoup plus de précision les responsabilités des différentes institutions à l'égard des forces armées⁵⁴.

La Slovaquie, elle, doit partir de beaucoup plus loin. Déjà le 1^{er} septembre 1992, soit trois mois avant même que le divorce de velours ne soit officialisé, une nouvelle Constitution avait été adoptée. Le 16 décembre 1992, la création des forces armées de la République de Slovaquie, de même que le ministère de la Défense, sont approuvés par l'Assemblée législative du Parlement unicaméral slovaque.

La Constitution slovaque de 1992 est très précise quant aux règles de partage des responsabilités relatives au contrôle des forces armées. Le gouvernement dispose d'un pouvoir de contrôle plus important que le président sur les forces armées⁵⁵. Cependant, aucun article de la Constitution slovaque n'insiste sur le principe du contrôle démocratique des forces armées, une situation que le nouveau gouvernement de Mikulas Dzurinda a entrepris de changer. Ainsi, sur le plan de la séparation des responsabilités entre le ministère de la Défense et l'état-major, le programme du nouveau gouvernement slovaque sur la défense nationale vise par ses réformes à redéfinir l'autorité civile entre ses différentes composantes, soit le Conseil national de la République

54. Zoltan Laszlo Kiss, *Development of the System of Civilian Control of the Hungarian Military (1988-98) - from the Point of View of the Military Sociology*, PDGS Partnership for Democratic Governance and Security, <http://www.pdgs.org.at/Archivo//pr-zoltan.htm>. Dans la séparation entre les instances civiles des tâches liées au contrôle démocratique des forces armées, la Constitution fait du président le commandant-en-chef des forces armées au second paragraphe de l'article 29. De plus, le chapitre VIII de la Constitution traite exclusivement de l'armée et de la police. L'article 40A définit les tâches fondamentales des forces armées (la défense du pays, le maintien des frontières, etc.). L'article 40B.3 traite du contrôle démocratique des forces armées en mentionnant que seuls le Parlement, le président, le Conseil national de la Défense, le gouvernement et le ministre responsable détiennent le droit de contrôle des forces armées. Finalement, l'article 40B.4 traite du principe de la neutralité politique des forces armées en interdisant toute forme d'activité politique ou d'engagement avec des partis. Le gouvernement est chargé de la supervision des forces armées, de la police et des autres institutions de sécurité en vertu de l'article 35.1 (h). Le Parlement passe des lois relatives à la défense : la Loi sur la Défense de la République de Hongrie, le Livre Blanc sur la défense et la sécurité de la République de Hongrie, les lois qui définissent les tâches et la structure organisationnelle des forces armées en temps de paix, de crise ou de guerre, la Loi sur le service des officiers, la Loi sur le service des conscrits, etc. Il détient aussi tous les pouvoirs qui impliquent une utilisation des forces armées. Il existe aussi un Ombudsman qui assure le respect des droits humains pour les militaires. Jeffrey Simon constate que la Hongrie a fait du chemin dans les années 90 dans l'instauration du contrôle démocratique sur les forces armées. Voir Jeffrey SIMON, *Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion*, MacNair Paper 39, Washington, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, avril 1995, p. 104.

55. Comme pour les trois cas précédents, le président dispose du titre de commandant-en-chef des armées en vertu de l'article 102 j) de la Constitution. Cependant, l'article 108 désigne le gouvernement comme l'organe suprême dans l'exercice de la fonction exécutive. L'imputabilité ministérielle est soulignée aux articles 114 et 118 tandis que l'article 119 c) et g) définit les sphères de compétence du gouvernement dans des termes très larges. L'article 123 mentionne que les ministères peuvent émettre des directives dans des domaines relevant de leurs compétences, qui doivent être établies par loi.

slovaque et son comité parlementaire sur la défense et la sécurité, le président de la République slovaque, le gouvernement et le Conseil d'État à la défense.

2- Un contrôle civil clairement établi au sein du ministère de la Défense

Le second élément identifié par Carnovale est un contrôle civil clairement établi sur le ministère de la Défense et l'institution militaire, où les civils détiennent des postes clés. Cette condition est nécessaire pour que le principe du contrôle démocratique des forces armées devienne effectif. La présence de civils à des postes clés est essentielle car Mark Kramer constate que la nomination d'un civil à la tête du ministère de la Défense ne signifie pas nécessairement que nous pouvons confirmer qu'il y a bel et bien un contrôle démocratique des forces armées qui est exercé⁵⁶. Par ailleurs, ce dernier constate qu'en Pologne, l'implantation de cette norme ne s'est pas effectuée en douceur mais plutôt par des phases de progression rapide suivies de périodes de stagnation ou de recul. Selon Kramer, le dossier le plus problématique dans la mise en œuvre de la norme est attribuable aux querelles politiques entre, d'un côté, le président et, de l'autre, le parlement et le gouvernement. De plus, la détention de postes clés par des civils au sein du ministère de la Défense pose le problème de l'inexistence d'expertise civile et, particulièrement dans le cas de la Pologne, du maintien des militaires à un nombre important de postes au sein du ministère. La situation est quelque peu différente en République tchèque où les ressources permettent de décroître plus rapidement la dépendance des civils par rapport aux militaires et où la présence civile est marquée dans l'élaboration de la politique de défense. Cependant, cette expertise civile en République tchèque est minée par un taux important de départ du personnel civil au sein du ministère de la Défense. Pour contrer cette tendance, Antonin Sverak propose l'adoption d'une loi sur le service d'État qui permettrait de stabiliser la personnel civil au ministère et à l'état-major. Les autorités ministérielles qui élaborent le budget de la défense doivent avoir accès à certaines informations des services de renseignement. Ils doivent également participer au contrôle stratégique dans la planification à long terme, à la détermination des structures de l'armée, aux plans d'approvisionnement, et à la gestion du développement du secteur de la défense et des forces armées. Jusqu'à présent aucun système de formation des hauts fonctionnaires participant au contrôle des forces armées n'a été créé⁵⁷.

La Hongrie a aussi été lente dans la mise en œuvre effective de la norme mais pour des raisons différentes. Le 23 mai 1990, Lajos Fur devient le premier civil à occuper le poste de ministre de la Défense chez les pays du Groupe de Visegrad. Cependant, il constate rapidement la limite de ses pouvoirs. Son contrôle demeurait superficiel étant donné le débat constitu-

56. M. KRAMER, *op. cit.*, p. 143.

57. Ces tâches sont pour l'instant assumées par l'Institut des relations extérieures, un *think-tank* du ministère des Affaires étrangères dont les employés ont pour tâche de résoudre les problèmes liés à la sécurité de l'État. A. SVERAK, *op. cit.*

tionnel de l'époque qui entourait la question de l'autorité entre le ministre et le chef de l'état-major, et par extension, entre le Premier ministre et le Président⁵⁸. Ce n'est qu'en 1994 que le gouvernement fusionne le ministère de la Défense avec l'état-major, mettant en œuvre la nouvelle Loi sur la Défense de décembre 1993, et plaçant ainsi les forces armées sous le contrôle du ministre de la Défense⁵⁹. Quant au manque d'expertise civile en Hongrie, la faute est attribuable aux élus. En effet, depuis les réformes de 1992 qui instituaient cette exigence de la présence civile, les partis au pouvoir ont pris l'habitude d'y faire du patronage, ce qui nuit considérablement au développement d'une expertise civile en matière de défense⁶⁰.

En Slovaquie, la progression rapide de la mise en œuvre de la norme est tributaire du changement de gouvernement en octobre 1998. Le 13 octobre 1999, l'Assemblée législative de la République slovaque adopte le Concept de la Réforme du Département de la Défense⁶¹. Parmi les mesures qui sont entreprises, le rehaussement de la qualité du contrôle démocratique des forces armées est un élément important⁶². Ces réformes font suite à celles de 1994 et précisent davantage la division des responsabilités entre le ministère et l'état-major, chose que le document sur « La distribution de l'autorité entre le ministère de la Défense de la République slovaque et l'état-major de l'armée de la République slovaque » n'avait su faire⁶³.

Finalement, le document prévoit pour le 1^{er} janvier 2000 l'implantation d'un système de gestion intégrant le ministère et l'état-major en une institution ayant une partie politique et militaire au ministère et une partie professionnelle et militaire à l'état-major. Il est clairement mentionné dans le Concept de la Réforme que cette initiative d'intégration de l'état-major au ministère de la Défense n'en est pas à son premier essai.

58. J. SIMON, *op. cit.*, p. 90.

59. *Ibid.*, p. 98.

60. *Ibid.*, p. 93.

61. Le titre en anglais est *Concept of the Defense Department Establishment of the Slovak Republic Reform by 2002 (with an outlook up to 2010)*.

62. Ce Concept de la Réforme amende deux lois importantes, soit la Loi sur l'organisation des ministères et des Autorités centrales (Loi n° 347/1990) ainsi que la Loi sur l'établissement des Forces armées de la République slovaque (Loi n° 3/1993). Une autre loi touchée par ce Concept est la Loi sur le ministère de la Défense de la République slovaque (Loi n° 2/1993).

63. Dans le concept de la Réforme, le troisième point mentionne à son second paragraphe que les conditions politiques internes devront permettre « de bâtir sur la stabilité du système politique, basé sur les principes de la démocratie pluraliste et l'État de droit, l'acceptation des droits civils et humains et des engagements internationaux. De sécuriser la continuité des politiques de défense et des forces armées pour la préservation de la neutralité politique des forces armées et de leur gestion civile et démocratique ». De plus, dans la seconde partie du document, qui porte sur les intentions stratégiques et les objectifs de la réforme, une réforme de l'éducation militaire intègre la formation de spécialistes chez les militaires professionnels à l'éducation civile et réitère l'impératif de normalisation du système de contrôle et de commandement avec les systèmes des pays de l'OTAN, ce qui nécessite une sécurisation du contrôle civil et démocratique par le ministère de la Défense.

3- Un contrôle parlementaire substantiel et détaillé

Le troisième indicateur de Carnovale est l'existence d'un contrôle parlementaire substantiel et détaillé qui doit superviser les politiques de sécurité ainsi que l'octroi des budgets. Le pouvoir parlementaire varie d'un pays à l'autre et peut se situer entre l'élaboration des politiques à une plus modeste fonction d'influence. Si tous les parlements des pays du Groupe de Visegrad ont en principe les mêmes fonctions, certains disposent de pouvoirs d'approbation qui rehaussent leur niveau d'influence⁶⁴, habituellement très relative dans les démocraties parlementaires. Certains organes ou institutions doivent être établis pour permettre au niveau législatif d'exercer ses pouvoirs, notamment un comité parlementaire et un Bureau de vérification générale. À cet effet, la Slovaquie démontre que la présence de ces organes peut se révéler ne pas être suffisante pour assurer un contrôle législatif démocratique, puisque jusqu'en 1998, le comité parlementaire sur la défense n'incluait aucun député des partis politiques d'opposition. En général, le manque de ressources – tant humaines que financières – dont disposent les parlements des pays de Visegrad pour effectuer leurs propres études quant aux rapports qui lui sont présentés a pour conséquence de reléguer les parlementaires à une fonction de contrôle plutôt superficielle.

4- La transparence

Le quatrième élément identifié par Carnovale est la transparence. Un Parlement doit avoir accès à toutes les informations pertinentes. Par ailleurs, la transparence dans la prise de décision ne doit pas se limiter au Parlement, mais doit aussi permettre des enquêtes publiques dans le domaine de la défense. La transparence est, à bien des égards, tributaire des trois indicateurs précédents. Par exemple, le rôle de la Sejm (Parlement) en Pologne dans l'approbation des budgets, dans la supervision du gouvernement par rapport à sa gestion de la défense ou dans l'élaboration des politiques est entravé par la carence d'informations sur la défense disponibles pour les parlementaires et ceci pose un sérieux problème à la fonction de supervision du législatif. Le contrôle législatif est aussi entravé par la forte proportion de militaires présents au ministère de la Défense. Malgré la création d'une commission parlementaire, son impact demeure marginal en raison du peu de ressources et d'expertise civile disponibles pour vérifier les données et les rapports fournis par le ministère⁶⁵. Ainsi, la transparence variera selon le niveau d'assimilation des règles et procédures démocratiques qui découlent des normes et principes correspondants.

64. Notamment, en ce qui a trait à l'envoi de troupes à l'extérieur du pays pour des missions de paix par la République tchèque.

65. M. KRAMER, *op. cit.*, p. 155.

5- La présence d'une expertise civile et d'un débat national

Le dernier élément prescrit par Carnovale est l'existence d'un débat national sur la sécurité qui accorde un rôle spécial à l'expertise civile du gouvernement, des médias, des partis politiques et de sources indépendantes – telles que les organisations non gouvernementales, les entreprises et les communautés épistémiques – pour recevoir autant des conseils que des critiques. En matière civile et militaire, il existe donc aussi un contrôle informel. Le contrôle informel militaire est quant à lui assuré par les conscrits et les officiers⁶⁶. Le contrôle informel est un élément important qui permet de déterminer le niveau de mise en œuvre des normes libérales de relations civilo-militaires. Ce type de contrôle nécessite une certaine maturité de la démocratie pour son développement et c'est probablement le succès de la transition de la République tchèque qui amène plusieurs auteurs à considérer la République tchèque comme un modèle de transition démocratique réussi. Les méthodes de contrôle informels démontrent que les forces armées doivent être intégrées à un réseau de relations sociales pour permettre de diffuser l'expertise dont elles bénéficient à des civils et ainsi renforcer l'expertise civile formelle. L'expertise civile des communautés épistémiques est aussi nécessaire pour analyser les politiques de défense et informer les médias ainsi que les organismes gouvernementaux. Cet aspect important du contrôle informel est donc exercé par des civils qui ne sont pas employés par le ministère de la Défense et qui contribuent à assurer une certaine objectivité dans les informations et analyses.

Si l'on analyse le cas de la Pologne en fonction des dénominateurs communs définis par Carnovale, les faiblesses que démontre la Pologne dans la mise en œuvre des normes du modèle libéral portent sur la transparence et l'accès à l'information, pour les parlementaires comme pour les médias, ainsi qu'à l'absence d'une expertise civile pour conseiller ou critiquer les politiques et décisions liées à la défense. Cependant, le pays où l'expertise civile accuse le plus grand retard demeure la Slovaquie.

En effet, le gouvernement Meciar a dirigé en pratiquant une politique populiste et nationaliste qui a souvent porté atteinte aux principes et normes démocratiques. Meciar a donc fait de la Slovaquie une démocratie constitutionnelle sans y inculquer la pratique de cette constitutionnalité. Et malgré les apparences d'une orientation vers l'intégration aux institutions européennes et sa participation active et importante dans les activités du Partenariat pour la Paix, jusqu'à récemment, la Slovaquie n'était pas une démocratie libérale. La Slovaquie représente un cas où la notion de démocratie et ses principes et normes constituantes sont très peu développées, ceci laisse donc peu de chances au développement d'une expertise civile dans les affaires militaires. Les éléments de base étant absents pendant une longue période, il est donc difficile de parler de contrôle démocratique des forces armées.

66. Ces acteurs sont identifiés par A. SVERAK, *op. cit.*

En somme, les pays du Groupe de Visegrad ont procédé à la mise en œuvre des normes démocratiques prescrites par le régime libéral de relations civilo-militaires en suivant un cheminement relativement identique. Les premiers signes d'adhésion se sont manifestés très tôt par l'adoption d'un contrôle civil et démocratique des forces armées. Une fois ce principe établi, la mise en œuvre allait copier en quelque sorte les structures occidentales par la création d'états-majors. C'est plutôt dans l'établissement des structures hiérarchiques civiles que le parcours fut parfois parsemé d'embûches.

B — Les relations civilo-militaires et les réformes dans le domaine de la défense

Dans tous les pays du Groupe de Visegrad, les réformes entreprises dans le domaine de la défense avaient les mêmes objectifs : établir un contrôle démocratique, dépolitiser les forces armées et renationaliser celles-ci afin d'assurer l'intégrité d'une souveraineté nouvellement retrouvée.

Selon Donnelly, le contrôle démocratique des forces armées dans les pays d'Europe centrale concerne véritablement la transformation des établissements de défense dont les relations civilo-militaires et le contrôle démocratique ne forment qu'un volet auquel s'ajoute la réforme de la défense. Alors que les relations civilo-militaires comprennent les relations entre l'armée et le gouvernement ainsi que les relations entre l'armée et la société, la réforme de la défense sous-entend la restructuration des forces armées pour assurer les besoins d'un pays indépendant ainsi que la rééducation militaire pour permettre un fonctionnement conforme à celui d'une armée au sein d'une société démocratique⁶⁷.

Si le contrôle démocratique des forces armées n'a présenté pratiquement aucune résistance et que les querelles se sont concentrées sur la séparation des responsabilités entre civils, la dépolitisation des forces armées s'est effectuée selon des méthodes dont l'intensité s'est échelonnée entre la simple inscription du principe dans la constitution ou dans les lois nationales sur la défense aux politiques d'épuration des forces. La dépolitisation des forces armées a d'abord été préconisée par l'inscription formelle de ce principe dans les lois du pays, mais sa réalisation effective fut largement tributaire du climat politique. La plupart des spécialistes d'Europe centrale s'entendent sur le fait que la République tchèque et la Hongrie dénotent un appui populaire relativement faible pour les forces armées, alors que l'inverse est aussi vrai pour la Pologne et la Slovaquie. Dans les pays où furent adoptées des politiques de purification dans la sphère militaire, des critiques ont été émises quant à la nature contradictoire d'une telle pratique avec les principes des libertés individuelles. De plus, les résultats des congédiements dus à ces politiques se sont souvent avérés être d'une superficialité étonnante par rapport à leurs objectifs initiaux.

67. C. DONNELLY, *op. cit.*, pp. 16-17.

Enfin, la reconversion du complexe militaro-industriel a été largement instruite par les prescriptions du Traité sur les forces conventionnelles en Europe. Ainsi la baisse des effectifs est un résultat escompté pour se conformer aux prescriptions du Traité. Cependant l'ampleur des coupures budgétaires allait rendre difficile la reconversion des complexes militaro-industriels, en plus de réduire la crédibilité des engagements de ces pays auprès d'une OTAN à laquelle l'intégration est si convoitée.

Les pays du Groupe de Visegrad font l'objet d'abord et avant tout de réformes qui s'effectuent sur plusieurs plans. La défense ne représente donc qu'un secteur parmi tous ceux qui nécessitent d'être réformés. Ainsi, la compétition pour les ressources et les priorités qui doivent être établies sont souvent défavorables à la défense car la démocratisation entraîne aussi le principe de la gestion par délégation, et dorénavant, il revient à la majorité de la société civile d'influencer l'allocation des ressources de l'État.

Conclusion : L'impact du Partenariat pour la Paix sur la diffusion de normes

Pour les pays du Groupe de Visegrad, la restructuration du militaire exige une proportion des ressources budgétaires qui, dans un contexte économique clairement défavorable, ne le permet pas. Cependant, les efforts parfois démesurés en ce sens démontrent que la restructuration des forces armées, tout comme le transfert de son contrôle vers des instances civiles et démocratiques, n'est pas une fin en soi. Selon Jeffrey Simon, les pays de Visegrad, tout comme d'autres pays aspirant à intégrer l'OTAN, voient en la restructuration de leur défense davantage un instrument leur permettant de s'intégrer à l'Occident qu'un moyen de répondre à leurs besoins immédiats en matière de défense⁶⁸. Malgré le fait que tous ces efforts visent clairement à mettre en œuvre les normes véhiculées par le régime démocratique libéral, et donc, que nous assistons bien à une diffusion des normes libérales, ces changements ne constituent qu'une partie d'une grande transformation que ces pays doivent subir. Le rythme d'implantation endogène des normes est donc conditionné par un renforcement exogène, soit la perspective de l'intégration à l'Alliance, voire même à l'Union européenne, car pour les pays du Groupe de Visegrad, il s'agit du moyen privilégié pour combler le vide sécuritaire.

La géographie et surtout la nature des risques nouveaux apparus depuis la fin de la guerre froide relèvent moins de la sécurité strictement militaire (pour laquelle l'OTAN est l'instrument adapté) que la situation socio-économique et politique des États d'Europe centrale et orientale. Or, sur ce terrain-là, une action préventive à long terme de l'Union européenne paraît plus indiquée⁶⁹.

68. Jeffrey SIMON, « Partnership for Peace (PFP) : After the Washington Summit and Kosovo », *Strategic Forum*, n° 167, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, août 1999.

69. G. LEPESANT, *op. cit.*, p. 194.

Depuis que la Hongrie, la Pologne et la République tchèque ont intégré les rangs de l'Alliance en 1999, on aurait théoriquement pu assister à un certain relâchement dans les démonstrations de sa bonne foi. Pourtant, depuis peu nous assistons à un renouveau de la coopération entre les pays de Visegrad. Ceci s'explique en partie par la multidimensionalité du concept de sécurité en Europe centrale, et donc, à leur désir de compléter leur intégration à l'Europe. Il est difficile dans l'étude de la diffusion des normes par le Partenariat pour la Paix de ne pas tenir compte des raisons initiales qui motivent ces transformations : le retour à l'Europe. Dans ce contexte, le Partenariat pour la Paix sert davantage d'intermédiaire ou de guide étant donné la perception de ce programme par les pays du Groupe de Visegrad. En effet, ces derniers le perçoivent comme une condition à satisfaire pour intégrer l'OTAN et non comme un substitut⁷⁰. Cette perception du Partenariat pour la Paix fut d'ailleurs rappelée par Vaclav Havel peu après son lancement en 1994.

Cette réalité des choses remet en question l'utilité d'étudier comment s'opère la diffusion des normes du régime libéral de relations civilo-militaires alors que les raisons semblent apporter plus de réponses. Gilles Lepasant remet en question l'assiduité des pays de Visegrad en l'absence de l'effet d'attraction des institutions européennes, notamment celle de l'OTAN.

Le processus de l'élargissement de l'OTAN consolide les bases des nouvelles démocraties d'Europe centrale. Les critères que doivent respecter les pays candidats sont en effet le contrôle civil des forces armées, la modernisation et la gestion transparente de celles-ci, le règlement des contentieux existant avec les voisins, l'existence d'une économie de marché. Sans l'attraction exercée par l'OTAN, les candidats feraient-ils preuve du même zèle dans ces domaines ? On peut en douter⁷¹.

Une démonstration de cela peut être établie en constatant les motivations à la source de la coopération entre les pays du Groupe de Visegrad.

De la nature de la coopération du Groupe de Visegrad

Le Groupe de Visegrad n'est qu'une des multiples initiatives de coopération entre les pays d'Europe centrale dont l'historique témoigne des nombreuses tentatives d'intégration à l'Europe de l'Ouest. Sur le chemin qui mène à la création de Visegrad se trouvait déjà en 1978, la Communauté de travail Alpes-Adria, où seule la Hongrie participait, et dont la coopération s'étendait sur divers sujets allant de l'économie à la culture, mais dont les partenaires précieux étaient l'Autriche et l'Italie. En novembre 1989, les ministres des Affaires étrangères italien, autrichien et hongrois créent l'initiative quadrangulaire dont l'objectif est de promouvoir la coopération entre les pays adhérents tant sur le plan sécuritaire qu'économique, et dont le dessin géographique –

70. *Loc. cit.*

71. *Ibid.*, p. 192.

marqué par des adhésions successives – finira par devenir l'Hexagonale. La fin du communisme, la résurgence des nationalismes, mais surtout l'éclatement du conflit yougoslave provoquent la disparition de l'Hexagonale dont les vestiges donneront naissance à une organisation beaucoup plus pragmatique : l'Initiative centre européenne (ICE). Son secrétariat est érigé à Vienne en 1992, et pour les pays de Visegrad, ces organisations serviront à démontrer leur bonne foi aux institutions européennes en se donnant comme objectif – parfois officiel, parfois officieux – la préparation à l'adhésion.

Dans les premières années de son existence, la CEI entreprend de se familiariser avec les rouages et les normes communautaires et de se préparer à la reprise de « l'acquis communautaire », qui constitue une des conditions préalables à toute adhésion. Les pays de Visegrad ont, à cet égard, un retard considérable qu'il faut rattraper. La coopération régionale n'est pas une fin en soi ; elle constitue un des passages obligatoires sur la voie de l'adhésion. Les relations qui s'établissent entre les pays de Visegrad et la CE doivent les préparer à une adhésion éventuelle⁷².

Pour tenter d'accélérer le processus d'intégration à l'Europe, les pays de Visegrad concluent l'Accord de libre-échange centre européen (CEFTA) en décembre 1992. Cette zone démontre que la coopération en Europe centrale est vouée à des objectifs autres que celle d'une intégration réelle entre les pays d'Europe centrale puisque les économies des pays de Visegrad sont beaucoup plus concurrentes qu'elles ne sont complémentaires⁷³.

Finalement, la coopération entre les pays de Visegrad est un effort ponctuel et artificiel car les divergences d'intérêts et de visions entre ses membres, ainsi que les multiples tensions politiques – surtout liées au problème des minorités – minent les relations entre ces États. Le Partenariat pour la Paix aura eu pour effet de démontrer la fragilité et le caractère superficiel de la coopération entre les pays du Groupe de Visegrad par l'établissement du Programme de Partenariat individuel (IIP) qui introduisait le principe de l'autodifférenciation permettant à chaque partenaire de décider de son niveau de participation au Partenariat pour la Paix. Ce principe répondait au besoin des pays du Groupe de Visegrad de ne pas être mis sur un pied d'égalité avec les autres pays membres du Partenariat pour la Paix. Toutefois, le processus d'établissement du Programme de Partenariat individuel de chaque partenaire n'était pas publié, ce qui entretenait une certaine insécurité entre les partenaires et finit même par porter atteinte à la coopération entre eux. Cette nouvelle logique de compétition qui s'est installée entre les pays candidats au 4^e élargissement de l'Alliance a conduit à l'inertie la coopération du Groupe de Visegrad⁷⁴.

72. A. LANDAU, *op. cit.*, p. 131.

73. En effet, le commerce intrarégional plafonne entre 6 % et 10 % alors que l'UE demeure un partenaire commercial essentiel pour chacun des membres de la zone. A. LANDAU, *op. cit.*, pp. 140-141.

74. J. SIMON, *Central European Security...*, *op. cit.*

L'intégration régionale revêt un caractère transitoire et ne peut être vouée qu'à une existence éphémère puisque l'adhésion rend caduque la poursuite d'efforts régionaux. Les États de Visegrad refusent d'ailleurs d'institutionnaliser leurs relations. Ils restent attachés à des structures régionales souples qu'il sera éventuellement facile de démanteler lorsqu'ils rejoindront l'UE. La question du lien avec l'UE est récurrente pour l'ensemble des structures régionales qui se succèdent en Europe centrale. Celles-ci ne peuvent en aucun cas retarder le processus d'adhésion à l'UE qui reste la priorité⁷⁵.

Certaines conclusions peuvent être tirées ici : alors qu'en 1994, on discute toujours des modalités du 4^e élargissement au sein des pays membres de l'OTAN, en Europe centrale, on tente par tous les moyens de démontrer ses aptitudes à coopérer. Ceci signifie que peu importe le point de vue où l'on était situé – celui des alliés ou celui des membres aspirants – en 1994, personne ne percevait le Partenariat pour la Paix autrement que comme une étape temporaire et transitoire. Ceci pourrait remettre en cause le rôle du Partenariat pour la Paix dans le processus de diffusion des normes, non pas en tant que guide des transformations observées chez ses adhérents, mais comme institution ou organisation jouissant d'une crédibilité auprès de ses membres. Si le transfert de normes libérales de relations civilo-militaires est effectivement un phénomène observable dans les pays du Groupe de Visegrad, il est plus difficile de cerner la responsabilité exacte du Partenariat pour la Paix comme stimulus. Toutefois, le contexte de l'élargissement des institutions européennes ne remet pas en cause le rôle du Partenariat pour la Paix comme canal de transmission des normes car la question n'est pas de savoir ce qui incite un acteur du système international à se conformer aux normes, mais plutôt de connaître par quel moyen il le fait. Sur ce point, Joseph S. Nye rappelle que le Partenariat pour la Paix, malgré les aspirations des pays d'Europe centrale à y participer que de façon temporaire, est un instrument exceptionnel pour permettre la diffusion des valeurs et traditions libérales⁷⁶. Dans ce cas, la perception du Partenariat pour la Paix par les pays du Groupe de Visegrad importe peu dans la mesure où elle n'a pas empêché leur participation au programme. Ce qui est indéniable est que le Partenariat pour la Paix a permis

75. A. LANDAU, *op. cit.*, pp. 88-89.

76. In Central Europe, the United States is promoting the liberal tradition with another tool – the encouragement of direct and continued interaction between the U.S. military and other nations' militaries. The Partnership for Peace (PPF) – in addition to everything else it is accomplishing – is our flagship program for improving military cooperation and for developing strong personal ties between members of different militaries. The PPF is working right now to help bring Central Europe closer to the West. Many people look at the PPF and ask only one question : When will it bring Central European countries into NATO ? This question – as important as it is – should be balanced by an appreciation of what the PPF is currently doing to bring nations together and to spread the liberal tradition. [...] These ties will undoubtedly help spread the ideas that make up our liberal tradition. Joseph S. NYE, « Epilogue : The Liberal Tradition », dans Larry DIAMOND et Marc F. PLATTNER (dir.), *Civil-Military Relations and Democracy*, Baltimore, International Forum for Democratic Studies, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 154-155.

un transfert de normes libérales de relations civilo-militaires chez les pays du Groupe de Visegrad et la préparation des trois nouveaux membres de l'Alliance.

De plus, le caractère temporaire et transitoire du Partenariat pour la Paix a changé au fil des événements qui se sont succédé depuis 1994. En effet, le Partenariat s'est institutionnalisé et une coopération de plus en plus importante en fait le succès. Depuis le lancement du Partenariat renforcé à Sintra, les partenaires sont davantage intégrés à la prise de décision ainsi qu'à l'état-major international. Le Partenariat pour la Paix pourrait donc constituer un véritable canal de diffusion des normes en lui-même car son mode de fonctionnement dans la coopération militaire exige un certain degré de conformisme dans les procédures nationales, tant dans le contrôle du militaire que dans l'interopérabilité des forces armées.

Le Partenariat pour la Paix démontre surtout que l'Alliance a changé. Elle n'est plus une alliance de défense au sens classique du terme, mais plutôt un régime de coopération dans le domaine de la sécurité qui opère une diffusion de valeurs, de normes, de règles et de procédures tant chez ses propres membres que chez ses membres aspirants. Toutefois, pour les membres aspirant à une éventuelle adhésion à l'OTAN, le Partenariat pour la Paix demeure une sorte d'antichambre, un intermédiaire entre l'adhésion et l'exclusion. Le conformisme aux normes et principes véhiculés par le Partenariat pour la Paix par les États d'Europe centrale et orientale est donc tributaire d'un espoir entretenu d'intégration aux institutions européennes. Cette réalité est d'autant plus pertinente aujourd'hui alors que les probabilités d'un cinquième élargissement de l'OTAN se réduisent et que les conclusions du Sommet de Nice en décembre 2000 n'ont que complexifié la question de l'élargissement de l'UE.