

Table des matières

Les relations entre le civil et le militaire dans les États baltes	
Note du rédacteur en chef <i>Tomas Jermalavicius</i>	1
Le contrôle démocratique des forces de défense estoniennes <i>Jüri Luik</i>	5
Le contrôle démocratique des forces armées, le Code de conduite de l'OSCE et le cas de la Lettonie <i>Janis Karlsbergs</i>	19
Le contrôle démocratique des forces armées en Lituanie <i>Dr Algirdas Gričius & Kestutis Paulauskas</i>	31
Théorie et recherche	
Rôle de la société civile dans la défense et les questions de sécurité : Un thème de recherche <i>Marina Caparini & Philipp Fluri</i>	55
Les militaires et leur environnement civil : Réflexions sur une théorie des relations secteurs civil - militaire <i>Gerhard Kümmel</i>	69
Point de vue	
Contrôle démocratique des forces armées : Principes et pratique <i>Simon Lunn</i>	91
Excellence de l'Académie de défense	
Les Compagnies Militaires Privées : un rôle positif dans le système international actuel <i>Ian D. Jefferies</i>	113

Note du rédacteur en chef

*Tomas Jermalavicius*¹

Au début des années quatre-vingt-dix, alors que les trois États baltes Estonie, Lituanie et Lettonie ont recouvré leur indépendance à la suite de l'effondrement de l'Union Soviétique, le problème des relations entre le civil et le militaire a retrouvé sa place dans le débat tant public qu'universitaire. Brusquement, ce problème est devenu un sujet de recherche au même titre que les grands bouleversements intervenus dans les relations internationales résultant de l'écroulement de l'empire soviétique. Avec la disparition de l'ancien adversaire et l'apparition de nouveaux horizons dans la politique internationale, les forces armées des pays occidentaux ont vu leur environnement se modifier considérablement au niveau national et international, créant ainsi le besoin impérieux de s'adapter et de rechercher de nouvelles modalités d'interaction avec les acteurs socio-politiques.

De plus, les États post-communistes de l'Europe centrale et orientale (PECO) étaient engagés dans un processus de démocratisation affectant profondément leurs institutions militaires et les relations entre les secteurs civil et militaire. La réorganisation de ces relations constituait une étape importante, sinon essentielle de la transition vers la démocratie. Des forces armées responsables, impartiales, loyales, transparentes et bien intégrées dans la société civile sont devenues une condition indispensable à la consolidation des démocraties encore fragiles. Ce qui a encore avivé l'intérêt des chercheurs pour ce sujet était le fait que les forces armées des PECO devaient non seulement redécouvrir leur rôle dans les sociétés démocratiques, mais étaient confrontés aux mêmes défis que leurs homologues occidentaux dans un environnement international et socio-politique considérablement modifié. La convergence et l'interaction de ces deux types de pression exercent leur influence sur les réformes des forces armées dans les PECO depuis plus de dix ans et continuent à avoir un impact sur les relations entre le civil et le militaire.

Sur cette toile de fond, les États baltes se trouvaient dans une situation quelque peu différente. N'ayant aucune force de défense au lendemain de l'indépendance, la priorité était de créer des structures militaires rudimentaires, plutôt que de réformer des armées pléthoriques, lourdes et entourées de secret, comme c'était le cas dans les PECO. Toutefois, la situation n'était pas celle d'une table rase, sur laquelle les dirigeants politiques auraient pu édifier tout le cadre des relations civilo-militaires à leur gré, en parfaite harmonie avec la tâche de la démocratisation. Le legs historique, le type de mentalité post-soviétique et l'absence d'ex-

¹ Tomas Jermalavicius est l'un des vice-doyens de l'Institut des Etudes de Défense, Collège de Défense Balte, Tartou, Estonie.

périence de la démocratie ont influencé l'évolution des réformes économiques, politiques, militaires et sociales. Il en résulte que les relations entre le civil et le militaire, en tant qu'élément d'un phénomène socio-politique beaucoup plus vaste, ont été soumises à ce type d'influences. La création progressive de structures de défense radicalement nouvelles n'impliquait pas un processus en douceur et sans complication dans la mise en place de formes démocratiques des relations entre le civil et le militaire. Cependant, par un processus de tâtonnement, les États baltes ont mis en place un système relativement efficace et bien structuré des relations entre le civil et le militaire, avec comme pièce-maîtresse, un contrôle démocratique des forces armées. Candidats à l'adhésion à l'OTAN, les États baltes sont généralement félicités pour la réelle efficacité de leur système de contrôle démocratique. Les trois articles de ce volume de *Connections* sur le contrôle démocratique des forces armées en Estonie, en Lettonie et en Lituanie font état de ces réalisations.

Toutefois, la situation est loin d'être parfaite, comme le montreront ces trois contributions. Comme ils le reconnaissent indirectement, les trois systèmes de contrôle démocratique et de supervision des forces armées n'ont pas passé l'épreuve de la crise. Alors qu'ils fonctionnent bien en temps de paix, ils peuvent être sujets à des perversions dangereuses des pratiques et des procédures démocratiques en période de crise militaire et de guerre. L'étendue du débat sur les relations entre le civil et le militaire dans les États baltes constitue également un autre problème. Outre le fait qu'il existe peu d'études universitaires, bien que précieuses, dans ce domaine, les dissertations consacrées aux États baltes sont centrées sur le contrôle démocratique des forces armées seulement par le biais des mécanismes et des procédures institutionnelles et politiques - ou la politique des relations entre le civil et le militaire pour reprendre la terminologie de Huntington - bien qu'elles ne représentent qu'une petite partie du domaine d'étude de ces relations. Les autres dimensions des relations entre le civil et le militaire, qui sont si bien décrites de façon succincte dans l'étude éloquente de Gerhard Kümmel sur la théorie des relations entre le civil et le militaire constituant le cinquième article de ce volume, ne sont évoquées que marginalement dans les études sur les États baltes.

Plus spécialement, la société dans son ensemble est plutôt considérée comme un élément contextuel, appréciée en termes de son soutien public et de sa confiance envers les forces armées. On comprend fort bien dans les pays baltes que les forces armées doivent nouer des liens avec la société, mais la compréhension des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir reste simpliste et rudimentaire. D'une façon générale, on entend par là diverses stratégies de relations publiques portant sur une plus grande transparence, deux facteurs qui sont importants mais qui ne suffisent pas pour autant à rendre compte de la complexité de la dimension sociétale dans les relations entre le civil et le militaire. Pour reprendre les termes de l'article de Gerhard Kümmel, alors que les États baltes ont développé

le “matériel” des relations entre le civil et le militaire, l’installation du “logiciel” a à peine commencé.

Les problèmes que l’on a baptisés “post-modernes” tels que l’écart grandissant entre les valeurs militaires et les valeurs civiles, la situation des minorités sexuelles et ethniques dans les forces armées et le statut des femmes sur le front sont totalement absents du débat public. Je me souviens de cet officier balte me disant que les problèmes “post-modernes” n’existaient tout simplement pas dans les États baltes et qu’ils avaient au contraire été introduits artificiellement par la communauté occidentale dans les débats des États baltes. En conséquence, les problèmes post-modernes des relations du civil et du militaire sont considérés comme des effets secondaires de l’intégration dans l’OTAN et d’autres organisations occidentales. Cette opinion reflète l’absence d’un débat civique intense sur les problèmes tels que les droits des femmes, les droits des minorités sexuelles dans la société prise dans son ensemble. Quoi qu’il en soit, la recherche universitaire devrait se tourner vers l’avenir, en anticipant les mêmes mutations et tendances qu’à l’Ouest, (auquel les États baltes prétendent appartenir à juste titre), elle devrait étudier les relations entre le civil et le militaire dans toute leur complexité et susciter une discussion, tant dans le public qu’auprès des dirigeants politiques, sur les implications de ces changements et tendances.

À cet égard, ce volume de *Connections* ne franchit pas les limites d’études de cas, d’autant que notre ambition initiale n’était pas de donner une appréciation globale des relations du civil et du militaire dans les États baltes. L’article de Gerhard Kümmel constitue une présentation détaillée des théories des relations entre le civil et le militaire et aborde l’ensemble du sujet ainsi que les problèmes post-modernes auxquels les militaires sont confrontés dans le monde. Il peut être considéré comme un guide valable pour des études à venir sur les relations entre le civil et le militaire, venant s’inscrire en particulier dans la poursuite des efforts concernant les pays baltes. Il est suivi de l’article approfondi et pénétrant de Simon Lunn, centré sur le contrôle démocratique des forces armées dans le contexte plus général des relations entre le civil et le militaire. Il jette les bases d’études de cas dans lesquelles l’analyse portera sur les relations du civil et du militaire dans chacun des États baltes.

En plus de l’analyse détaillée de chaque cas individuel, les articles sur l’Estonie (de Jüri Luik), la Lettonie (de Janis Karlsbergs) et la Lituanie (de Algirdas Gričius et Kestutis Paulauskas), attirent l’attention du lecteur sur quantité d’éléments de la plus grande importance, qu’ils soient examinés en détail ou simplement évoqués, et peuvent constituer le point de départ pour des études à venir sur les relations entre le civil et le militaire dans les pays baltes. L’héritage historique et son impact sur la légitimité des nouvelles forces armées aux yeux de la société, les difficultés à délimiter les responsabilités et les fonctions des autorités civiles et militaires et l’absence d’expertise et de compréhension des affaires militaires chez les décideurs politiques sont des éléments du plus haut intérêt, qui trouvent

leur écho dans le discours théorique des articles de Kümmel et de Lunn. Finalement, on ne sera pas surpris qu'en dépit du caractère unique des États baltes, découlant de leur histoire, de leurs conditions sociales, politiques et économiques et de leur statut de démocratie naissante, un grand nombre de problèmes posés par le contrôle du secteur militaire par la société civile démocratique sont partagés par les démocraties adultes ; ce fait est de nature à atténuer l'importance accordée à la transition vers la démocratie en tant que facteur autonome des relations entre le civil et le militaire dans l'étude des expériences faites par les PECO. Si les problèmes sont partagés, les solutions qui y sont apportées diffèrent, comme le montrent ces trois études de cas.

Nous tenons à dire pour terminer que les rédacteurs sont heureux de pouvoir intégrer la présentation de Marina Caparini et Philipp Fluri du Groupe de travail des relations Civilo-Militaire du Consortium PPP des Académies de la Défense et des Instituts d'Etudes sur la Sécurité. Cette initiative sera de nature à élargir sensiblement le débat sur les relations entre le civil et le militaire, car elle est centrée sur le rôle de la société civile dans la prise des décisions de défense et de sécurité, un domaine qui n'a pas reçu l'attention qu'il méritait dans les PECO et les États baltes durant les dix dernières années. Nous espérons que le Groupe de travail des Relations Civilo-Militaire du Consortium PPP pourra servir de forum pour accueillir la discussion sur le suivi et les efforts de recherche dans ce domaine.

Le contrôle démocratique des forces de défense estoniennes

*Jüri Luik*¹

La création des forces de défense estoniennes a constitué un élément crucial dans l'instauration de la souveraineté en Estonie, en 1991. Bien que l'état-major général estonien ait été créé plusieurs mois avant le ministère de la Défense, les principes démocratiques ont toujours été largement acceptés, à cette restriction près que leur application n'a pas toujours été chose facile. La République d'Estonie a été restaurée en 1991, sous la forme d'une république parlementaire, avec tout ce que cela implique pour le développement des forces de la défense. Le pays a été restauré sous la forme d'une démocratie pluraliste reconnaissant la primauté de l'État de droit. Les premières décisions gouvernementales sur le rétablissement des forces armées en Estonie ont été prises en 1991 et se sont concentrées sur les problèmes pratiques, cela se comprendra. Les premiers décrets ont porté sur la création d'un commandement militaire stratégique, le Peastaap (Quartier général militaire national) et sur la mise en place du recrutement des troupes plutôt que sur le contrôle démocratique.²

Le problème du contrôle démocratique a été abordé dans le cadre des débats portant sur la rédaction d'une loi fondamentale fixant les principes essentiels visant la création de l'État estonien. Après la restauration de l'indépendance estonienne, une Assemblée Constituante a été élue pour adopter la constitution estonienne, l'ancienne constitution, datant de la période précédant la Seconde Guerre mondiale, étant dépassée de toute évidence. Les discussions sur le contrôle démocratique se sont concentrées sur l'article 11 du projet de constitution estonienne portant sur le commandement et le contrôle de l'armée. Les problèmes de défense ont été examinés dans le détail lors de ce débat. Il a été arrêté que le président de la République était le commandant suprême de l'armée et que le parlement nommait le commandant militaire des forces de défense (chef de la défense). Les débats à l'Assemblée ont surtout porté sur le rôle théorique du président et sur ses fonctions exécutives plutôt que sur les aspects pratiques du commandement des forces de défense. Il faut noter qu'il existe peu de pays dans lesquels le chef de la défense est nommé sur vote du parlement, ce qui lui confère un rôle politique certain et une grande indépendance vis à vis de l'exécutif. C'est justement ce que l'Assemblée a inscrit dans la Constitution estonienne.

¹ M. l'ambassadeur Jüri Luik a été ministre de la Défense de la République d'Estonie.

² Voir la décision du Conseil Suprême Estonien "On the Establishment of the Estonian Defense Forces", P.9, septembre 1991.

Le résultat représentait un compromis, jusqu'à un certain point, entre ceux qui plaidaient pour un président puissant doté de prérogatives exécutives propres et ceux qui préconisaient une formule caractérisée par la faiblesse du pouvoir exécutif. Plus que partout ailleurs, ce compromis apparaît nettement en ce qui concerne le contrôle démocratique de l'armée. Alors que le pouvoir exécutif est détenu par le gouvernement dans tous les domaines du système estonien de gouvernance, y compris la défense, le président jouit des droits de commandant suprême des forces armées, sans disposer des outils pour pouvoir les exercer. Le ministère de la Défense, instrument classique du contrôle démocratique des forces armées, ne relève pas du président. Le ministre de la Défense n'est nullement tenu d'appliquer les instructions du président. Il ne fait aucun doute que cette disposition juridique sera à l'origine de problèmes.

Les premières années du développement des forces de défense estoniennes (FDE) ont montré que plusieurs des dispositions de l'Assemblée constituante étaient trop compliquées pour pouvoir être mises en oeuvre. Le développement des forces armées a souffert de la concurrence existant entre le gouvernement et le président, chacun cherchant à asseoir son rôle dirigeant. Les autres instruments du contrôle démocratique étaient tout aussi faibles. Lorsqu'il a été créé, le ministère de la Défense n'a pas bénéficié de l'attention nécessaire de la part des dirigeants politiques, étant considéré comme un ministère aux structures complexes doté d'un statut imprécis. Les experts civils, au MD et au parlement, mais aussi ceux appartenant au monde des médias, ne présentaient pas les compétences nécessaires, si bien que le ministère et ses affaires n'ont pas été traités avec le professionnalisme et la loyauté qui leur reviennent.

D'une façon générale, il faut noter que le développement des FDE, pour ce qui est du commandement, des buts et des politiques de défense, est intimement lié à l'instauration du contrôle démocratique. Très peu d'aspects liés à l'instauration de ce contrôle sont de nature purement technique ou de nature militaire uniquement. Tout, à commencer par les structures, les effectifs, la politique, l'instruction et le commandement, est directement lié au contrôle démocratique. Cela explique pourquoi l'histoire de l'instauration d'un contrôle démocratique sur les forces armées en Estonie a été étroitement liée à la création de ces forces. Les forces armées soviétiques n'avaient rien qui pouvait ressembler à un contrôle démocratique. Traditionnellement, dans une société de type autoritaire, les forces armées constituent des structures fermées nourrissant une certaine hostilité à l'égard de la société environnante. Les relations entre la société et les hommes se trouvant de l'autre côté de la clôture verte (les bases des forces armées soviétiques étaient pour la plupart entourées d'une haute clôture verte) et tout ce qui se passait de l'autre côté de cette clôture, était entouré du plus grand mystère. Les militaires étaient les représentants d'un ordre secret et le monde extérieur ne savait rien de leurs agissements. En conséquence, changer la perception des militaires en tant

que tels et l'image que les militaires avaient d'eux-mêmes constituait une mission importante pour les premiers gouvernements estoniens.

En Estonie, le débat sur le contrôle démocratique a une longue tradition historique. Comme on le sait, l'Estonie a été occupée en 1940 par l'Union Soviétique. Un an auparavant, l'Union Soviétique avait exigé que des bases soviétiques soient créées sur le sol estonien ce qui, en 1940, excluait toute option sauf la capitulation. Après le rétablissement de l'indépendance, un débat éclata sur la question de savoir qui avait pris la décision finale. Comme la question n'avait pas été débattue au parlement, les seuls décideurs possibles étaient le président et les membres du gouvernement. De toute évidence, la responsabilité formelle de cette décision revenait au président Konstantin Päts. Quoi qu'il en soit, l'opinion prévalant en Estonie contemporaine est que les politiques ont "vendu" l'Estonie, alors que les militaires étaient prêts à faire leur devoir et à résister à l'invasion de l'armée soviétique. Cette opinion n'est pourtant pas étayée par les faits. Le commandant en chef des forces estoniennes en 1930, le lieutenant général Johannes Laidoner a participé à la prise de décision au moment de l'invasion soviétique. Ce qui est vrai, c'est que la piètre opinion que les politiques avaient de l'état des forces armées estoniennes les a conduits à signer le traité infamant de coopération militaire avec l'URSS, suite à l'ultimatum soviétique, sans vraiment considérer la possibilité d'une résistance militaire. Dans le cas de la Finlande, par contre, une résistance sérieuse a été opposée, conduisant à la guerre soviéto-finlandaise. En conséquence, ce pays a pu sauvegarder sa souveraineté, même si le pouvoir de décision n'était plus entier.

Le plus grand obstacle à un contrôle démocratique authentique était de nature intellectuelle. C'est un fait que les premiers officiers des forces armées ont suivi un stage de trois mois qui a commencé en décembre 1991, avec pour tout bagage une instruction très superficielle reposant sur l'enthousiasme initial né de l'indépendance. La mise en place d'un modèle d'instruction était donc d'une importance capitale pour le développement des forces armées et pour le contrôle démocratique. L'école où se tenaient les stages de courte durée était un établissement dispensant une instruction sur la sécurité civile destinée aux forces de police, aux douaniers et au personnel pénitentiaire. Le 17 mars 1998, le gouvernement créa à Tartu un centre d'instruction militaire spécialisé, le Joint Military Educational Institution (JMEI, ou plus couramment le Collège de défense estonien). Il était en liaison étroite avec le plus important des établissements d'enseignement supérieur civil de Tartu, l'Université de la ville. Plusieurs titulaires de chaires d'enseignement civil professent au JMEI. La qualité des officiers et des sous-officiers, leur niveau d'éducation et leur connaissance des affaires internationales sont des éléments essentiels pour sensibiliser l'armée à la société civile et leur faire comprendre le rôle qu'elle doit jouer dans un pays démocratique.

La situation s'est nettement améliorée lorsque la première législation a été adoptée par le parlement estonien, soucieux de conférer une plus grande efficacité

à la structure des forces FDE. Le parlement a adopté en 1996 la loi sur la défense en temps de paix et la loi sur la défense en temps de guerre, deux textes qui répondent à plusieurs questions existentielles. L'autorité du président en matière de défense a été clairement limitée à une fonction symbolique, à l'exception de la proposition au parlement de la nomination et la destitution du commandant en chef (chef de la défense). La nouvelle loi sur la défense, en vigueur depuis le 15 août 2002, vise à améliorer les instruments du contrôle démocratique en tentant de définir clairement les secteurs de responsabilité des différentes institutions de l'État jouant un rôle en matière de défense.

Les défis de la transition militaire

Comme les forces de défense des autres pays candidats à l'OTAN, les FDE ont traversé une phase de transition extrêmement rapide. La mission des forces de défense des trois États baltes était quelque peu différente de celle des armées des pays voisins de l'Europe Centrale et Orientale. Les pays d'Europe Centrale se voyaient forcés de réduire et de rationaliser leurs forces armées pléthoriques alors que les États baltes démarraient pratiquement à zéro. Dans les deux cas, qu'il s'agisse de réduire ou de créer de toutes pièces des structures nouvelles, les problèmes étaient de nature essentiellement politique. Les solutions dépendaient de la volonté de la société à faire confiance et à soutenir ses forces armées, mais aussi de la disponibilité des ressources financières. Elles dépendaient aussi de la qualité des commandants aux postes stratégiques, nommés par les dirigeants politiques. Seulement si toutes ces conditions politiques préalables concordaient-elles avec les nécessités militaires serait-il possible de réaliser la transition vers des forces armées modernes.

En conséquence, les problèmes du contrôle démocratique en Estonie ont débouché très rapidement sur les problèmes d'une transition. En l'absence de mécanismes appropriés, il fallait d'abord régler certains problèmes accumulés pour faire avancer cette transition. Certains de ces problèmes se rapportaient aux ressources humaines alors que d'autres portaient sur les choix stratégiques d'un modèle pour les FDE, les décisions d'achat des équipements nécessaires, etc. L'une des questions cruciales portait sur le choix d'un modèle approprié pour le développement des forces armées. Dans un premier temps, celui qui a été retenu était le modèle soviétique, tout à fait déplacé pour un petit pays comme l'Estonie, mais que l'on connaissait bien de par la présence des officiers soviétiques autrefois. Dans un même temps, un modèle finlandais, encouragé par la présence d'un certain nombre de conseillers finlandais et par le fait que la Finlande se chargeait de l'entraînement de la plupart des officiers et des sous-officiers, commençait à se dessiner. Le modèle d'inspiration soviétique mettait l'accent sur les grandes formations et sur l'entraînement d'un grand nombre de réservistes, sans s'intéresser outre mesure à la rapidité de réaction et à la capacité réelle pour de vastes formations à pouvoir opérer sur un théâtre d'opération, à l'instruction, au développe-

ment technologique et à l'interopérabilité avec les forces des autres pays démocratiques. L'application intégrale du modèle finlandais, plus adapté à l'Estonie, était, elle aussi, problématique par suite de sa genèse dans un contexte politique et social différent et par suite des contraintes financières et politiques auxquelles l'Estonie était soumise.

Dans cette situation, la nécessité s'est fait sentir de définir des structures d'état-major, à cette époque essentiellement des structures de mobilisation et de défense civile, sans possibilité réelle de définir des plans opérationnels cohérents. C'était donc en contradiction avec l'intention manifeste des gouvernements estoniens successifs d'adhérer à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Ce n'est que lorsque le contrôle démocratique s'est suffisamment enraciné en Estonie et que le contact entre le politique et le militaire s'est intensifié qu'il a été possible de mettre au point un vaste plan de développement à long terme donnant aux forces armées une orientation politique suffisamment solide pour leur permettre de se développer.

Le modèle retenu était un compromis logique entre les nécessités immédiates de la défense estonienne et les possibilités du pays de les assumer. La défense du pays supposait la mise en place de forces terrestres, navales et de défense aérienne opérationnelles garantissant une souplesse d'action suffisante. Les stratégies de sécurité et de défense approuvées par le parlement et le gouvernement fournissent un cadre politique et stratégique pour le développement des FDE. Dans ce contexte, le plan de développement à moyen terme constitue le principe directeur pour la mise en place de structures spécifiques de commandement et de contrôle jusqu'au niveau des unités et fournit un plan cohérent pour le développement des infrastructures. Ce plan a été établi en liaison avec les autorités de l'OTAN et constitue une feuille de route logique pour l'évolution à plus long terme.

Cette évolution aurait été impossible sans échanges et débats approfondis et constructifs entre le politique et le militaire. Les autorités politiques ont œuvré ici conjointement et ont pris plusieurs décisions clés donnant aux planificateurs militaires un cadre politique bien défini. Par exemple, le gouvernement a pris la décision capitale de faire passer le budget de la défense à 2% du produit intérieur brut et de le faire progresser de 0,2% du PIB chaque année. Il a également choisi d'avoir une armée de qualité plutôt qu'une armée de quantité en concentrant ses ressources budgétaires sur un nombre limité d'infrastructures bien préparées et sur un nombre d'unités plus restreint, aux tâches bien définies et au niveau de préparation plus élevé. Alors que l'on prévoyait initialement une armée de 60.000 hommes, le gouvernement a choisi de la réduire à 25.000, plus les réservistes non engagés. Il a enfin décidé de créer plusieurs unités opérationnelles, ce qui constituait une nouveauté pour l'infanterie. Les unités sont composées d'un bataillon d'intervention rapide avec un état-major professionnel et une brigade de manœuvre entièrement équipée avec une réserve de matériel immédiatement disponible et un nombre élevé d'officiers de métier. Ce n'est qu'après la mise en place de

ce cadre politico-militaire que les militaires ont pu commencer à établir des plans détaillés de mise en oeuvre et des projets spécifiques. Ces plans ont été largement communiqués au public, à l'exclusion des éléments confidentiels, et lui ont fait comprendre la place qu'occupaient les militaires dans la société.

La catastrophe de Kurkse

L'accident de Kurkse a soulevé l'une des questions les plus délicates du contrôle démocratique. Le 11 septembre 1997, 24 jeunes recrues du bataillon inter-baltique de maintien de la paix BALTBAT effectuaient un exercice de survie sous la conduite de leur instructeur, le sous-lieutenant Jaanus Karm. Une partie de l'exercice consistait à traverser à pied une baie peu profonde (le Kurkse) entre une petite île (Pakri) et le continent. Une tempête a surpris les hommes à mi-chemin pendant la traversée de la baie et les a détournés de leur chemin. La moitié des hommes, treize au total, ont péri dans les eaux froides de l'automne. Cet exercice d'entraînement allait devenir une véritable catastrophe politique et de relations publiques, susciter une violente querelle entre le président et le premier ministre ainsi qu'entre le ministre de la défense et le général chef d'état-major. Le débat a tourné autour de plusieurs questions importantes, en particulier celle de l'autorité politique s'exerçant à l'échelon suprême sur les forces armées et sur la responsabilité politique ultime de cet accident. Alors qu'en temps normal, les différentes parties prenantes revendiquent la suprématie pour les différentes questions de défense, elles se sont montrées plus timides dans ce cas et ont cherché à rejeter la responsabilité sur les autres.

Autre question d'importance : la responsabilité du commandant direct et le degré de connaissance que le commandement militaire supérieur avait de cette mission. Un problème était celui de l'enregistrement correct du programme des manœuvres et des différents paramètres. Mais la question dont il s'agissait ici était beaucoup plus complexe, car l'unité en question faisait partie du BALTBAT, unité internationale formée par des compagnies estoniennes, lettones et lituaniennes. En conséquence, la chaîne de commandement et de responsabilité étaient beaucoup plus diffuse que s'il s'était agi d'un bataillon exclusivement estonien. La responsabilité du gouvernement pour adopter la législation appropriée et signer les accords appropriés garantissant la chaîne de commandement a aussi été au cœur des débats. Toute cette problématique était hypothéquée par la mort d'hommes. Le résultat en a été que la coopération militaire pourtant traditionnellement très populaire en Estonie, a été fortement remise en question. L'accident de Kurkse a ouvert plusieurs blessures et a marqué un jalon dans la lutte politique estonienne, de plus il n'a pas contribué à résoudre les différents problèmes du contrôle démocratique des forces armées. A l'examen des documents de l'époque, on constate combien les protagonistes de la discussion étaient peu informés des principes du contrôle démocratique. Les politiques et les militaires n'avaient aucune idée des précédents existant à l'intérieur de la communauté occidentale. Il fallut donc

un certain temps avant que les différentes parties retrouvent leur sérénité et surmontent la crise. Seule la responsabilité du chef de compagnie a été mise en cause. Il a été condamné à une peine de prison et a finalement été gracié par le président Lennart Meri. Au total, cet accident a pesé sur la mise en place des structures de la politique de sécurité estonienne.

Entraînement et instruction

L'entraînement et l'instruction des militaires et des populations civiles sont considérés comme des éléments clés du contrôle démocratique. Le MD participe à la formation de groupes civils qui, à leur tour, seront impliqués dans le développement des forces armées au niveau politique. Il s'agit ici des membres de l'état-major du ministère de la Défense, des parlementaires et des journalistes. Plusieurs instruments importants ont été mis en place à cette fin, plus particulièrement des cours de haut niveau sur la politique de défense. A raison de deux par an, ces cours sont destinés à expliquer la politique de défense aux parlementaires (de toutes les commissions et de tous les partis), aux journalistes et aussi à différentes personnes ne travaillant pas directement sur les questions de défense (par exemple les représentants d'autres ministères) par le biais d'une série de conférences prononcées par des responsables de la sécurité estonienne et par les visites effectuées dans différentes unités de FDE.

Le gouvernement estonien a pris diverses mesures importantes pour encourager le contrôle démocratique. Des textes de haut niveau autorisent le président et le gouvernement à donner une orientation politique aux forces armées. Il s'agit concrètement de la stratégie de politique de sécurité et de la stratégie militaire estonienne qui sont de nature à créer la base conceptuelle des forces armées estoniennes. Elles définissent le cadre de développement permettant aux FDE de suivre la direction générale et au parlement d'allouer les ressources nécessaires. L'examen de ces documents a stimulé dans un même temps la discussion générale sur la direction que les FDE devraient prendre.

Autre élément important du contrôle démocratique, ce que l'on appelle parfois la sensibilisation des civils. Le MD a mis en œuvre une stratégie d'information performante pour expliquer au public les besoins, le rôle et la mission des FDE, en insistant tout particulièrement sur les pratiques démocratiques qui président à leur création et à leur fonctionnement. Les médias eux aussi ont été éduqués avec doigté. Les journalistes spécialisés dans les questions de défense, par exemple, ont accompagné le ministre lors de plusieurs tournées dans le pays et hors des frontières. Les journalistes ont eu aussi la possibilité de suivre les formations des écoles et les stages des programmes de l'OTAN, par exemple l'Ecole canadienne de formation linguistique militaire. Plusieurs autres mesures incitatives ont été prises de manière à permettre aux journalistes d'approfondir leurs connaissances des forces armées. Autre élément de contrôle démocratique, le grand débat national sur la question du contrôle démocratique des forces armées lancé dans les

journaux estoniens. Bien que certaines parties prenantes à ce débat aient souligné que les affaires militaires devaient être laissées aux soldats et que les civils ne devaient pas s'en mêler, on s'est accordé à reconnaître que dans les démocraties européennes, la direction des forces armées était toujours confiée à un civil. La discussion a aussi porté sur le degré d'influence politique et partisane pouvant être exercée par l'exécutif sur les militaires. Les différents points de vue se sont affrontés dans ce débat mais, d'une façon générale, il a contribué à assainir l'atmosphère et à forger une meilleure compréhension générale des nécessités et des limites du contrôle démocratique sur les forces armées.

L'un des éléments essentiels du contrôle démocratique est constitué par la formation des militaires de haut rang et des jeunes officiers qui commencent à gravir les échelons de la hiérarchie des forces armées. Un certain nombre d'officiers supérieurs ont étudié aux académies militaires occidentales, par exemple le U.S. Army War College ou le Collège national de défense suédois. Le contrôle démocratique et les relations entre civils et militaires y sont des parties intégrantes de la formation. Les officiers supérieurs d'état-major ont suivi une formation au Collège de Défense Balte, académie conjointe des États baltes où les fondements de la société démocratique constituent un élément essentiel de la formation. Plusieurs officiers estoniens assument des fonctions permanentes ou de liaison dans différents états-majors de l'OTAN et y apprennent les bases de la prise des décisions et du contrôle politique tels que pratiqués dans les démocraties mûres. Le Partenariat du programme pour la paix et plus spécialement son comité de planification, le Planning and Review Process (PARP), ont été des outils déterminants pour la forme prise par le contrôle démocratique en Estonie. Ils ont également joué un rôle clé dans la démystification de la défense et ont été l'expression des liens étroits entre les capacités de l'armée et la gestion des ressources attribuées par la société civile à la reconstruction de l'armée.

Avec le temps, nous avons vu se brosser le grand tableau des demandes en personnel et en équipements, qui établissait le lien entre l'augmentation du personnel et l'augmentation des capacités militaires réelles. En créant un système unifié de comptabilité qui permit d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes, le ministère put vérifier la comptabilité de militaires et mettre au point un système unifié connu sous la désignation Planification, Programmation et Système budgétaire (PPBS), qui permet une vue d'ensemble des actifs militaires jusqu'au moindre détail. Ces programmes visent d'autres fins importantes en plus du contrôle démocratique, mais ce dernier est un aspect important de toute cette démarche. Dans plusieurs pays, les militaires se réfugient souvent derrière le caractère impénétrable de leurs aires d'activités. Peu de critères permettent de jauger leur performance générale ou d'évaluer les avantages et les inconvénients d'une décision particulière prise par un commandant. Ce modèle de transparence en matière de défense a joué un rôle important dans le développement des ca-

pacités militaires de l'Estonie et dans la démystification de la chose militaire aux yeux de la société.

La nouvelle législation de la défense

La nouvelle loi sur la défense en temps de paix est une loi-cadre moderne détaillée qui tente de remédier aux dispositions vagues et générales de l'ancienne loi. Des tentatives pour amender la Constitution qui, comme nous l'avons dit plus haut, ne tient pas toujours compte des besoins modernes liés au contrôle démocratique. Toutefois, la lourdeur du processus législatif permettant une telle modification et la complexité de toutes les étapes à franchir, (majorité des trois-quarts des membres du parlement requise pour une procédure rapide), ont étouffé ces tentatives dans l'œuf. Jusqu'à maintenant, on a seulement tenté d'améliorer le processus législatif et non de modifier la constitution.

Les limites des prérogatives présidentielles sont ainsi précisées dans la nouvelle loi sur la défense. C'est désormais le gouvernement qui est entièrement responsable du développement des FDE. Le gouvernement et, plus précisément, le ministre de la Défense, exerce le contrôle légal et fonctionnel (c'est-à-dire le contrôle démocratique) sur les forces armées. La nouvelle loi sur la défense en temps de paix traite de problèmes spécifiques comme par exemple l'utilisation en temps de paix des FDE pour les opérations civiles de recherche et de sauvetage et le commandement des forces de défense aérienne. La nouvelle législation délimite clairement les responsabilités des autorités civiles en Estonie. Le rôle du président en sa qualité de commandant suprême est délimité à certaines activités clairement définies : Il peut émettre des ordres en matière de décorations et de rangs militaires, il préside le Conseil de Sécurité de l'État et il est l'autorité pouvant légitimer l'usage de la force quand le parlement est dans l'impossibilité de se réunir. Pour mettre en œuvre ces responsabilités limitées, il doit passer par l'intermédiaire du gouvernement, dont le rôle constitutionnel est d'exécuter les décisions prises par le président. Il ne s'agit nullement d'un revirement dans le système estonien de prise des décisions en matière de défense, mais plutôt de la consécration au niveau formel des procédures qui existaient déjà. Tous les préparatifs en temps de paix et la direction au jour le jour des forces de défense estoniennes reviennent par contre au gouvernement et, plus précisément, au ministre de la Défense.

Cette législation est devenue possible après l'acquisition d'un minimum d'expérience politique en Estonie et après que plusieurs partis (Parti du Centre, Isamaa, Parti de la Coalition) eurent détenu un certain temps le ministère de la Défense, si bien que la nécessité d'une telle législation s'était imposée avec évidence à chacun. Plusieurs gouvernements ont essuyé des échecs cuisants en ce qui concerne le contrôle démocratique et les relations publiques (l'un ne va pas sans l'autre) dans leur conduite des forces armées estoniennes. Un consensus commençait à se dessiner entre les forces politiques établies pour modifier la Constitu-

tion et simplifier la chaîne complexe du commandement telle qu'elle a été décrite ici. C'est uniquement grâce au fait qu'une majorité des trois-quarts des voix au parlement soit requise pour modifier la Constitution et que d'autres problèmes constitutionnels tels que l'élection directe du président (qui est maintenant élu par le parlement) ont surgi, qu'un consensus entre tous les partis de l'éventail politique a été recherché. Les amendements à la constitution ont été préparés par une commission multipartite et sont actuellement en attente d'une volonté politique suffisante pour les faire adopter.

Quoi qu'il en soit, la législation à elle seule ne résoudra pas les problèmes du contrôle démocratique. Ce n'est qu'après l'adoption de la nouvelle législation qu'il sera possible de dire si les autres éléments du contrôle démocratique, tels que le niveau de formation des militaires, le degré de connaissance et de savoir-faire des civils au parlement et dans l'exécutif, la compréhension générale de la part du public et les autres facteurs pertinents, auront eu suffisamment d'effet pour permettre le fonctionnement correct du système de contrôle démocratique. L'idéal serait d'introduire ce nouveau mode de comportement simultanément à tous les niveaux (public, administration, militaire) afin de pouvoir prendre un nouveau départ. Le contrôle démocratique est l'un des éléments les plus importants pour la bonne marche de la société civile (comme la liberté de la presse) et il doit être manié avec prudence pour assurer son bon fonctionnement.

L'avenir du contrôle démocratique

L'avenir du contrôle démocratique des forces armées en Estonie doit être envisagé en mettant l'accent sur la compréhension du nouvel esprit et des nouveaux objectifs du contrôle démocratique dans le monde contemporain. Certaines de ces questions sont certainement spécifiques à l'Estonie, mais elles ont toutes des implications plus larges, concernant tous les autres pays PPP. Plusieurs pays participent aux missions internationales du maintien de la paix, et, dans ces cas, le contrôle démocratique est double : c'est d'abord la connaissance qu'ont les parlements nationaux et les gouvernements du rôle et de la mission de leurs armées dans le cadre d'opérations spécifiques qui relèvent souvent de plusieurs structures de l'OTAN, et c'est ensuite la volonté d'accorder des autorisations politiques aussi rapidement que possible. La rapidité est souvent un élément décisif dans les conflits modernes. Pendant la guerre froide, certaines décisions devant être prises rapidement ont été déléguées aux militaires qui disposaient de règles spécifiques d'engagement. De nos jours, la plupart de ces décisions relèvent du politique et doivent transiter par les canaux politiques. Même la rédaction de règles claires d'engagement est extrêmement difficile dans les opérations de maintien de la paix, cela exige un jugement politique sain jusqu'au moindre détail. Le Kosovo en est un bon exemple. Dans une perspective militaire, ce type de décisions nécessite à la fois une appréciation politique correcte, ce qui nous ramène à la question de la formation militaire, et une procédure rapide de contrôle démocratique technique-

ment performante et éprouvée, donnant aux militaires la possibilité d'en référer à leurs supérieurs civils dans un délai raisonnable. Il faut aussi avoir des conseillers politiques qui comprennent toute la question militaire et auxquels on peut faire appel dans les conflits comme ceux de l'Afghanistan, du Kosovo et de la Bosnie.

L'OTAN elle-même devrait accorder une plus grande attention à l'interopérabilité des procédures de contrôle démocratique. Il ne fait aucun doute que les différents pays membres de l'Alliance ont des procédures différentes de contrôle démocratique de leurs forces armées, des racines historiques et culturelles différentes, sans parler des pays du PPP. Ce problème importait moins à l'époque de la guerre froide, alors que la disponibilité des forces dépendait d'un "ordre d'action" général émis par l'Alliance qui, par bonheur, ne s'est jamais concrétisé. Il est surprenant qu'après la guerre froide, le nombre des missions menées sous l'égide de l'OTAN se soit accru. Ces différents éléments plaident eux aussi en faveur d'une approche plus réaliste de la question du commandement et du contrôle militaire, ainsi que de l'orientation et du contrôle politique.

Cela ne veut pas dire que la question du contrôle démocratique n'ait pas été importante à l'époque de la guerre froide. De la démission compliquée du général McArthur jusqu'à la gestion détaillée de la crise des missiles à Cuba par le président John F. Kennedy, cette question a joué pendant longtemps un rôle prédominant dans la politique de sécurité. Mais il s'agissait avant tout de problèmes américains, alors que le Kosovo est une affaire concernant tout l'OTAN. Le secrétaire d'État américain à la Défense, Donald Rumsfeld, et d'autres ont dit de l'approche de l'OTAN qu'il s'agissait d'une "guerre par comité", en référence à la campagne aérienne de l'OTAN contre la Yougoslavie pendant laquelle le Comité militaire de l'OTAN devait approuver toutes les cibles, particulièrement celles de Belgrade. Pour les Américains, ce système est à la fois trop compliqué et générateur de divisions politiques. Comme l'a dit Donald Rumsfeld, "La mission est à l'origine de la coalition mais la coalition ne doit pas être à l'origine de la mission."³

Les pays qui envoient leurs diplomates auprès de l'OTAN doivent être en mesure de leur donner le niveau de qualification militaire et civile nécessaire. Leur principale mission consiste à dégager les problèmes dans les formulations compliquées utilisées dans les documents de l'OTAN et à trouver les moyens qui garantiront le contrôle démocratique des forces engagées dans les opérations conduites par l'OTAN. Il est tout aussi important de garantir le contact entre les gouvernements nationaux et le commandement suprême des forces armées nationales d'une part et leurs troupes d'autre part. Pour les petits pays, Estonie comprise, le contact risque d'être rompu avec les forces déployées hors du pays, ce qui aurait des conséquences certaines sur le moral des troupes et sur le moral dans le pays d'origine.

³ Donald Rumsfeld, "Riding Into the Future", *Foreign Affairs* (mai-juin 2002).

Un autre problème complexe contemporain est lié à la lutte contre le terrorisme. Le déploiement de la force militaire contre les incursions terroristes à l'intérieur du pays est quelquefois un élément nécessaire de la lutte contre le terrorisme. C'est un cas que la législation estonienne interdit expressément pour le moment. Pourtant, une organisation de volontaires paramilitaire, appelée *Kaitseliit*, intervient activement dans la lutte contre les catastrophes et la protection des intérêts vitaux de l'État. Pour des raisons de sécurité, le recours aux forces armées à l'intérieur a été interdit pendant longtemps, mais les circonstances actuelles nécessitent quelquefois l'intervention des forces armées, soit séparément, soit - selon un scénario plus probable - conjointement avec les forces de police et autres forces de sécurité. Aux États-Unis, les unités armées de la Garde nationale ont assuré la sécurité après le 11 septembre dans les aéroports et d'autres installations. Il est tout à fait naturel que les mêmes questions se posent dans d'autres pays. Comment le contrôle démocratique peut-il s'exercer dans des circonstances difficiles ? Comment les autorités civiles, plus précisément le ministère de l'Intérieur, peuvent-elles coopérer avec le MD ? Comment les dépenses seront-elles partagées ? Qui sera tenu pour responsable en cas de malheur ?

Pour conclure, nous retiendrons les quelques points suivants. Un contrôle démocratique des forces armées véritables est l'indice du degré de maturité d'une société. Il va sans dire que les autorités civiles démocratiquement élues doivent avoir le dernier mot dans toutes les affaires de défense. Elles détiennent les prérogatives démocratiques légitimes que la constitution confère à la nation dans toute société démocratique. Par ailleurs, ces autorités doivent avoir une expérience suffisante pour opérer une distinction sensée et raisonnable entre leur propre mission et les tâches de nature purement militaire. La ligne de partage n'est pas claire ici, car toutes les opérations militaires ont des aspects politiques, économiques et financiers. La solution consiste à essayer de préciser un mandat ou une directive politique laissant aux militaires une liberté suffisante pour remplir leur mission. Il s'agit là d'une entreprise parfois difficile en temps de paix, a fortiori en temps de guerre, et plusieurs exemples viennent ici à l'esprit. Le premier est celui du président Kennedy, commandant les forces navales des États-Unis pour chasser les forces nucléaires soviétiques de l'île pendant le blocus de Cuba. Kennedy, craignant le déclenchement d'une guerre nucléaire, n'était pas disposé à déléguer le contrôle du commandement militaire américain et préférait commander les troupes directement à partir de la Maison Blanche. Un autre exemple plus récent est la conduite de la campagne aérienne contre la Yougoslavie. Plusieurs alliés de l'OTAN ont demandé que les cibles soient approuvées au préalable, particulièrement en Serbie (moins au Kosovo, où les cibles étaient considérées comme des objectifs militaires légitimes), avant de frapper. Le général Wesley Clark, ancien commandant du SACEUR et commandant en chef des opérations, a expliqué dans

le détail ce type de frictions entre civils et militaires au niveau des décisions dans son livre passionnant *Waging Modern War*.⁴

Ces frictions et ces conflits sont de plus en plus probables en temps de paix, alors que les différents pays développent des capacités militaires contre un adversaire virtuel. La définition d'une menace éventuelle et l'identification des moyens nécessaires pour la combattre constituent une décision politique. Dans les conditions qui sont celles de la planification, l'éventualité de disputes sur qui fait quoi est beaucoup plus vaste qu'en temps de guerre, alors que les différentes options sont moins théoriques et par conséquent plus claires. Il faut être très prudent lorsque l'on cherche à tracer la ligne de démarcation entre les décisions politiques et les décisions purement militaires, opérationnelles. C'est une tâche qui n'est pas aussi simple qu'elle le paraît au premier abord. On comprendra alors que les conflits entre les autorités civiles et le commandement militaire se produisent même dans les pays les plus stables et jouissant d'une démocratie bien établie. Nous en avons pour exemples le célèbre conflit entre le président américain Harry Truman et le général McArthur pendant la Guerre de Corée, qui a finalement débouché sur la démission abrupte du héros de guerre, le conflit amer entre le secrétaire d'État américain à la Défense William Cohen et le général Wesley Clark ou encore la démission du commandant en chef de la défense danoise, le général Christian Hvidt, en conflit ouvert avec le ministre danois de la Défense. Une similitude existe dans tous ces cas, même s'il est difficile de dire a posteriori qui avait tort et qui avait raison, les civils ont toujours eu le dessus. C'est justement ce qui distingue une démocratie authentique d'un semblant de démocratie, à savoir la victoire finale de la démocratie. L'Estonie a connu des moments difficiles lors de la création de ses forces de défense et de l'instauration du contrôle démocratique de ces forces. Le pays est passé par des hauts et des bas sur cette voie, souvent dus au fait que la nouvelle position des forces armées dans la société moderne, nouvellement indépendante a été mal perçue. Toutefois, plus de dix ans après l'indépendance, en passe d'être l'invitée de l'OTAN au sommet de Prague en novembre 2002, et d'en devenir membre en 2004, l'Estonie doit être considérée comme un pays doté d'une armée moderne soumise à un contrôle démocratique véritable.

⁴ Général Wesley K. Clark, *Waging Modern War : Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat* (New York : Public Affairs, 2001).

Le contrôle démocratique des forces armées, le Code de conduite de l'OSCE et le cas de la Lettonie

*Janis Karlsbergs*¹

Le présent article est consacré à un sujet qui retient de plus en plus l'attention dans le débat sur le politique et le militaire. Nous observons actuellement qu'il ne suffit plus de partager les valeurs et les principes des démocraties contemporaines, telles que les élections libres, le respect des droits de l'homme, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, l'État de droit, etc., tels qu'ils sont consignés dans l'Acte Final d'Helsinki et la Charte de Paris. Les événements du monde contemporain nous rappellent qu'il est nécessaire d'intégrer ces valeurs dans la vie quotidienne. Pour y parvenir nous devons admettre, du moins en partie, la nécessité de dépasser le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures et d'être plus réceptifs à la discussion sur la législation nationale en matière de sécurité et de défense.

Certains de ces principes tels que les marchés communs, les sociétés ouvertes et démocratiques et les droits de l'homme, sont discutés au sein de nombreux forums internationaux : le Conseil de l'Europe, l'OSCE, l'ONU, l'Union Européenne et même l'OTAN, et font souvent la une des journaux. Toutefois, certaines questions sont évoquées moins souvent, bien qu'elles soient cruciales même en Europe. L'un des thèmes apparaissant comme sujet d'étude privilégié est le rôle des forces armées et les relations qu'elles entretiennent avec la société civile, en particulier dans les situations de conflits. Bien qu'il ne s'agisse que d'un élément dans le cadre beaucoup plus général de l'édification de la société moderne, c'est là une composante essentielle. On admet généralement que les missions et les responsabilités doivent être partagées clairement entre les autorités civiles et militaires, mais où tracer cette ligne qui doit départager les deux domaines ?

Le but du présent article est de dégager les grandes orientations du partage du pouvoir et des responsabilités entre les autorités civiles et militaires en Lettonie. Cette approche jettera la lumière sur les modalités de structuration des forces armées sous contrôle démocratique, les moyens pour définir leurs missions en fonction des nécessités locales, l'adoption de la législation appropriée et les moyens d'éviter l'apparition de "chefs de guerre", ou d'institutions militaires incontrôlées menaçant les structures démocratiques de l'État et de la société. Ces sont là les questions qui viennent à l'esprit lorsqu'on réfléchit à ce sujet, mais ce n'est pas mon intention d'y fournir des réponses élaborées. J'espère plutôt livrer quelques "éléments de réflexion" qui seront de nature à stimuler une discussion plus appro-

¹ Janis Karlsbergs est membre de la délégation lettone à l'OSCE. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne représentant pas nécessairement la position officielle des institutions lettones .

fondie sur l'adéquation du contrôle démocratique des forces armées en Lettonie. Pour présenter le cas de la Lettonie, je m'appuierai sur le Code de conduite de l'OSCE sur les aspects politico-militaires de la sécurité. Dans la première partie, je donnerai l'historique de la naissance des forces armées lettones tandis que la seconde partie sera consacrée à l'examen de la législation en vigueur à la lumière du Code de conduite.

Contexte historique

Il est impossible d'examiner le contrôle démocratique des forces armées en Lettonie sans aborder l'historique et cela ne consiste pas seulement à mettre en avant les injustices historiques. C'est d'abord une habitude chez les Lettons de commencer toute discussion par un rappel historique et en second lieu pour comprendre le présent, il faut connaître le passé. Il est en effet de la plus haute importance de décrire comment les opinions et les perceptions ont été influencées par les événements historiques et comment les relations entre le civil et le militaire ont évolué.

Si nous jetons un regard vers le passé, nous constatons que la Lettonie a vécu sous la domination étrangère et a servi dans des armées extérieures pendant des siècles. Ce n'est qu'en 1918, après l'effondrement de la Russie tsariste et la fin de la Première Guerre mondiale, que la Lettonie est enfin devenue indépendante. Pendant cette première période en tant que république indépendante, de 1918 à 1940, la Lettonie a grandi et prospéré et a joué le rôle qui lui revenait à l'intérieur de l'économie et de la communauté européennes. La Lettonie était un membre actif du système international et avait un niveau de vie comparable à celui des autres petits pays européens prospères. Pendant cette période et pour la première fois dans l'histoire nationale, des forces armées ont été créées pour défendre les intérêts de la Lettonie.

Malheureusement, cette période de souveraineté n'a pas duré. Suite à l'infâme pacte Molotov-Ribbentrop signé en 1939 par l'Allemagne nazie et l'Union Soviétique, la Lettonie a été occupée par les forces soviétiques en 1940 et annexée de force par l'Union Soviétique. Les dirigeants politiques et militaires lettons ont été les victimes d'exécutions sommaires ou de déportations dans les camps de travaux forcés en Sibérie. L'insuffisance de l'armement, l'absence de coopération militaire avec les pays voisins baltes et la décision du président Karlis Ulmanis de ne pas s'opposer à l'invasion des forces soviétiques en 1940 ont entraîné un désastre indicible pour près de 20.000 soldats des forces armées lettones et l'ensemble de la nation. L'avance des forces allemandes en Russie a chassé les forces soviétiques de Lettonie en 1941 et le pays a été administré en tant que partie des territoires conquis à l'Est. Un grand nombre d'hommes ont été contraints de servir successivement les régimes fasciste et communiste, qui se sont emparés d'eux sans respect pour la vie humaine. Plus de 200.000 Lettons et autres habitants des pays occupés par les fascistes et les communistes ont été contraints de

servir dans les armées d'occupation. Nombreux sont ceux qui ont péri au combat et, dans les cas les plus tragiques, de la main de compatriotes servant dans le camp opposé. A la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Union Soviétique a réoccupé la Lettonie. Des déportations massives ont suivi, la vague la plus importante se situant en 1949, alors que 43.000 personnes environ ont été déportées dans les camps de Sibérie. À la suite des déportations soviétiques, des pertes humaines et des départs du pays, la Lettonie a perdu environ le tiers de sa population.

Sous le régime soviétique, l'armée soviétique s'avérait une expérience négative pour les militaires lettons. Recrutés à l'âge de 18 ans, les Lettons étaient pour la plupart envoyés très loin de leur pays natal, contraints de parler une langue étrangère pendant le service avec pour motivation faible, voire totalement absente, la défense de la "patrie", notion extrêmement abstraite et vague pour eux. La situation s'est détériorée avec le début de la guerre soviéto-afghane. La motivation était encore plus faible et, pendant cette période, les sentiments antimilitaristes ont considérablement progressé. À l'indépendance, le pays a hérité de cette expérience malheureuse et des sentiments profondément enracinés en Lettonie qui étaient apparus pendant la période soviétique. L'expérience de l'armée soviétique et l'histoire militaire antérieure ont nourri l'idée, extrêmement répandue dans la société lettone contemporaine, que les forces armées étaient soit inefficaces lorsqu'elles étaient confrontées à une forte menace extérieure ou bien extrêmement coûteuses, voire dangereuses pour la société. C'est seulement maintenant, onze ans après avoir recouvré l'indépendance, en bonne voie d'adhérer à l'OTAN et après avoir procédé à la réforme efficace des forces armées selon les normes occidentales, que les anciennes perceptions ont commencé à changer et que l'acceptation des forces armées par la société a commencé à croître.

Revenons à l'histoire : avec la *Perestroïka* en URSS, l'indépendance a paru accessible au peuple letton. En 1991, les États baltes : Estonie, Lettonie et Lituanie ont été les premières républiques soviétiques à se détacher de l'URSS et à recouvrer leur indépendance. Les représentants élus au suffrage universel ont adopté comme constitution la constitution lettone d'avant la Seconde Guerre mondiale et créé un régime parlementaire de démocratie représentative avec un contrôle judiciaire et démocratique indépendant de l'armée. En Lettonie au lendemain de l'indépendance, toutes les institutions étatiques, y compris le *Saeima* (parlement), ont commencé à travailler dans des conditions extrêmement précaires au niveau de l'organisation, sans dirigeants expérimentés et avec des structures rudimentaires. Avec le recouvrement de l'indépendance en 1991, toutes les institutions étatiques ont été confrontées au problème de la sécurité nationale. Il était particulièrement difficile de développer les forces armées, car on manquait d'armes, de réglementation, de concepts de défense, même d'installations militaires utilisables et très peu d'hommes disposaient d'une expérience militaire adéquate. Il a été décidé que la Lettonie (de même que les autres États baltes) n'était pas l'État succédant à l'Union Soviétique et n'avait donc rien à voir avec les armes et l'infrastructure

militaire de l'armée d'occupation. En conséquence, le pays a commencé à édifier ses structures de défense à partir de rien. Onze ans après, il apparaît que cette décision était la bonne, car l'État s'est ainsi dispensé d'entretenir une infrastructure obsolète et d'utiliser un armement inutile et coûteux. Cette décision a permis aux dirigeants de ce pays de trouver les moyens les plus efficaces et appropriés pour utiliser les ressources financières affectées à la défense et pour choisir le type de défense la mieux adaptée au pays.

La première structure militaire, la *Zemessardze* (Garde Nationale), a été créée en 1991 pour fournir des forces militaires essentielles à la protection du gouvernement letton qui venait d'être constitué. Il s'agissait d'une organisation semblable à la Garde Nationale aux États-Unis, constituée de volontaires. En un an, les effectifs se sont établis à 16.000 hommes et cette structure a constitué le noyau des forces armées nationales actuelles. La première loi sur la *Zemessardze* a été adoptée le 23 août 1991 et définit ainsi les principaux buts de la *Zemessardze* :

- Impliquer les citoyens dans la défense de l'État et assurer l'ordre public.
- Garantir que les unités constitutives sont prêtes à être mobilisées et à combattre.
- Assurer la préparation légale et militaire de la garde nationale.
- Participer à la mise en place de l'État de droit.

Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises par la suite et des amendements importants y ont été apportés en 2002. La *Zemessardze* a été entièrement assimilée aux structures des forces armées nationales FANL (Latvian National Armed Forces) en tant que partie intégrante des forces armées, principalement comme unités de réserve. La mission principale restait la même, mais du point de vue du contrôle de l'armée, une chaîne de commandement plus stricte et plus explicite avait été mise en place. Sur le plan militaire, elle renforçait l'efficacité des FANL, car la *Zemessardze* jouissait d'une plus grande autonomie avant les réformes. Quoi qu'il en soit, le fait que le noyau des FANL se soit formé à partir d'une organisation de citoyens volontaires étroitement liée à la consolidation de l'indépendance en 1991, a beaucoup joué dans la disparition des sentiments négatifs sur le rôle et l'utilité des forces armées dans la société lettone. À moyen terme, ceci a permis de créer des liens entre les forces armées et la société, mais à long terme, ce type de liens risque de ne plus être adapté à l'époque moderne. Il en est ainsi parce que l'appréciation de l'efficacité militaire est maintenant un terme de l'équation et que d'autres outils ont été développés pour influencer l'attitude du public – d'où les réformes de 2002.

Pendant les premières années de l'indépendance, plusieurs lois et textes importants ont été adoptés pour définir et réglementer les missions et les responsabilités des FANL et le ministère de la Défense (MD), en particulier le Projet de défense de la République de Lettonie (23 mars 1992) et la Loi sur la défense de l'État ou Loi sur les forces de défense (4 novembre 1992). Le 13 mai 1993, le

ministre de la Défense de Lettonie adoptait la réglementation interne du ministère de la Défense, définissant les structures et les tâches du ministère. Nous n'aborderons ici dans le détail que l'un des documents ci-dessus, le Projet de défense, d'autant qu'il récapitule les grandes idées qui sont reprises dans les autres lois. Le Projet de défense a été le premier document programme après la proclamation de l'indépendance définissant les bases politiques et militaires de la défense de l'État. Bien qu'à la date de la rédaction du projet, l'intégration dans les structures européennes et les structures de sécurité globales ait déjà été envisagée, il n'y est pas question de l'OTAN. Un autre aspect important de la situation du pays dans le domaine de la sécurité à cette époque était la présence de troupes étrangères (de la Fédération Russe) sur le sol letton, qui était considérée comme un élément grave d'insécurité. Ce document est le premier à définir la structure globale du système de gestion de la défense, à définir les buts, les tâches et la composition des forces de défense et des autres institutions en charge de la sécurité.

Ce premier Projet de défense consacrait un chapitre extrêmement intéressant et important au système de défense non militaire de l'État. Il ne s'agit pas uniquement de la protection civile, une partie importante est consacrée à la résistance passive. La résistance passive comprend la désobéissance civile, le sabotage et autres activités contre le régime d'occupation. Nous avons déjà dit que les sentiments antimilitaristes étaient vifs dans la société lettone. Le concept de résistance passive traduisait justement ces sentiments. À l'époque, la Lettonie ne possédait pas d'armes, à l'exception des stocks de la milice soviétique et la résistance passive, la désobéissance civile étaient considérées comme les seules méthodes réalistes pour protéger l'indépendance de la Lettonie. Paradoxalement, la naissance des FANL doit être considérée dans la perspective de cette désobéissance civile et de résistance passive qui semblaient alors nécessaires pour renverser le régime soviétique. Lorsque la *Zemessardze* et les FANL furent créées, l'idée de résistance passive a été rayée des documents de projet de défense (1995 et 1999) bien qu'elle restât profondément enracinée dans les esprits. Il faut dire toutefois qu'à mesure que les structures de défense se développent et connaissent un succès grandissant auprès de la société, le concept de résistance non militaire, toujours vivace dans la société civile, devient complémentaire et non plus exclusif de la dimension militaire de la défense.

Le Code de Conduite et la législation lettone

Il faut dire ici que le Code de Conduite sur les aspects politico-militaires de la sécurité qui a été adopté le 3 décembre 1994 par la 91^e assemblée plénière du Comité spécial du Forum de l'OSCE pour la coopération en matière de sécurité a été accueilli comme un document à caractère symbolique, attendu depuis longtemps en Lettonie. Au début des années soixante-dix, lorsque le processus d'Helsinki a commencé, la Lettonie n'intéressait pas les relations internationales, mais ce processus a fait naître lentement des mouvements pacifistes qui ont finale-

ment débouché sur l'effondrement de l'Union Soviétique et le recouvrement de l'indépendance par les États baltes.

Le Code de Conduite sur les aspects politico-militaires de la sécurité a été considéré comme un prolongement du processus de consolidation de l'indépendance lettone. Il réaffirme la validité et les valeurs communes énoncées dans l'Acte final d'Helsinki et ajoute à celui-ci de nouveaux éléments spécifiques dans les secteurs de la sécurité et de la défense. Bien qu'elle n'ait pas participé au processus d'Helsinki (qu'elle a suivi à l'intérieur des limites imposées par le rideau de fer), la Lettonie avait hâte de partager les valeurs des sociétés démocratiques et de participer au nouveau système international. Bien entendu, le Code de Conduite (CoC) ne représentait que l'une des manifestations de ce système, mais il comprenait des principes aussi importants qu'un "concept élargi de sécurité" et affirmait la conviction que "la sécurité est indivisible et que la sécurité de chacun est inséparablement liée à la sécurité des autres États"; il incluait l'idée que "la sécurité d'un État ne peut pas être renforcée aux dépens de la sécurité des autres États"; il réaffirme le principe de l'égalité souveraine, "le droit d'adhérer ou de ne pas adhérer aux traités bilatéraux et multilatéraux" et stipule que les États "ne doivent pas imposer leur domination militaire sur aucun autre État participant". Tous ces principes, et bien d'autres, ont été entérinés par la Lettonie. Du point de vue pratique, l'application du CoC ne posait aucun problème pour la Lettonie du fait que ces principes étaient déjà consacrés par sa législation. Bien que le CoC ait été l'expression remarquable de relations responsables et de coopération, il ne contient aucun instrument efficace pour garantir les droits des petits acteurs internationaux pour le cas où les relations seraient empreintes d'hostilité ou de refus de coopération. Il s'agit plutôt d'un document pour "beau temps". Le CoC est un document qui permet de mesurer les conditions générales des relations internationales et dans quelle mesure les États membres remplissent leurs devoirs au titre du CoC. Le CoC fournit des recommandations et des normes de caractère général plutôt qu'un mécanisme contraignant les États à établir un système efficace de contrôle démocratique.

Pour présenter le système de la défense et les formes du contrôle démocratique des forces armées actuellement en place en Lettonie, nous reprendrons le questionnaire CoC que les États de l'OSCE échangent chaque année du fait que les structures les plus efficaces sont celles qui sont décrites dans le Code.

Terrorisme : Le premier point du questionnaire porte sur les mesures qui sont prises pour prévenir et combattre le terrorisme, en particulier la participation aux accords internationaux. Au premier abord, il semblerait que cette question ne soit pas en rapport avec le contrôle des forces armées, mais si l'on replace les choses dans une perspective plus large, on constate que le contrôle efficace de toutes les forces armées s'étend à toutes les institutions étatiques coercitives en possession des moyens pour exercer la force, y compris les forces de sécurité internes, les structures paramilitaires, les services de renseignement et la police. Les différents

moyens de lutte contre le terrorisme soulignent la nécessité de ne pas limiter la discussion à quelques institutions militaires. Comme d'autres outils, qui ne sont pas entièrement militaires, seront employés beaucoup plus fréquemment pour lutter contre le terrorisme, il est impératif de surveiller ces outils et de les soumettre à un contrôle démocratique. Sinon, les sociétés démocratiques et les valeurs dont elles se réclament peuvent être victimes des excès des stratégies antiterroristes qui sont pourtant destinées à protéger ces sociétés et ces valeurs. La menace terroriste éclaire ainsi le dilemme consistant à trouver un juste équilibre entre d'une part la sécurité et l'efficacité et, d'autre part, la paix et les libertés civiles, équilibre se manifestant au niveau des relations entre le civil et le militaire.

Après les événements tragiques du 11 septembre 2001, cette partie du CoC acquiert une importance considérable. Au sein de l'OSCE, on discute de la création d'un questionnaire sur le respect par les États d'accords internationaux et de normes dans la lutte antiterroriste. A ce propos, la Lettonie a toujours condamné le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, quelles qu'en soient les motivations et quels qu'en soient les auteurs. Elle considère le terrorisme comme un crime extrêmement grave, passible de poursuites, sanction ou extradition conformément à sa législation et à ses autres lois. Le Code pénal actuellement en vigueur (entré en vigueur le 1^{er} avril 1999) contient l'article 88 spécialement consacré au terrorisme. Jusqu'à présent, la Lettonie a signé et ratifié six conventions internationales et est engagée dans la procédure d'adoption de six autres conventions et protocoles internationaux sur les mesures antiterroristes. Tout en adoptant ces mesures légales et en intensifiant les stratégies antiterroristes, les autorités lettones sont pleinement conscientes des dangers que présentent leur application par des institutions en possession de moyens de surveillance et de coercition légitimes. À ce titre, le contrôle politique efficace de ces institutions, leur surveillance et transparence représentent les moyens essentiels pour garantir que le tissu démocratique de la société civile ne souffre pas de la recherche d'un surcroît de sécurité. Les enseignements tirés du contrôle démocratique du secteur militaire peuvent nous être d'une grande utilité dans ce domaine.

Le questionnaire CoC porte plutôt sur les autorités et les procédures constitutionnelles destinées à exercer un contrôle politique démocratique efficace sur les forces armées, les forces paramilitaires, les forces de sécurité intérieure, les services de renseignement et la police. Un bref survol de l'appareil de sécurité, de renseignement et de police nous montrera que, sur le plan juridique, la Lettonie a mis au point un système de contrôle et de surveillance politique. Dans son article 3, la loi sur les forces armées nationales stipule que les services de sécurité du parlement et du président de l'État sont des composantes des forces armées nationales. Le système de sécurité nationale comporte également trois services de renseignement séparés : le Bureau de protection de la constitution, le service militaire de contre-espionnage et la police de sécurité. La loi sur la sécurité nationale stipule que le Bureau de protection de la constitution et la police de sécurité sont

des autorités de sûreté internes et que leurs activités sont régies par des lois spéciales. Le service de contre-espionnage militaire est une autorité étatique sous le contrôle du ministre de la Défense. Le Bureau de protection de la constitution est chargé du contrôle opérationnel des autres services de sécurité. Au niveau politique, le Conseil de sécurité nationale contrôle tous ces services et la Commission de la sécurité nationale du parlement se charge du contrôle parlementaire des services spéciaux.

La base juridique des activités de la police est ancrée dans la constitution, la loi sur les institutions de sécurité nationale, la loi sur la police, la loi sur les actions opérationnelles, plusieurs autres lois et diverses réglementations, mais aussi les traités internationaux régissant la sécurité nationale et la souveraineté économique. Selon l'article 38 de la loi sur la police, le gouvernement, le ministre de l'Intérieur et les autorités locales contrôlent la police dans leurs propres domaines de compétence. Le procureur général et les procureurs habilités par lui, assurent la responsabilité légale et l'intégrité des institutions de sécurité nationale, y compris les forces de police. Toutes ces institutions sont également placées sous le contrôle national du pouvoir judiciaire en vertu de la loi sur les actions opérationnelles. La question des forces paramilitaires a suscité de grandes controverses dans ce débat interne puisqu'il a soulevé la question de savoir si la Lettonie avait réellement des forces de ce type. Le seul candidat possible à ce statut était la *Zemessardze*, mais comme elle avait été intégrée entièrement dans les FANL sous un commandement et un contrôle unifiés et définie de façon précise, on en a conclu que la Lettonie ne possédait pas de forces paramilitaires. Il faut toutefois mentionner sous la rubrique "paramilitaire" qu'en vertu de la loi sur les forces armées nationales, le département de sécurité de la Banque de Lettonie est placé, en temps de guerre ou d'état d'urgence, sous le commandement des forces armées nationales lettones et qu'en cas de guerre, les gardes-frontières sont eux aussi placés sous commandement militaire.

Contrôle démocratique des Forces Armées Nationales Lettones : Le paragraphe VII du Code de conduite traite de plusieurs questions concernant le contrôle politique démocratique de l'armée, la direction effective des militaires, les mesures de prévention contre les utilisations accidentelles ou non autorisées des moyens militaires, les procédures de planification nationale et de décision, les procédures de nomination à des postes militaires et différents autres éléments essentiels au gouvernement démocratique de l'armée. Nous évoquerons d'abord le rôle du parlement, du président et du gouvernement.

La République de Lettonie est une démocratie dotée d'un parlement élu tous les quatre ans au suffrage universel. Le parlement élu, le *Saeima* nomme le gouvernement et contrôle ses activités conformément à la constitution lettone. Le parlement définit la mission des forces armées au travers de la législation nationale. C'est aussi lui qui déclare la guerre et conclut la paix. Il fixe les effectifs des forces armées en temps de paix, confirme la nomination et la révocation du com-

mandant en chef des forces armées. L'adoption du budget par le parlement, associé au contrôle parlementaire exercé sur l'exécution du budget par le ministère de la Défense, sont ici des éléments clés. Le contrôle parlementaire garantit la transparence des procédures budgétaires. Néanmoins, le gouvernement est habilité à prendre des décisions portant sur l'ensemble de l'organisation de la défense nationale dans le respect du cadre défini par le parlement. Le ministère de la Défense formule la politique gouvernementale de défense et la met en œuvre, le ministre de la Défense étant politiquement responsable devant le parlement. Le gouvernement nomme et révoque le commandant en chef de la *Zemessardze*. Le président élu par le parlement est le commandant suprême des forces armées. Il confère leur rang aux officiers. Parmi les responsabilités du président, il faut mentionner la déclaration de guerre (conformément à la décision du parlement). En temps de guerre, le président nomme le commandant en chef des forces armées. Le commandant en chef des forces armées relève directement du ministre de la Défense. Selon la réforme en cours, le commandant en chef adjoint des forces armées est chargé du commandement opérationnel. Le partage des responsabilités est clairement défini par la loi sur les forces armées nationales et la loi sur la sécurité nationale. De cette manière, l'ensemble de la planification de la défense nationale, sa gestion, le commandement et le contrôle sont définis dans un processus de prise de décision politique et dans le cadre fixé par la constitution et la législation. Le cadre constitutionnel et législatif donne une garantie de transparence et de répartition claire des prérogatives entre le président, le parlement et le gouvernement, y compris le ministre de la Défense.

Ces dernières années, la Lettonie a considérablement progressé dans la voie de l'harmonisation et de l'amélioration de la législation sur la défense. La loi sur la sécurité nationale définit les missions et les responsabilités des autorités et des institutions en charge du système de sécurité nationale, les principes et les procédures de coordination, d'intégration et de contrôle de leurs activités. La loi précise les modalités de répartition des tâches entre les dirigeants militaires et civils et donne la transparence nécessaire pour que le public sache exactement comment le ministre de la Défense exécute son travail. La loi sur les forces armées nationales fixe la composition, la mission, les tâches, les structures de commandement et l'organisation des forces armées nationales ainsi que la chaîne du contrôle civil sur les forces armées. Le parlement a adopté récemment la loi sur la conscription et la loi sur le service militaire obligatoire. Ce dernier texte définit les modalités générales du service militaire avec les responsabilités et les droits des soldats, la solde des militaires et les garanties sociales ainsi que les aspects du service civil. Elle fixe en particulier les bases juridiques, économiques et sociales du service militaire obligatoire. Elle a pour but d'attribuer les moyens de nécessité constituer si nécessaire une force militaire par la conscription et d'impliquer les citoyens lettons dans la défense de la nation. La loi constitue la base juridique du système de défense reposant sur le contrôle démocratique des armées.

Autre élément, essentiel lui aussi au contrôle civil efficace des forces armées, les institutions veillent à ce que leurs actes soient absolument conformes aux dispositions de la Constitution et dans le seul but qui leur est assigné. La Loi sur les forces armées nationales, Chapitre II, article 6, définit ainsi la mission des FANL :

- Maintenir et protéger l'intégrité et la souveraineté sur le territoire national, les eaux territoriales et l'espace aérien.
- Prendre part aux opérations de maintien de la paix conformément au droit international et aux traités.
- Entraîner le personnel militaire et les réservistes.
- Venir en aide aux populations civiles en cas de catastrophes et de situations d'urgence selon les modalités de la loi.

D'autres missions ne peuvent être fixées que par le gouvernement. Le ministre de la Défense supervise l'exécution des tâches et missions des forces armées mentionnées ci-dessus. Il/Elle s'appuie pour cela sur les structures appropriées garantissant la légalité de l'action des forces armées, comme par exemple l'inspecteur général et le département des audits du ministère de la Défense. Il existe aussi une police militaire placée sous les ordres du commandant en chef des FANL.

À côté de ces instruments de type plutôt juridique, le ministère de la Défense a plusieurs instruments sophistiqués à sa disposition pour garantir que dans l'accomplissement de leur devoir, les militaires agissent conformément aux normes et aux valeurs démocratiques ainsi qu'aux engagements internationaux de la Lettonie. Le parlement a ratifié la législation humanitaire internationale (Conventions de Genève et protocoles additionnels). De plus, d'autres réglementations, conventions et accords internationaux sur les conflits armés ont été intégrés dans la législation nationale. Dans cette optique, l'Académie de défense nationale a créé une chaire de législation internationale sur la défense, portant en particulier sur la législation humanitaire internationale, le Code de Conduite sur les aspects politico-militaires et autres réglementations, conventions et accords internationaux sur les conflits armés. La formation des soldats est conçue en premier lieu comme un moyen d'inculquer les valeurs démocratiques et leur respect et de garantir que les opérations militaires se maintiennent à l'intérieur des limites acceptables pour la société démocratique lettone.

Un effort a été fait pour promouvoir la compréhension au sein de la population et son soutien grâce à une grande franchise et transparence. Cette participation et cette compréhension des populations ont été encouragées par une discussion franche sur l'évolution des forces, la transparence de leur budget et de leur financement, le respect des lois et les débats sur les nouveaux projets, plans et lois sur les forces armées. Dans le but d'accroître la transparence quant aux fonctions, aux activités et aux dépenses des forces armées, il a été décidé de présenter, à partir de 2000, un rapport annuel au parlement sur la politique de défense et l'état des FANL. Le rapport annuel, également appelé Livre Blanc, est disponible sous sa

forme imprimée. Le budget de la défense fait l'objet chaque année d'une présentation détaillée et d'une publication. Ce document explique au parlement et à la population comment le budget de la défense a été utilisé. Dans la même optique, le principe du libre accès aux documents officiels a été ancré dans la constitution. La constitution stipule que la population doit avoir accès à tous les documents officiels détenus par les autorités, y compris ceux des forces armées. Ce droit n'est restreint que pour les documents concernant les aspects vitaux de la sécurité nationale, des intérêts économiques et politiques et les informations obtenues dans le cadre d'accords bilatéraux avec d'autres États ou organisations internationales. En ce qui concerne le système de défense, l'information fournie aux particuliers et aux médias doit être conforme aux lois sur la divulgation au public de l'information, sur les secrets d'Etat, la défense nationale, les forces armées nationales, la garde nationale et autres réglementations gouvernementales et militaires.

Toutefois, la base des liens étroits existant entre les forces armées, la *Zemesardze*, et la société lettone remonte aux premiers jours de l'indépendance. La population lettone est fière de ses forces armées et cette fierté profondément enracinée a scellé une alliance qui a duré jusqu'à nos jours, en dépit de l'antipathie que le peuple letton éprouvait pour l'armée d'occupation soviétique. Avec le temps, la popularité des forces armées ne cesse de croître. La "Journée portes ouvertes" par exemple est un événement d'une grande popularité et, depuis peu, toutes les unités militaires organisent de telles journées. Les parents des jeunes recrues sont invités à la cérémonie de prestation du serment et à rencontrer les officiers et sous-officiers responsables de leurs enfants. L'événement le plus populaire des dernières années est l'invitation lancée aux journalistes à passer toute une journée avec la troupe, événement qui suscite un vif intérêt et qui connaît un accueil positif auprès de la population. Ces différentes activités sont de nature à faire comprendre à la population la nature des forces armées nationales lettones, la vie quotidienne des soldats et leur mission, compréhension qui est à la base de l'encouragement, de la confiance et des interactions entre la société et ses forces armées.

Conclusion

Tout positif qu'il soit, le présent article n'avait pas pour objet de démontrer que le système de contrôle démocratique des forces armées en Lettonie était parfait et idéal, à un point tel qu'il n'était plus nécessaire de l'améliorer. Il est en cours d'édification, mais son fonctionnement est plutôt satisfaisant. Les principes essentiels du contrôle démocratique ont été intégrés dans le système et la préoccupation actuelle consiste à adopter des réglementations plus spécifiques concrétisant les lois dans le détail et d'assurer le respect de ces normes dans la vie quotidienne. La chaîne du commandement et le partage des responsabilités entre le parlement, le président, le gouvernement, le ministre de la Défense et les commandants des forces armées lettones sont relativement bien définis et précisés par la législation.

Durant les onze dernières années, le système s'est avéré relativement logique et aucun incident ou malentendu sérieux ne l'a remis en cause.

Sur cette toile de fond, il faut dire que la jeunesse de la démocratie lettone et de ses forces armées est tout à la fois un avantage et un inconvénient. Bien des choses ont été entreprises durant les dix dernières années, mais il arrive encore que la population ne soit pas pleinement consciente de ses droits et de ses devoirs. Il s'agit là d'un problème de nature plutôt administrative et organisationnelle, tenant au fait que la législation a été adoptée avec une rapidité dépassant la faculté de compréhension des changements et évolutions nouvelles. Des difficultés du même ordre surgissent à propos du système de défense rendant nécessaires de nouvelles lois et réglementations. À cet égard, les deux dernières années ont été très riches. Plusieurs lois et réglementations ont été finalisées et adoptées, par exemple, la loi sur la mobilisation, la loi sur le service militaire obligatoire, la loi sur le service alternatif et le manuel de discipline militaire du soldat. Des amendements ont été apportés à la loi sur les forces armées nationales et à la loi sur la sécurité nationale. Il ne fait aucun doute que ces aménagements renforcent la capacité du système de définir et de clarifier ses différentes tâches, mais il faudra un certain temps avant de pouvoir les appliquer. L'appareil législatif, les mécanismes de contrôle et les structures de mise en œuvre sont capables d'agir de concert pour trouver les meilleures solutions aux nombreux problèmes, mais cela prendra un certain temps avant que ces solutions ne soient pleinement intégrées dans le système. Enfin et dans cette même perspective, il faut dire qu'il ne saurait y avoir de modèle universel du contrôle démocratique sur les forces armées s'appliquant à tous les États. Pendant les cinq premières années de l'indépendance, d'aucuns en Lettonie ont plaidé pour la reprise des modèles existant dans d'autres États, mais ces idées ont fait long feu. L'essentiel à ce jour est de respecter les grands principes, mais préciser exactement comment ils seront intégrés dans la législation nationale et dans la pratique au jour le jour relève exclusivement de la responsabilité individuelle de chaque État.

Le contrôle démocratique des forces armées en Lituanie

*Dr Algirdas Gričius & Kestutis Paulauskas*¹

Avec le démantèlement du Pacte de Varsovie et de l'Union Soviétique au début des années 1990, les Pays d'Europe centrale et orientale (PECO), y compris les États baltes, ont dû relever le défi de la transition vers la démocratie. Les PECO (en particulier les États baltes) ont dû réformer leur système politique, économique et social pour en éradiquer les survivances du legs soviétique, profondément enracinées dans les différentes sphères de la vie de la société et la mentalité de la population. Dans ce contexte, l'un des problèmes les plus délicats de la période de transition était celui du legs post-soviétique des forces armées et des problèmes existant en leur sein. Paradoxalement, les États baltes, jusque-là des Républiques soviétiques, ont rencontré moins de difficultés pour établir le contrôle démocratique sur leurs armées que les anciens membres du Pacte de Varsovie, qui étaient pour la plupart des nations souveraines. Cela provient du fait que les États baltes n'avaient pas de forces armées nationales avant 1990. Ils ont été contraints de créer leur défense à partir de rien. Ils ont donc échappé aux problèmes liés à la réforme du secteur de la défense auxquels étaient confrontés les autres PECO. Par ailleurs, les États baltes n'avaient pratiquement aucune expérience de la démocratie, ce qui constituait une hypothèque certaine pour le processus des transformations à partir de 1990. Le présent article est consacré à une étude de cas sur l'évolution du contrôle démocratique des forces armées en Lituanie.

Contexte historique

Le chapitre des relations entre le civil et le militaire entre les deux guerres est plutôt ambigu. D'un côté, les forces armées lituaniennes étaient composées de volontaires qui avaient combattu pour le rétablissement de la souveraineté lituanienne en 1918-1919. Ces volontaires avaient résisté aux attaques des envahisseurs russes et de quelques unités militaires polonaises et leur victoire a couvert de gloire les militaires lituaniens et leur a valu la gratitude de toute la nation. Le coup d'état militaire de 1926 a toutefois détérioré les relations entre le civil et le militaire. Le parlement (*Seimas*) a été dissout et le chef du parti ultra-nationaliste, Antanas Smetona, a été nommé président pour exercer un pouvoir autoritaire qui a duré jusqu'à l'occupation soviétique en 1940. Pendant toute cette période, les partis politiques ont été interdits et la presse placée sous censure. Les militaires jouissaient d'une grande indépendance à l'égard des autorités civiles et constituaient l'un des piliers du régime autoritaire. Cette évolution a inévitablement

¹ Le Dr Algirdas Gričius et M. Kestutis Paulauskas sont chargés de cours à l'Institut des relations internationales et des sciences politiques, Université de Vilnius, Lituanie.

affecté les relations entre les secteurs civil et militaire dans le pays.² Toutefois, l'écart qui s'était creusé entre l'armée et la société après le coup d'état s'était progressivement comblé et avait pratiquement disparu à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Les médias avaient joué un rôle positif à cet égard ; la radio, les journaux et les magazines informaient largement la société sur les forces armées, les conditions de vie des soldats, le matériel etc. Différents événements impliquant toute la société (particulièrement dans le domaine des sports et de la culture) ont favorisé le rapprochement entre les militaires et la société.³ L'existence de l'État lituanien indépendant et de ses forces armées a pris fin en 1940 devant l'incapacité dans laquelle les autorités politiques d'ordonner une résistance armée à l'agression soviétique. Toutefois, certains militaires se sont lancés dans la résistance armée après la Seconde Guerre mondiale. La guérilla qui s'ensuivit dans les forêts lituanienues dura plus de dix ans.

Sous le régime soviétique, l'armée était fortement associée et subordonnée au parti communiste. Ces relations entre les autorités militaires et civiles ne pouvaient en aucun cas être considérées comme un contrôle démocratique du fait qu'il n'y avait pas de société civile à proprement parler et que le système était dépourvu de représentants élus démocratiquement. Les relations entre les Lituanienues et l'Armée rouge étaient frileuses, c'est le moins qu'on puisse dire. La plupart des conscrits effectuant leur service en Lituanie venaient d'autres Républiques soviétiques, alors que les natifs de Lituanie étaient généralement envoyés à l'extérieur. La tension entre la société lituanienne et l'armée d'occupation a culminé pendant les événements de janvier 1991, perçus comme la tentative des troupes soviétiques de liquider le gouvernement légitime démocratiquement élu de la Lituanie et de terrasser le mouvement pour l'indépendance.⁴

Après la restauration de l'indépendance, les États baltes, d'un commun effort avec les PECO, ont dû lutter pour édifier de nouvelles institutions, de nouvelles forces armées et pour établir les mécanismes du contrôle civil sur le secteur militaire. La création des structures de la défense nationale en Lituanie a commencé au lendemain de l'indépendance. Le 25 avril 1990 déjà, soit un mois et demi après la proclamation de l'indépendance, le gouvernement lituanien a créé le Département de la Défense nationale. En 1991, le Département a été réorganisé en ministère de la Défense nationale (MDN). Dans le même temps, la création des forces armées

² Les auteurs font ici référence aux mémoires de l'ancien commandant en chef des forces armées lituanienues (1935–1940), le général. Stasys Ra_tikis ; voir pour l'édition lituanienne : S. Ra_tikis 'Kovose dėl Lietuvos' (Vilnius : Lituanus, 1990), 380. [Author : please be sure to correct these missing characters, which my computer for some reason will not translate.]

³ Ibid., 385.

⁴ Le 13 janvier 1991, les blindés soviétiques ont été lancés contre la population désarmée qui protestait près d'une tour émettrice de la télévision à Vilnius. On déplora 13 morts et de nombreux blessés. Après que la Lituanie se fut proclamée indépendante le 11 mars 1990, l'État n'a pas été reconnu par les puissances internationales jusqu'à l'échec du coup d'état militaire russe en août 1991.

lituaniennes (FAL) a progressé. Dans un premier temps, il s'agissait de volontaires et d'anciens officiers de l'armée soviétique. Bien qu'au tout début un reste d'influence de l'école militaire soviétique se soit fait sentir chez certains officiers, ces séquelles ont disparu et les FAL ont été consolidées et renforcées pour devenir des forces armées bien entraînées, selon les normes occidentales.

Les douze années de liberté et d'indépendance nous donnent une base empirique plus ou moins suffisante pour procéder à un examen critique des progrès réalisés par la Lituanie sur la voie rocailleuse de la consolidation de la démocratie et sa fin dernière, une société civile sûre et prospère. Il est aussi possible de procéder à une évaluation correcte des résultats positifs et des échecs de la gouvernance démocratique dans l'établissement et la gestion d'un système de défense nationale. Jusqu'à présent, les analyses et les études nationales sur les relations entre les secteurs civil et militaire en général et le contrôle démocratique des forces armées en particulier ont été plutôt rares.⁵ D'une part, la période de l'indépendance a été trop courte pour pouvoir dégager des conclusions définitives dans ce domaine. D'autre part, les relations entre les secteurs civil et militaire n'ont jamais pesé assez lourd sur l'agenda politique de la Lituanie pour susciter de la recherche universitaire. Les auteurs espèrent pouvoir apporter leur contribution à la recherche dans ce secteur en présentant un aperçu approximatif du développement du contrôle démocratique des FAL depuis la restauration de l'indépendance en Lituanie, en se concentrant sur la situation actuelle.

Le concept de contrôle démocratique du secteur militaire est en dernière analyse complexe et comporte de multiples facettes. Si le contrôle démocratique des forces armées doit être interprété uniquement comme signifiant le contrôle politique du secteur militaire exercé par les autorités légitimes de l'État élues démocratiquement, il suffit de regarder la constitution et les autres lois essentielles du pays considéré pour voir si un contrôle démocratique est en place.⁶ Cependant, cela va beaucoup plus loin si l'on cherche à comprendre dans quelle mesure le contrôle démocratique est intégré dans la pratique. Pour répondre à la question ainsi posée, il est nécessaire d'analyser les facteurs historiques, sociaux, économiques et culturels ainsi que le contexte international. L'analyse doit

⁵ L'un des articles les plus récents sur ce sujet est : V. Urbelis and T. Urbonas, "The Challenges of Civil-Military Relations and Democratic Control of Armed Forces : the Case of Lithuania", *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe : Guarding the Guards*, eds. A. Cottey, T. Edmunds, and A. Forster (Houndmills : Palgrave Publishers Ltd., 2002), 108–125. Cet article donne un excellent panorama historique du développement des FAL et du contrôle civil sur le secteur militaire en Lituanie durant les dix dernières années. Il y manque toutefois un examen des problèmes persistants du contrôle civil sur les FAL dans le secteur de la sécurité nationale.

⁶ Les auteurs renvoient à la définition donnée par A. Cottey, T. Edmunds, et A. Forster dans "Introduction : The Challenge of Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Europe", *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe*, eds. A. Cottey, T. Edmunds, A. Forster.

se concentrer sur deux grandes lignes inter-dépendantes : 1) les bases légales et institutionnelles du contrôle démocratique du secteur militaire ; 2) les relations fonctionnelles entre le système de défense national, la défense de l'État et la politique étrangère, mais aussi le rôle au sens large que les militaires jouent dans la politique intérieure et dans la société.

Le contrôle démocratique des forces armées : Théorie et pratique

En théorie, le contrôle démocratique est une chose d'extrêmement simple. Les représentants élus et le gouvernement doivent prendre les décisions les plus importantes concernant la politique de défense et les forces armées dans un pays donné. Il doit en être ainsi dans une démocratie. Malheureusement, les choses sont beaucoup moins simples dans la pratique. Les moyens utilisés par les civils pour contrôler leur armée constituent un problème inhérent à tout État, qu'il s'agisse d'une démocratie adulte ou d'un régime autoritaire. Il faut d'abord rappeler le statut particulier des forces armées, qui sont une institution de coercition légitimement gardienne de la force dont l'État est seul à détenir le monopole. La structure des forces armées, leur hiérarchie de commandement extrêmement stricte, la conscription obligatoire et les traditions conservatrices peuvent sembler en contradiction avec les valeurs démocratiques. Toutefois, compte tenu de la mission vitale qui est assignée aux forces armées, à savoir défendre la patrie, la société est généralement prête à accepter un certain déficit de démocratie dans ses relations avec les militaires, ainsi que leur statut exceptionnel, voire privilégié dans certains cas.

Alors même qu'elles sont détentrices de la force, les forces armées constituent une menace majeure pour le système politique démocratique, comme on l'a si souvent observé dans le monde entier. Dans l'entre deux guerres, les coups d'état militaires ont été une pratique courante dans toute l'Europe, Lituanie comprise, ainsi que dans le reste du monde. L'Amérique latine établit à ce titre un record inégalé avec un total de dix-neuf gouvernements dirigés par des militaires en 1979 pour l'ensemble du continent, de l'Argentine au Mexique.⁷ Même dans les démocraties plus anciennes, les militaires peuvent se servir de certaines prérogatives politiques et affirmer une certaine autonomie. Bien que les coups d'état et les gouvernements militaires soient plutôt rares dans la période de l'après guerre froide (le Pakistan étant actuellement le meilleur contre-exemple), il existe de nombreux autres moyens à la disposition des militaires pour saper les règles du jeu démocratique (à l'exclusion des régimes autoritaires où l'armée est un instrument essentiel pour contrôler la population). La question fondamentale est ici celle que pose Platon dans *La République* et qui est répétée sans cesse depuis " Qui garde les gardes ? ". L'absence de contrôle démocratique des "gardes" pose des questions

⁷ Voir : L. W. Goodman, "Civil-Military Relations in the Post-Cold War Era", *USIA Electronic Journal* 2 : P.3 (juillet 1997), adresse <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0797/ijde/goodman.htm>.

théoriques délicates sur la nature même des relations entre le civil et le militaire et leurs implications au niveau des valeurs de la société civile post-moderne.⁸

D'une part, le contrôle civil des militaires doit être considéré comme l'une des conditions indispensables de la règle du jeu démocratique. D'autre part, le contrôle démocratique lui-même est l'aboutissement d'un système politique démocratique consolidé. La raison d'être du contrôle démocratique est de subordonner les questions de sécurité et de défense à l'intérêt général de la nation et non l'inverse. La mission des forces armées consiste à servir et défendre la société dont elles émanent et non de la définir.⁹ Cela explique qu'il est de la plus haute importance pour les démocraties naissantes de mettre au point les procédures et les instruments efficaces d'un contrôle démocratique des forces armées.

Trois éléments sont nécessaires pour assurer l'efficacité du contrôle démocratique des forces armées :

1. Un cadre démocratique de l'État fonctionnant normalement, comprenant l'État de droit, la séparation de l'exécutif, du législatif et du judiciaire, le respect des droits de l'homme et des droits et libertés civiques, des élections démocratiques libres (chacun de ces éléments étant crucial pour le fonctionnement du contrôle démocratique).
2. La claire subordination des forces armées au gouvernement et la responsabilité devant le parlement (correspondant à la responsabilité devant le peuple).
3. La neutralité politique des forces armées et l'abstention de toute ingérence dans les affaires politiques intérieures, quelles qu'elles soient, toute violation du contrôle démocratique étant assortie de sanctions légales, rendues crédibles par des institutions pénitentiaires efficaces.

La transition vers des structures et des procédures démocratiques en Lituanie a été pour l'essentiel un franc succès : l'ordre démocratique étant fermement ancré dans la constitution, l'armée est subordonnée aux autorités civiles et responsable devant le législateur. La neutralité politique étant relativement bien acceptée par les forces armées, il est hors de doute qu'il existe sur le plan formel un contrôle démocratique des forces armées en Lituanie. Le bilan de ses performances réelles constitue toutefois un autre chapitre nécessitant un examen plus détaillé.

⁸ La théorie générale peut-être la meilleure sur les relations entre les secteurs civil et militaire est formulée dans l'ouvrage désormais classique de Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, (Cambridge, MA : The Belknap Press of Harvard University Press, 1957).

⁹ Cette disposition est solidement ancrée dans la loi lituanienne. Le Chapitre 18 de la loi sur les bases de la sécurité nationale dit expressément que les forces armées doivent être loyales vis-à-vis de la République de Lituanie, de sa Constitution, qu'elles servent l'Etat et la société et obéissent au gouvernement démocratiquement élu par les citoyens lituaniens. Pour la traduction en anglais de cette loi, voir à l'adresse : <http://www.kam.lt/en/main.php?cat=ministerija&sub=6> .

L'analyse qui suit met en avant trois éléments institutionnels de la théorie et de la pratique du contrôle démocratique des forces armées lituaniennes : les bases constitutionnelles et légales du contrôle démocratique ; le contrôle des FAL par l'exécutif ; le contrôle parlementaire à la fois des autorités exécutives chargées de la politique de défense et des services de l'armée.

Le cadre juridique

L'État de droit est une condition essentielle pour la mise en place du contrôle démocratique des forces armées.¹⁰ L'État de droit est une condition du contrôle démocratique des forces armées toute aussi importante dans les démocraties anciennes que dans les États en phase de transition. Les dispositions constitutionnelles et légales définissant les compétences et les responsabilités des différentes institutions de l'État vis-à-vis de l'armée, ainsi que les mécanismes de contrôle et de supervision sont d'une importance cruciale pour les États démocratiques.

On sait qu'avant l'adoption de la constitution lituanienne du 13 octobre 1992,¹¹ il n'existait aucune base législative portant sur les structures de la sécurité nationale et les affaires militaires. Cela explique que la constitution est plutôt avare de détails sur ce point. Toutefois, le Chapitre XIII de la constitution énonce les dispositions fondamentales de la défense nationale. Selon l'article 140 de ce Chapitre, le Conseil de la Défense de l'État, composé du président (président du conseil de défense), du Premier ministre, du président du parlement (*Seimas*), du ministre de la Défense nationale et du commandant en chef des forces armées définit et coordonne les principes généraux de la défense nationale. Le même article définit sans ambiguïté la responsabilité directe du gouvernement, du ministre de la Défense et du commandant en chef des forces armées devant le parlement en ce qui concerne la conduite des forces armées de Lituanie. Cette disposition doit être considérée comme le fondement légal du contrôle démocratique en Lituanie. L'article 140 dit aussi que le président est le commandant suprême des forces armées en Lituanie et interdit la nomination d'un militaire d'active comme ministre de la Défense nationale. Parmi les autres dispositions essentielles, la constitution définit les droits et les devoirs de la Seimas en ce qui concerne l'imposition de la loi martiale, la déclaration de la mobilisation générale et la décision sur le recours à la force armée pour la défense du territoire contre les menaces extérieures ou l'application des engagements internationaux (voir l'article 142 de la constitution).

Après la définition de ces bases, le développement de règles législatives plus explicites et détaillées a été lent, ce qui n'a pas manqué de créer certaines diffi-

¹⁰ Pour une analyse détaillée des aspects légaux du contrôle civil sur les militaires, voir : B. Vankovska, ed., *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector : Norms and Reality/ies* (Belgrade : Goragraf, 2001).

¹¹ Une traduction en anglais de la Constitution de la République de Lituanie figure sur le site Internet suivant : <http://www3.lrs.lt/c-bin/eng/preps2?Condition1=21892&Condition2=>

cultés pratiques et techniques dans la mise en place du système de la défense nationale. Paradoxalement, le contrôle démocratique a servi de principe directeur au développement du système de la défense nationale lituanienne, alors même qu'il n'y avait pas de base légale pour ce système et que l'on n'avait pas encore une idée tout à fait nette du sens de l'expression de contrôle démocratique. Comme nous l'avons dit précédemment, la Lituanie, comme les deux autres États baltes, s'est lancée dans la création de ces forces de défense à partir de rien. Inutile de dire que les autorités civiles étaient à la tête de ce processus. Par exemple, les dirigeants civils de Lituanie ont empêché la pratique néfaste consistant à nommer le commandant en chef des forces armées comme principal responsable de la conduite et du contrôle des forces armées. Bien qu'un tel poste ait été prévu dans la structure de la défense nationale en 1993 (dû en partie à l'héritage historique) il dépendait directement du ministre de la Défense.¹²

Toutefois, il a fallu attendre l'adoption de la loi sur les bases de la sécurité nationale en 1996 pour que les modalités pratiques du contrôle démocratique soient ancrées dans ce qui doit être considéré comme la loi fondamentale sur la sécurité nationale en Lituanie. Le Chapitre 8 de la loi reprend et développe les principes de la constitution sur le contrôle démocratique. Le chapitre en question renforce la disposition constitutionnelle selon laquelle toutes les décisions concernant la politique de défense et les forces armées sont prises par le gouvernement civil démocratiquement élu et ajoute que la politique de défense et les dépenses de défense doivent être portées à la connaissance du public. Elle stipule aussi que non seulement le ministre de la Défense, mais également le ministre des Affaires intérieures, leurs délégués et le directeur général du Département de la sécurité de l'État (service de renseignement et service de contre-espionnage) ne peuvent pas être choisis parmi des militaires actifs. La loi spécifie les principes généraux et les procédures du contrôle des forces armées par le gouvernement. Dans l'exercice de son droit de contrôle parlementaire, la Seimas réglemente les activités des forces armées et des autres institutions de sécurité nationale, y compris le Département de la sécurité et les forces de police, par la législation et l'adoption des statuts disciplinaires. Il reste toutefois que la loi ne donne pas de définition claire du contrôle parlementaire et ne prévoit que quelques instruments limités de contrôle et de vérification.

Les bases légales de la sécurité militaire lituanienne ont été consolidées par la suite avec l'adoption de la loi sur l'organisation de la défense nationale et le service militaire de 1998. Bien qu'elle fut réalité longtemps avant que la loi ne soit adoptée, la législation prévoyait maintenant explicitement que le *Seimas* fixait le montant des fonds alloués au développement des forces armées, à l'acquisition

¹² Dans les pays occidentaux, la pratique courante est que le commandant en chef des forces armées est le chef de la défense (CHoD). En Lituanie, les prérogatives du CHoD sont partagées entre le chef de l'état-major de la défense et le commandant en chef des forces armées et le commandant en chef des forces terrestres (de campagne).

des armements et autre matériel de soutien. La loi rappelle une nouvelle fois que la politique de défense nationale et l'affectation des fonds alloués par le *Seimas* doivent être publiques. La loi n'introduit aucune autre innovation en ce qui concerne le contrôle de l'exécutif et se contente de paraphraser les dispositions de la loi sur les bases de la sécurité nationale.

La Stratégie de défense militaire, telle qu'elle a été adoptée par le Conseil de Défense de l'État en octobre 2000, ne présente pour l'essentiel aucun élément nouveau en ce qui concerne les éléments spécifiques du contrôle démocratique. Elle insiste toutefois sur le contrôle civil démocratique des FAL, comme étant l'un des quatre piliers de la politique de défense lituanienne, avec la dissuasion, la défense totale et inconditionnelle et la solidarité Euro-Atlantique au niveau de la défense collective. Il est important de noter à cet égard que la priorité est donnée ici au contrôle démocratique qui constitue le fondement de la politique de défense lituanienne.

La création du système légal de la sécurité nationale a été entérinée avec l'adoption de la Stratégie de sécurité nationale du 28 mai 2002. Les principes juridiques du contrôle démocratique des FAL étant déjà en place, le document se contente de réaffirmer que le contrôle démocratique est l'un des fondements de la politique de défense lituanienne. Au printemps 2002, les officiels du ministère de la Défense ont déclaré que l'adaptation du système juridique, défini comme un objectif commun par le Processus de Planification et d'Examen de l'OTAN (PARP) était terminée. La création des bases juridiques n'a pourtant pas été aussi facile qu'on l'imaginait ; il a fallu une douzaine d'années avant l'adoption de la Stratégie de sécurité qui aurait dû être le premier document de base de la politique et de la planification de sécurité nationale. Mais, après tout, la mise en place d'un système juridique est un processus de création continue plutôt qu'un résultat final.

La simple existence d'un cadre constitutionnel et législatif pour le contrôle démocratique des forces armées peut être considérée comme une condition suffisante garantissant le respect des critères démocratiques formels. Toutefois, il ne peut pas fonctionner s'il ne vient pas s'intégrer dans un environnement démocratique fait d'institutions politiques démocratiques efficaces et dans une société civile consciente ou tout au moins en phase de sensibilisation à ses responsabilités. Le problème majeur pour les États en phase de transition comme la Lituanie n'est pas l'absence de normes juridiques, mais avant tout leur mise en œuvre insuffisante ou floue. Le cadre juridique destiné à introduire le contrôle démocratique du secteur de la sécurité nationale se heurte à toute une série de limites d'ordre politique, social, technique et culturel. Ce sont ces limites que nous allons examiner ci-dessous

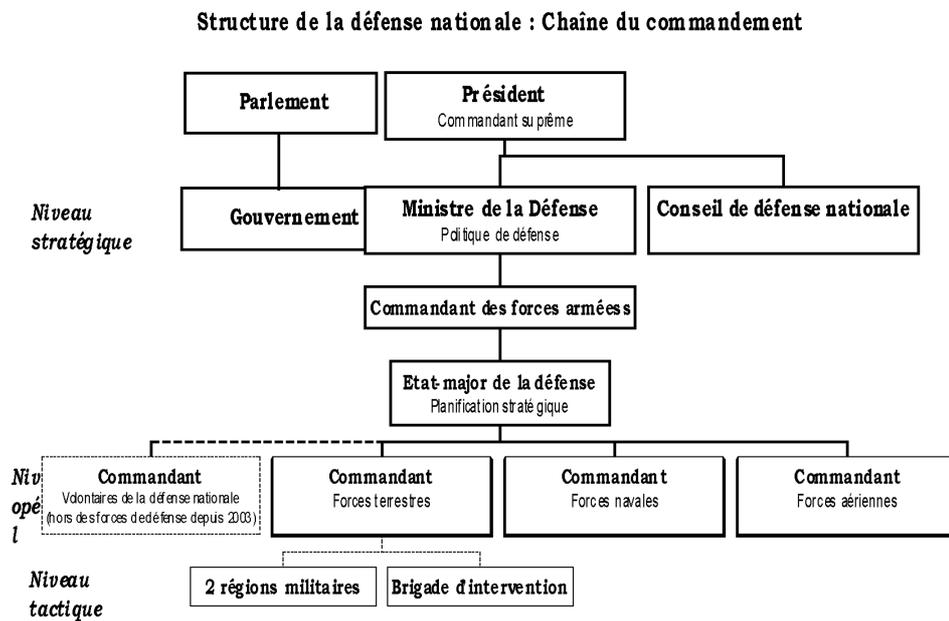
Contrôle de l'exécutif

Le principe au centre du contrôle démocratique du secteur militaire est que les forces armées doivent clairement rester subordonnées au gouvernement en toutes

circonstances. Les auteurs considèrent que les principes suivants constituent des exigences minimales pour que le contrôle de l'exécutif puisse fonctionner :

1. Une chaîne de commandement claire avec à sa tête des dirigeants civils.
2. Un ministre civil de la Défense et un ministère constitué au moins en partie de civils.
3. La subordination de l'état-major de la défense au ministre de la Défense.

Ces différents éléments sont tous en place dans le système de défense lituanien. Le diagramme ci-dessous illustre la chaîne du commandement du système de défense de la Lituanie.



Dans les pays démocratiques, les forces armées doivent en général allégeance au chef de l'État, considéré comme l'incarnation de la nation.¹³ La Lituanie ne fait pas exception à cette règle : Le président de la République de Lituanie est le commandant suprême des forces armées lituanienes. En cas d'attaque armée contre l'État ou de menace contre la souveraineté ou l'intégrité territoriale de l'État, le président prend immédiatement la décision de repousser l'agression armée, impose la loi martiale, décrète la mobilisation générale et soumet pour approbation ces décisions au *Seimas*.¹⁴ En plus de ces responsabilités, qu'il partage avec

¹³ M. Quinlan, "The Role and Oversight of Armed Forces Within Democratic Societies", *NATO Review* 41 :5 (octobre 1993).

¹⁴ Vois la Loi sur les bases de la sécurité nationale, Chapitre 13 : <http://www.kam.lt/en/main.php?cat=ministerija&sub=6>

d'autres, le président préside le Conseil de défense de l'État. Sous réserve du consentement du *Seimas*, il nomme aussi le commandant en chef des forces armées et, sous réserve d'approbation par le ministre de la Défense nationale, le commandant des forces terrestres et nomme les officiers aux grades supérieurs (à partir de colonel).

Il est évident que le président ne peut ni ne doit s'occuper de tous les aspects de la conduite des forces armées. Le gouvernement exerce le contrôle direct de l'armée par l'intermédiaire du ministre de la Défense nationale. Le gouvernement remplit par lui-même seulement un petit nombre des fonctions du contrôle exécutif, mais celles dont il s'occupe sont très importantes. Le cabinet ou l'institution qu'il a désignée, émet des résolutions sur l'équipement des forces armées, sur l'acquisition des armes et la création de la base logistique à l'intérieur du système de défense nationale.¹⁵ Outre ces fonctions générales, le gouvernement ne joue aucun autre rôle spécifique de contrôle démocratique. C'est d'ailleurs la vocation du ministre de la Défense nationale, car il doit y avoir au sein du gouvernement une personne bien définie qui, aux yeux de la nation et du parlement d'une part et des forces armées d'autre part, est intégralement responsable de toutes les questions de défense.¹⁶

Le ministre de la Défense nationale de la Lituanie doit être considéré comme le personnage central de tout le système de la défense nationale et son ministère en est l'instrument. Le ministre est responsable de la mise en oeuvre de la politique de défense, du développement du système de défense nationale et de la coopération internationale sur les questions de défense.¹⁷ Comme nous l'avons déjà dit, le ministre et le vice-ministre ne peuvent pas être des militaires d'active. Cependant, la "civilisation" du personnel du ministère représente un véritable défi pour le contrôle de l'armée par l'exécutif civil. Il a été extrêmement difficile durant les dix dernières années de recruter du personnel civil disposant de connaissances suffisantes en matière de défense. Le résultat est que les officiers actifs occupent les positions clés du ministère et leur avis pèse plus lourd auprès du ministre que celui des experts civils, dans la plupart des décisions du ministre sur la défense.¹⁸ Bien que la politique de gestion des ressources humaines vise un équilibre optimal entre civils et militaires, le ratio actuel de 52 % de personnel civil et 48 % de militaires n'est pas satisfaisant. De plus, la pratique consistant à nommer des militaires d'active à la tête des services politiques les plus importants (par exemple le service de l'OTAN ou le service de la politique de défense et de plani-

¹⁵ Voir la Loi sur l'organisation du système de défense nationale et le service militaire, Chapitre 7. Une traduction en anglais existe à l'adresse suivante : <http://www.kam.lt/en/main.php?cat=ministerija&sub=6>

¹⁶ M. Quinlan, op. cit.

¹⁷ Les fonctions du ministre sont définies clairement dans la Loi sur l'organisation du système de défense nationale, Chapitre 10, <http://www.kam.lt/en/main.php?cat=ministerija&sub=6>

¹⁸ V. Urbelis and T. Urbonas, "The Challenges of Civil-Military Relations", 117–118.

fication) est peu compatible avec les principes du contrôle démocratique. La cause profonde de cette politique du personnel est le manque de personnel civil qualifié ayant une expérience pertinente. Mais à l'avenir, ces déficits ne constitueront plus une excuse, compte tenu du nombre élevé de jeunes spécialistes civils ayant reçu une éducation appropriée auprès des universités lituaniennes et/ou occidentales et qui sont disposés à acquérir l'expérience nécessaire concernant le système de défense nationale. Il est nécessaire de poursuivre la politique de "civilisation" du personnel du ministère, ce qui ne veut nullement dire que l'expertise militaire professionnelle n'est plus requise, tout au contraire, elle est irremplaçable dans certains domaines. Il n'en reste pas moins que l'un des impératifs du contrôle démocratique est que les décisions en matière de défense restent la prérogative des fonctionnaires civils.

L'autre niveau du contrôle des forces armées par l'exécutif est celui du commandant en chef des forces armées et de l'état-major de la défense, l'instance militaire suprême dirigeant la préparation et le développement des forces armées. L'examen de la structure des forces armées selon les normes et les exigences de l'OTAN étant en cours, la position du commandant en chef peut être remise en cause.¹⁹ À l'origine, les lois attribuaient un rôle important au commandant en chef, mais la plupart des vingt-trois fonctions énumérées pour ce poste par la loi sur l'organisation des forces armées et le service militaire sont en fait déléguées et remplies par le chef de l'état-major de la défense et le commandant en chef des forces de campagne (terrestres). L'état-major de la défense est considéré comme étant "partie intégrante du ministère de la Défense nationale". Bien que le principe de la subordination de l'état-major de la défense aux autorités civiles (c'est-à-dire au ministre et au vice-ministre) soit respecté, il semble que dans la pratique, on peut avoir des doutes sur l'"intégrité". Il apparaît en effet que l'état-major de la défense et le ministère fonctionnent comme deux institutions séparées plutôt que comme un corps unique. Certains de ces problèmes sont attribuables à un manque de coordination. Théoriquement, l'état-major de la défense relève du commandant en chef qui fait rapport au ministre. En pratique, cela lui donne un niveau intermédiaire de commandement, ce qui complique l'interaction entre le ministère et l'état-major plutôt que de la faciliter. Dans le pire des cas, ce poste peut devenir une source de friction. Le commandant en chef des forces armées est une personnalité nommée par les politiques, désignée par le président avec l'accord du *Seimas* pour un mandat de cinq ans, alors que le ministre de la Défense nationale est nommé pour un mandat de quatre ans. En fait, le mandat du ministre de la Défense dépend de la situation politique au parlement qui est fluctuante (il y a eu douze gouvernements durant les douze années écoulées depuis l'indépendance).

Pour conclure, il devrait être clair que les carences actuelles du contrôle par l'exécutif ne constituent pas une menace pour la situation stable et positive des

¹⁹ La plupart des pays membres de l'OTAN n'ont pas de commandant en chef des forces armées.

relations entre civils et militaires dans le système de défense nationale en général et pour le contrôle démocratique des forces armées en particulier.

Contrôle parlementaire

Si dans le cas du contrôle par l'exécutif, les exigences clairement identifiables sont généralement partagées par la plupart des États démocratiques avec quelques différences locales mineures, il existe des différences considérables sur les moyens utilisés par les autorités législatives élues pour procéder au contrôle parlementaire. Le rôle du parlement est fort variable, allant de la participation active à tous les aspects de la politique de défense (par exemple l'acquisition des armements et la participation aux opérations internationales) à la simple surveillance et prise en compte des actions du gouvernement. Quelle que soit sa forme prise dans la réalité, le contrôle parlementaire des militaires comporte généralement deux aspects : le parlement se charge du contrôle général des forces armées et en même temps, le parlement doit assurer le contrôle de la mise en œuvre de la politique de défense par l'autorité exécutive.

Actuellement, toutes les mesures juridiques visant le contrôle parlementaire efficace du secteur de la sécurité sont en place en Lituanie. Il y a des lois en nombre suffisant et des normes juridiques de qualité raisonnable permettant de définir les procédures du contrôle parlementaire. Toutefois et en dépit de son rôle capital, ce domaine du contrôle démocratique est entaché de difficultés et de carences considérables au niveau de la pratique. Il faut noter d'emblée que certains de ces problèmes se retrouvent dans d'autres pays démocratiques, aussi bien dans les démocraties anciennes que dans les pays en cours de transition.

La loi sur les bases de la sécurité nationale définit les fonctions principales du parlement dans l'exercice du contrôle démocratique du secteur de la défense. Le *Seimas* détermine l'organisation, le développement, les besoins en armements et les missions des forces armées. Comme le dit si bien J. K. Giraldo, "la détentation du porte-monnaie donne aux civils un instrument décisif de contrôle sur les militaires : les choix du gouvernement ont plus de chance d'être pris en compte lorsqu'ils sont accompagnés de l'octroi ou du refus de ressources budgétaires".²⁰ Mais c'est le parlement qui, en dernière instance, a le pouvoir d'allouer les dépenses budgétaires. Étudiée au niveau de la gestion concrète des ressources financières de la défense, la situation est quelque peu plus floue. Bien que l'adoption finale du budget national, y compris les dépenses de défense, soient de la compétence du *Seimas*, les possibilités des parlementaires d'intervenir de manière décisive au niveau des affectations budgétaires sont limitées, en raison de leur manque de connaissances et de compétences. Il va de soi que les fonctionnaires civils et militaires du ministère de la Défense nationale sont mieux informés sur

²⁰ J. K. Giraldo, "Defence Budgets and Civilian Oversight", Occasional Paper No. 9, the Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, Monterey, 2001.

les besoins spécifiques des forces armées et sont mieux préparés à défendre leurs revendications financières. Mais il est tout aussi certain que certaines exigences financières du ministère sont exagérées ou ne sont pas d'une importance capitale. Compte tenu des ressources financières limitées de la Lituanie et de la nécessité d'équilibrer le budget de l'État, il est impératif d'affecter des fonds à la défense, de manière efficace et rationnelle.

On a pu constater que la défense nationale est en train de devenir un lobby solide, c'est un processus qui suscite des réflexions plutôt contradictoires. C'est ainsi qu'à la fin de chaque année, le ministre de la Défense nationale soumet le projet de loi sur les structures principales des forces armées de la République de Lituanie. Il en résulte que le ministère de la Défense doit être considéré comme un groupe de pression plutôt que comme une instance gouvernementale impartiale. Le projet de loi est un document important fixant les plafonds des ressources humaines dans les forces armées, recrues du service militaire obligatoire et militaires de carrière. Chaque année, cette loi donne lieu à une vive discussion au parlement, différentes opinions s'exprimant sur le type d'armée dont la Lituanie a besoin : une petite armée de professionnels ou une grande armée de conscription. Les tentatives déployées par les parlementaires pour amender le projet se heurtent généralement à l'opposition tenace des représentants du ministère de la Défense nationale qui font valoir que toute modification des chiffres proposés mettrait en pièces la planification à long terme de la défense et serait désastreuse pour l'ensemble de l'institution de la défense nationale. Au terme de la journée, le *Seimas* adopte généralement la loi sans aucun amendement. Les conclusions qui doivent en être tirées sont plutôt ambivalentes. D'une part, il est clair que l'institution de la défense nationale est en train de devenir un groupe de pression puissant qui cherche à sauvegarder son autonomie sur certaines questions de la politique de défense. D'autre part, les dirigeants à la tête de la politique de défense semblent se conformer aux règles de la procédure politique fixées par les autorités démocratiquement élues et travailler dans leur cadre. Ils n'enfreignent pas les règles du lobbying pour défendre les intérêts légitimes de leur institution. Il faut y voir une tendance positive dans le processus de création du système politique, mais il faudra un certain temps pour que ce type de comportement s'installe définitivement dans la culture politique lituanienne. Il faut ajouter que la ligne de partage entre le lobbying légitime et l'intervention illégale est extrêmement ténue et qu'il faut prendre soin de la respecter.

La procédure de rédaction du projet et d'adoption de la stratégie de sécurité nationale, le document le plus important ayant trait à la sécurité nationale, peut servir d'autre exemple symptomatique illustrant les relations déséquilibrées entre le gouvernement, le ministère de la Défense nationale et le parlement. Le *Seimas* a peu de possibilités pour intervenir sur les différentes étapes de cette procédure. Le projet de stratégie est établi par un petit groupe d'experts appartenant aux institutions gouvernementales (le ministère de la Défense nationale, le ministère

des Affaires intérieures, le ministère des Affaires étrangères et le Département de la sécurité nationale), à l'abri du public et sans interaction avec le parlement. Le gouvernement soumet la rédaction finale au *Seimas* pour une approbation plutôt symbolique. La question qui se pose ici est celle de l'équilibre entre efficacité et légitimité, la première ne devant pas être mise en avant au détriment de la seconde, alors qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre les deux.

Les auteurs du présent article considèrent que la cause profonde des problèmes évoqués ici est le manque de connaissances. La pénurie d'experts et de conseillers parmi les députés au parlement constitue un grave problème, il faut cependant noter que ce problème est intrinsèque à un grand nombre de jeunes démocraties. Dans la plupart des démocraties naissantes, il y a peu de civils dotés des connaissances nécessaires et de la compréhension des affaires militaires pour servir d'experts civils en matière de politique de défense.²¹ De plus, les compétences civiles sont fort recherchées dans l'environnement actuel de sécurité post-guerre froide. La révolution militaire qui se déroule actuellement dans le monde entier est basée sur des technologies hautement sophistiquées et privilégie des forces réduites, plus mobiles. C'est aussi le but de l'examen des FAL en cours. Toute réforme (en particulier dans le secteur de la défense) peut faire naître des problèmes sociaux extrêmement sensibles comme ceux des salaires et d'emploi. Bien que la réduction des FAL ne soit pas à l'ordre du jour de la politique de défense lituanienne, l'option politique cherche à limiter à 50% du budget de la défense les dépenses de personnel pour réaffecter des ressources aux achats d'équipements et aux infrastructures de la défense.²² Pour que la réforme se réalise en douceur, les autorités civiles doivent comprendre les besoins des militaires et, en retour, les officiers doivent comprendre que les décisions politiques sont réservées aux civils. Voilà pourquoi les compétences civiles sont cruciales pour le fonctionnement efficace du contrôle démocratique.

Autre problème soulevé par le contrôle démocratique, la transparence des achats de matériel. Le parlement n'intervient absolument pas dans la procédure d'achat de matériel. Cela ne veut pas dire que le parlement *devrait* intervenir d'une manière ou d'une autre lorsque le gouvernement achète des postes radio ou des chaussures pour les forces armées. Par contre, si l'acquisition projetée de systèmes d'armes absorbe une partie substantielle du budget de la défense, le parlement devrait au moins en être informé et au mieux devrait prendre lui-même la décision d'achat. Il s'agit là d'une pratique courante dans de nombreuses sociétés occidentales et dans plusieurs PECO. Une telle approche prolongerait la procédure d'achat, avec les reports éventuels et même les annulations, mais il assurerait

²¹ Pour des arguments plus détaillés, voir Goodman, "Civil Military Relations in the Post-Cold War Era."

²² Voir "The guidelines for development of the Lithuanian National Defense System for the years 2002–2005 (Defense guidelines)", Ministry of National Defense of the Republic of Lithuania, Vilnius 2001, 18.

la transparence et la responsabilisation, évitant les appels d'offres douteux et limitant la corruption potentielle. Toutefois, encore une fois, le *Seimas* n'a pas la qualification nécessaire, les LAF seraient les premières à souffrir de plus de transparence et d'un soi-disant meilleur contrôle démocratique.²³ Si les compétences civiles s'amélioraient au sein du parlement, il serait impératif de prévoir un rôle pour le *Seimas* dans la procédure d'acquisition de matériel.

Un autre problème devant être évoqué à propos du contrôle parlementaire se rapporte au contrôle démocratique des structures de sécurité autres que les FAL, à savoir avant tout les services de renseignement. Dans ce domaine aussi, le rôle du parlement est limité, ce qui est dû à des causes objectives. Les activités des services de renseignement sont liées à des questions sensibles de la sécurité nationale et aux secrets d'État. Le contrôle démocratique exercé sur ces services nécessite donc une autre approche que celle des forces armées et de la police. Selon le Chapitre 20 de la loi sur les bases de la sécurité nationale, le Département de la sécurité de l'État, soit l'institution chargée des renseignements extérieurs et du contre-espionnage, est responsable devant le *Seimas* et le président de la République. Le budget, les ressources, les méthodes et les équipements du Département sont classés secrets d'État. Le *Seimas* exerce donc le contrôle parlementaire sur les activités du Département conformément aux règles de protection des secrets d'État. Le Deuxième Département des services opérationnels, placé sous la tutelle du ministère de la Défense nationale, est chargé du renseignement militaire et du contre-espionnage. Jusqu'à maintenant, le parlement n'a exercé aucune prérogative concernant ce Département qui dépend directement du ministre de la Défense nationale. Sans aucun contrôle parlementaire, ce Département peut devenir, si les circonstances s'y prêtent, un pouvoir politique incontrôlé, utilisé de façon illicite. En conséquence, il faut trouver un mécanisme efficace et acceptable de contrôle parlementaire de cette institution, vraisemblablement du type de ce qui a été décrit ci-dessus.

Politique étrangère et politique de défense : Le contexte international

Les modalités institutionnelles sur le contrôle démocratique du secteur militaire ne constituent qu'un volet. L'autre dimension capitale de ce contrôle, dont l'importance est souvent sous-estimée, est constituée par la politique intérieure, la politique étrangère et la politique de défense de l'État.²⁴ Tandis qu'au niveau de la politique intérieure, les relations entre civils et militaires ne créent pas de difficultés graves (les militaires sont plus ou moins bien empêchés de se mêler des

²³ Les auteurs tiennent à citer ici l'exemple du parlement de la République Tchèque qui récemment n'a pas honoré l'offre du groupe suédois Gripen pour l'achat de chasseurs. Sous l'effet de la politisation du débat et de l'absence évidente d'experts de la défense au Parlement tchèque, la décision a été reportée. Le gouvernement nouvellement élu penche plutôt pour un nouveau fournisseur.

²⁴ Par exemple, l'article ci-dessus de V. Urbelis et T. Urbonas n'aborde pas du tout ce problème.

affaires de politique intérieure), la politique étrangère et la politique de défense peuvent devenir des sujets litigieux.

Si la politique de défense est entendue au sens large comme le développement général des forces armées, avec le budget de la défense, la structure des forces et l'acquisition des armements ainsi que la stratégie de défense et la planification militaire, la plupart de ces éléments ont déjà été évoqués ci-dessus. Pour résumer, nous dirons que la caractéristique principale de la politique de défense lituanienne est un équilibre entre un leadership civil fort sur les orientations générales de la politique et une autonomie relative des militaires concernant certaines questions de nature uniquement professionnelle. Les postes clés du système de défense nationale étant occupés par des civils, les officiers n'ont que peu ou pas de chance, de changer réellement l'orientation générale de la politique de défense. Toutefois, certaines questions telles que la structure des forces armées, les plans de défense et les services de renseignement exigent des compétences militaires professionnelles et les interventions civiles devraient se limiter à un simple contrôle.

En mai 2001, les partis représentés au parlement lituanien ont conclu un accord sur les priorités de la politique de défense pour la période 2001–2004.²⁵ Cet accord national a mis fin définitivement et irréversiblement à dix ans de querelles sur l'orientation que devait prendre la politique de défense lituanienne. Le document dit que “le système de sécurité et de défense nationales lituaniennes est conçu comme faisant partie de la sécurité européenne et du système de défense transatlantique”. Les partis se sont aussi mis d'accord pour un financement stable de la défense à hauteur de 2% du PIB entre 2002 et 2004.

En ce qui concerne la politique étrangère, le rôle des militaires est beaucoup plus limité mais il est loin d'être négligeable. Tout d'abord, la politique étrangère est souvent liée à l'utilisation de la force militaire hors des frontières. Selon une opinion très répandue, les militaires sont beaucoup plus enclins que leurs confrères civils à identifier des menaces militaires et à recourir à l'armée pour régler les différends internationaux. Certains disent que c'est pour cette raison qu'un contrôle démocratique sévère par les civils est vital pour préserver la paix. Quelle que soit la pertinence de ces idées, elles ne créent aucun problème en Lituanie. Toutes les décisions de politique étrangère sont entre les mains des autorités civiles. Selon la constitution (Chapitre 84), le président arrête les grandes orientations de la politique étrangère et les met en œuvre avec le gouvernement. Toutes les décisions sur l'utilisation de la force armée sont prises par le parlement et, en cas d'urgence, par le président (avec approbation ultérieure du parlement). Bien que les FAL n'aient été impliquées dans aucun combat contre un adversaire depuis la restauration de l'indépendance, les troupes lituaniennes participent depuis 1994 aux missions de maintien de la paix, avec l'UNPROFOR, l'IFOR,

²⁵ Voir “Agreement between the parliamentary parties of Lithuania on the defense policy, 2001–2004”, the Ministry of National Defense of the Republic of Lithuania, Vilnius, 2001.

la SFOR et, depuis peu, la KFOR. Les institutions de la défense sont en conséquence représentées directement à l'étranger par l'intermédiaire des attachés de défense.²⁶ Les activités de ces derniers sont toutefois limitées à la sphère de la coopération militaire bilatérale.

Il n'est pas possible d'analyser le retentissement du contrôle démocratique des forces armées sur la politique étrangère et la politique de défense lituaniennes hors du contexte international. Dans les pays en phase de transition, le contrôle démocratique est confronté à un double défi : il faut l'introduire et le mettre en place pour la première fois dans un environnement national et il doit aussi rattraper les derniers développements supranationaux créés dans la communauté de défense occidentale.²⁷ C'est ainsi que la coopération avec l'OTAN a fortement stimulé la mise en place du cadre juridique pour le contrôle démocratique du secteur de la défense en Lituanie et dans les autres PECO, encore que les schémas occidentaux n'ont jamais été copiés aveuglément ni repris tels quels dans les pays en transition, en raison de la diversité des contextes locaux et des particularités des systèmes de défense nationale.

Il est fréquent que le concept même de contrôle démocratique soit perçu par l'opinion publique ou les médias comme une exigence de l'OTAN, que l'État ne serait sinon pas tenu d'appliquer, alors qu'il s'agit en fait d'une condition primordiale au bon fonctionnement du système démocratique et du régime constitutionnel, même sans tenir compte de la possibilité d'adhérer à l'OTAN. Il n'est pas non plus possible d'envisager les choses hors du contexte international et des pressions extérieures. Les membres de l'OTAN s'accordent pour dire que l'alliance ne devrait pas imposer à d'autres pays des solutions et des modèles communs de contrôle démocratique des forces armées. L'OTAN cherche à combiner et à réconcilier les principes de la souveraineté nationale, du contrôle démocratique et des structures militaires multinationales. La participation au PARP de l'OTAN avec le programme de partenariat pour la paix (PPP) et le Plan d'action d'adhésion (MAP) peuvent être considérés comme des moyens de faciliter l'introduction des normes démocratiques dans la défense, chez les partenaires et les candidats à l'adhésion. Dans ce contexte, la candidature à l'OTAN en tant que but stratégique de la politique de défense lituanienne a un impact considérable sur les relations entre les secteurs civil et militaire dans le pays.

Le processus d'intégration de la Lituanie dans l'UE représente un autre facteur influençant la politique étrangère et la politique de défense. La Lituanie espère devenir membre en 2004. Par suite du caractère supranational de l'UE, les effets de l'adhésion de la Lituanie sur sa politique étrangère et de défense peuvent être différents de ceux des autres pays membres de l'OTAN. La Lituanie a

²⁶ Jusqu'à présent, la Lituanie a accrédité huit attachés de défense dans seize pays membres de l'OTAN, neuf dans les pays partenaires et a des représentants militaires auprès de l'OTAN et de l'UE.

²⁷ Voir Vankovska, ed., *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces*, 11.

déjà terminé les négociations sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et a déjà pris des engagements à cet égard. Comme la PESC est destinée à évoluer et en l'absence de réglementation de défense collective, l'adhésion à l'OTAN doit être considérée comme la pierre angulaire de la sécurité nationale lituanienne de l'avenir et, à ce titre, les normes militaires de l'alliance s'imposent dans le développement en cours des FAL.

L'armée et la société

La fonction de politique intérieure et le statut de l'armée dans la société constituent les éléments clés des relations entre le civil et le militaire.²⁸ Avant toute autre chose, les forces armées doivent être transparentes et rendre des comptes à la société qu'elles sont chargées de défendre.

La loi sur les bases de la sécurité nationale stipule que "la politique de défense nationale et les dépenses pour la défense doivent être portées à la connaissance de l'opinion publique". En conformité avec cette disposition, le ministère de la Défense nationale s'est engagé dans ce que l'on pourrait appeler une campagne de "relations publiques". Plusieurs livres, brochures et affiches ont été créés pour sensibiliser le public aux affaires de la défense en général et à l'intégration à l'OTAN en particulier. Le ministère finance aussi la publication de bulletins spécialisés : *Krašto apsauga* (Défense nationale), *NATO žinios* (Nouvelles de l'OTAN), les magazines mensuels et trimestriels *Karys* (Le Soldat), *Kardas* (L'Épée) et *Trimaitas* (Trompette). Les relations entre l'institution de la défense nationale et les médias ne sont nullement idylliques mais il n'existe pas de preuve de tension entre les deux. D'une manière générale, les médias sont favorables à la politique d'intégration de la Lituanie dans les institutions euro-atlantiques et évitent de critiquer trop fortement la politique de défense et de sécurité nationales. De toute évidence, des articles analytiques sur les FAL, l'intégration dans l'OTAN et autres sujets font défaut. D'une manière générale, les accidents mineurs qui affectent les forces armées retiennent plus l'attention que les grandes manœuvres internationales sur le sol lituanien. Cela peut s'expliquer par le manque de journalistes spécialisés dans les affaires militaires et le caractère encore immature du journalisme en Lituanie.

En ce qui les concerne, les forces armées s'en tiennent à une politique des "portes ouvertes", organisent ou participent à des événements impliquant toute la société lors d'occasions officielles (festivals nationaux) ou informelles (par exemple les présentations et les projections de films sur les sujets militaires) et commémorent surtout la Journée de l'Armée, le 23 novembre. À l'occasion de ces événements, civils et militaires ont l'occasion de se rencontrer face à face. La compréhension mutuelle et le soutien apporté par la population aux forces armées sont fortement encouragés par les présentations de matériel militaire pour

²⁸ Voir : Cottey, Edmunds, and Forster, "Introduction", 6.

les transports, des équipements et des armes, mais surtout par le grand bol de “gruau”.

Un autre domaine, moins visible mais extrêmement important de la coopération entre les secteurs civil et militaire, est constitué par les opérations d’assistance et de secours. Les institutions civiles font largement appel aux forces armées en cas de catastrophes naturelles et d’accidents, par exemple les inondations, les tempêtes, etc. Il est aussi fréquent qu’en signe de bonne volonté ou dans le cadre d’un exercice d’entraînement, les unités militaires viennent en aide aux populations pour construire des pontons ou autres équipements d’assistance.

Dernier aspect des relations entre les secteurs civil et militaire, jouant un rôle essentiel, le secteur tiers, à savoir les organisations non gouvernementales (ONG). Jusqu’à présent, la participation et l’influence des ONG sur les relations entre les secteurs civil et militaire et les problèmes de la politique de défense ont été limitées, mais leur rôle officieux s’accroît. L’une des ONG lituaniennes les plus importantes est l’Association lituanienne du Traité de l’Atlantique (LATA), qui organise des tables rondes et des conférences sur différents aspects de l’intégration de la Lituanie dans l’OTAN. L’Institut des relations internationales et des sciences politiques de l’Université de Vilnius et l’Institut des études stratégiques sous les auspices de l’Académie militaire sont devenus des cellules de réflexion sur les problèmes de sécurité nationale et de défense. Par exemple, l’Institut des relations internationales et des sciences politiques a monté en juin 2002 en coopération avec le Centre des études stratégiques et internationales (établi à Washington D.C) un document de présentation sur la “Sécurité de la Lituanie et la stratégie de politique étrangère”.

En conséquence de tous ces efforts, la société se montre plus réceptive aux FAL et à l’OTAN. L’évolution des sondages montre clairement que la confiance de l’opinion dans les militaires s’est accrue constamment au cours des dix dernières années. Les sondages d’opinion actuels établissent que les forces armées lituaniennes arrivent régulièrement au quatrième rang parmi les institutions de l’État et de la société avec des taux d’opinion favorable de 40 à 46% (et sont dépassées uniquement par l’Eglise, les médias et le président, mais venant avant la santé publique, les assurances sociales, la police, les tribunaux et le gouvernement).²⁹ De plus, les deux tiers de la population approuvent la candidature de la Lituanie à l’OTAN.

L’un des indices de la popularité grandissante des forces armées et du métier des armes proprement dit est le nombre grandissant de candidats au concours d’entrée à l’Académie militaire lituanienne. Le concours d’entrée à l’Académie est l’un des plus difficiles de tout le pays. Il est désormais possible de dire que la

²⁹ Selon le sondage du 18 mai 2002, 42,6% des personnes interrogées s’estimaient sécurisées par les Forces armées lituaniennes (voir : “Lietuvos rytas”, 18 mai 2002, n° 113).

profession d'officier est considérée comme un statut respectable et que les forces armées ont acquis une place de choix dans la société lituanienne.

Il faut toutefois souligner que pendant les premières années de l'indépendance, la désillusion du public était grande à l'égard des forces armées, ce qui s'expliquait par plusieurs affaires criminelles de corruption et de malversations financières de la part de militaires ou de fonctionnaires de la défense ayant eu pour la plupart des responsabilités sous le régime soviétique.³⁰ Plusieurs autres incidents étaient dus à la forte politisation du Service volontaire de la défense nationale (VSND), formation paramilitaire qui a toujours manifesté une grande fidélité au parti d'extrême droite Homeland Union et à son chef Vytautas Landsbergis. Le moment le plus intense de l'implication politique de cette force paramilitaire a été la période de 1993, lorsque la Homeland Union a perdu les élections au bénéfice de l'ancien parti communiste Lithuanian Democratic Labor Party, alors qu'un groupe de volontaires armés s'est réfugié dans les bois et a déclaré qu'il voulait résister au nouveau gouvernement et à son intention de "saper l'indépendance de la Lituanie". Depuis la nomination de Linas Linkevicius comme ministre de la Défense nationale à la fin de 1993, la situation s'est inversée et la dépolitisation des LAF est devenue irréversible (les VSND ont été finalement réorganisées et intégrées dans les structures régulières des forces armées).

De nos jours, les militaires sont exclus de toute participation à la vie politique du pays. Cette disposition s'applique avant tout à l'appartenance aux partis politiques. Mais la dualité du citoyen et du soldat n'est pas facile à manier dans la pratique, même dans les démocraties établies. Il ne fait aucun doute que certaines des choses permises aux civils sont interdites aux militaires, mais il est tout aussi incontestable que les droits fondamentaux de l'homme sont indivisibles, quelles que soient les circonstances. La liberté d'expression et le droit d'exprimer ses opinions sont des valeurs essentielles de la démocratie. En tant que telle, la démocratie suppose la protection et l'application des droits fondamentaux de l'individu, qu'il soit civil ou militaire. Dans ce contexte, la participation des militaires à la vie sociale et politique est l'une des questions les plus épineuses. La solution dépend du degré de développement de la culture politique et de la sensibilisation politique de la société civile. Il faudra certainement du temps avant que les normes et les valeurs démocratiques soient pleinement intégrées dans la vie politique courante de la société lituanienne.

Conclusion

Le contrôle démocratique du secteur militaire s'est imposé avec succès en Lituanie durant les douze dernières années mais certains problèmes affectant les relations entre les secteurs civil et militaire qui sont toujours sans réponse ex-

³⁰ Pour plus de détails, voir : V. Urbelis et T. Urbonas, "The Challenges of Civil-Military Relations and Democratic Control of Armed Forces : the Case of Lithuania", 110-11.

igent la consolidation du système politique démocratique et l'émergence de la société civile dans le pays. Certains de ces problèmes sont liés au contexte socio-politique propre à la Lituanie, alors que d'autres sont de nature plus générale et sont inhérents à la plupart des sociétés démocratiques et des pays en phase de transition.

Les relations entre les secteurs civil et militaire, héritées de la période entre deux guerres (1918–1940) et le coup d'état militaire de 1926 n'ont pas eu une influence notable sur l'instauration des forces armées lituaniennes dans les années quatre-vingt-dix. Après la restauration de l'indépendance, la Lituanie s'est engagée sur la voie de la création de forces armées modernes, sur la base du modèle et des valeurs des démocraties occidentales et cela en une période extrêmement courte. L'influence du legs soviétique qui se faisait encore sentir au début dans l'institution militaire, a finalement reculé. L'absence d'expérience historique d'une gouvernance démocratique n'a pas constitué l'obstacle que certains redoutaient initialement. Tous les mécanismes juridiques du contrôle démocratique des forces armées sont solidement ancrés dans la constitution et dans les autres lois cadres régissant les activités de la défense nationale et des FAL. L'analyse poussée du contrôle démocratique des forces armées lituaniennes effectuée par les auteurs de cet article a pourtant mis en évidence certaines carences (plutôt que des problèmes graves) au niveau du contrôle démocratique, qui persistent toujours dans l'institution de défense nationale de la Lituanie.

Avec un certain retard, le parlement (*Seimas*) a adopté la plupart des textes définissant et réglementant les activités du système de défense nationale et des forces armées, y compris la loi sur les bases de la sécurité nationale, sur la stratégie de sécurité nationale et sur la stratégie de défense militaire. Toutefois, ces deux dernières, qui sont de la plus haute importance pour l'établissement des grandes orientations en matière de sécurité nationale, n'ont pas été suffisamment débattues au parlement avant leur adoption. Certaines dispositions juridiques mal définies ou dont la mise en œuvre est ambiguë constituent des obstacles à un contrôle démocratique efficace du système de défense nationale.

Les principes généraux du contrôle de la défense nationale par l'exécutif sont conformes aux exigences du contrôle démocratique : Seule une personnalité civile peut être nommée ministre de la Défense nationale, principal responsable pour guider la mise en œuvre de la politique de défense ; le ministère lui-même est composé en partie de civils ; l'état-major de la défense dépend du ministère. Il reste qu'il est nécessaire de renforcer la participation des civils au ministère et que la coordination entre l'état-major de la défense et le ministère doit s'améliorer.

Le parlement lui aussi se heurte à certaines difficultés dans l'exercice d'un contrôle efficace sur les activités des institutions chargées de la mise en œuvre de la politique de sécurité nationale et de défense et les FAL. Ces difficultés sont avant dues au fait que les civils du parlement national ne disposent pas de la compétence militaire nécessaire. Ce défaut d'expertise civile est à l'origine d'autres

problèmes tels que l'absence de transparence dans l'acquisition des armements avec les possibilités de corruption qui en découlent et l'autonomie relative de l'institution de la défense nationale sur les sujets tels que les structures des forces armées. La surveillance et le contrôle démocratique des activités des autres structures des forces armées, en particulier des services de renseignement, n'ont pas reçu l'attention qu'ils méritaient de la part des décideurs et des membres du parlement et risquent ainsi de présenter certaines difficultés au niveau du processus politique démocratique à l'avenir.

Malgré la recherche effrénée de l'information à sensation et l'absence de compétence militaire chez les professionnels, les médias jouent un rôle positif en ce qui concerne le secteur militaire lituanien. Les ONG, elles aussi, jouent un rôle grandissant au niveau des relations entre le civil et le militaire. Enfin, les événements organisés par les FAL sont de nature à entraîner l'adhésion de la population (taux d'acceptation supérieur à 40%). Il faut noter toutefois que cette acceptation n'a jamais subi l'épreuve de crises ou de bataille pour la défense de la patrie. Bien que peu souhaitable, l'évocation d'un scénario semblable aux événements de 1940 fait naître des doutes quant à la crédibilité et la disponibilité des FAL à défendre la Lituanie (que ces doutes soient justifiés ou non est une autre affaire). Mais des événements tels que ceux de 1993, alors qu'un petit groupe de volontaires du Service volontaire de la défense nationale s'est enfui dans les bois et a défié l'autorité du gouvernement démocratiquement élu, sont du moins incompréhensibles aujourd'hui.

Quelles que soient les carences persistant dans le contrôle démocratique des forces armées lituanienes, la situation générale des relations entre le civil et le militaire et le rôle des forces armées au sein de la société lituanienne sont plus positifs que jamais auparavant dans toute l'histoire de la Lituanie.

Bibliographie

- Born, H.** "Learning From Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector." Working Paper Series, no. 20, Geneva Center for *DCAF*, avril 2002.
- Cottey, A., T. Edmunds, A. Forster** "Introduction : The Challenge of Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Europe." In *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe : Guarding the Guards*. Edited by A. Cottey, T. Edmunds, A. Forster. Londres : Palgrave Publishers Ltd., 2002.
- Donnelly, Ch.** "Defence Transformation in the New Democracies : A Framework for Tackling the Problem." *NATO Review* 45 :1 (janvier 1997).
- Giraldo, J. K.** "Defence Budgets and Civilian Oversight." Occasional Paper no. 9, The Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, Monterey, 2001.
- Goodman, L.W.** "Civil-Military Relations in the Post-Cold War Era." *USIA Electronic Journal* 2 :3 (juillet 1997). <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0797/ijde/goodman.htm>.
- Hadžić, M., ed.** *Civilian Control of the Army and Police*. Belgrade : Media Center, 2000.

- Huntington, S. P.** . *The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA : The Belknap Press of Harvard University Press, 1957.
- Joo, R.** “The Democratic Control of Armed Forces.” Chaillot Paper no. 23, UEO Institute for Security Studies, février 1996.
- Quinlan, M.** “The Role and Oversight of Armed Forces Within Democratic Societies.” *NATO Review* 41 :5 (octobre 1993).
- Raštikis, S.** . *Kovose dėl Lietuvos*. Vilnius : Lituanius, 1990.
- Rose, Ch.** “Democratic Control of the Armed Forces. A parliamentary role in partnership for peace” *NATO Review* 42 :5 (octobre 1994).
- Vankovska, B., ed.** *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector : Norms and Reality/ies.*, Belgrade : Goragraf, 2001.
- Vitas, R. A.** “Civil-Military Relations in Lithuania.” In *Civil-Military Relations in the Soviet and Yugoslav Successor States*. Edited by C. P. Danopoulos and D. Zirker. Boulder : Westview Press, 1996.
- Urbelis, V.** “Democratization and Integration : Democratic Control of Armed Forces in the Baltic States.” In *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector : Norms and Reality/ies*. Edited by B. Vankovska. Belgrade : Goragraf, 2001.
- Urbelis, V. and T. Urbonas** “The Challenges of Civil-Military Relations and Democratic Control of Armed Forces : the Case of Lithuania.” In *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe : Guarding the Guards*. Edited by A. Cottey, T. Edmunds, and A. Forster. Londres : Palgrave Publishers Ltd., 2002.

Rôle de la société civile dans la défense et les questions de sécurité : Un thème de recherche

*Marina Caparini & Philipp Fluri*¹

Importance de la société civile dans les secteurs de la défense et de la sécurité

La société civile constitue désormais un terme courant dans les analyses politiques. Un grand nombre d'études et de recherches gravitent autour de ce concept ; du rôle clé que la société civile est appelée à jouer dans la consolidation et le maintien de la démocratie est désormais largement reconnu par les universitaires et les décideurs politiques. Les vagues successives de démocratisation en Amérique latine, en Europe Centrale et de l'Est ont poussé les experts à considérer la société civile comme un agent essentiel pour limiter les gouvernements autoritaires, pour encourager l'émancipation des populations et assurer la responsabilité politique. La société civile est désormais considérée comme un facteur crucial de la qualité et de l'inclusivité en matière de gouvernance.

Le terme est souvent employé de façon arbitraire et imprécise comme substitut au terme plus général de "société". C'est particulièrement le cas dans les affaires de défense et de sécurité pour lesquelles il n'y a à ce jour que peu d'études concentrées explicitement sur l'importance de la société civile et le domaine non gouvernemental en général dans ce secteur particulier de la politique générale. Le propos de cet article est de décrire le concept de société civile et de voir dans quelle mesure elle peut contribuer à une bonne gouvernance des affaires de défense et de sécurité. Nous aborderons ensuite le programme de recherche qui a été impulsé par le Groupe de travail du Consortium Partenariat pour la paix dans le but d'approfondir notre compréhension du rôle de la société civile.

La société civile est le regroupement volontaire des individus dans une société et l'expression publique des intérêts, des priorités, des doléances et des valeurs formant la base de cette association. En d'autres termes, les hommes constituent volontairement des groupes pour faire mettre en avant leurs valeurs et leurs intérêts et s'engager dans la vie publique à l'extérieur de l'horizon familial et des préoccupations immédiates. En tant que sphère autonome, la société civile est distincte et autonome par rapport à l'État, ce qui ne veut pas dire que ces deux éléments soient absolument indifférents l'un à l'autre. Au contraire, le terme même de société civile implique l'existence d'un certain nombre d'individus capables de participer à la politique de l'État et d'intervenir pour faire valoir leurs demandes

¹ Marina Caparini est coordinatrice du sous-groupe de travail sur la société civile, Philipp Fluri est co-président du groupe de travail des relations civil-militaire, PfP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes.

et pour promouvoir les intérêts des groupes civiques. L'action civique s'articule autour de valeurs et de normes qui sont extrêmement diverses dans une société complexe. Elle repose sur le partage de l'information et de la communication. Les organisations de la société civile (CSO) sont des canaux pour l'expression des intérêts sociaux divers et parfois contradictoires dans une démocratie. De plus, l'engagement civique n'est pas toujours nécessairement "civil" pour autant qu'il comporte des manifestations, des boycottages, des grèves, des protestations pacifiques mais aussi des revendications violentes, à côté d'éléments de nature moins spectaculaire comme l'entraide, l'engagement volontaire et le travail constructif à l'intérieur de la collectivité, comme on les envisage généralement lorsqu'il est question de société civile.

Pour nous, la société civile est appelée à devenir un thème important chez les universitaires et les milieux politiques parce qu'elle reflète les décalages dans les approches sur la démocratie et la gouvernance. La population des démocraties consolidées attend désormais beaucoup plus de transparence gouvernementale, de légitimation et de participation que ce qui était le cas pour les générations précédentes. Dans les démocraties adultes, l'idée se répand que le bulletin de vote est un instrument nécessaire de la démocratie mais qu'il est quelque peu émoussé. L'expression populaire veut se manifester directement et les gouvernements qui sont élus en moyenne pour plusieurs années ne représentent pas forcément l'opinion de la population pendant toute cette période et sur toutes les questions. Le succès grandissant de la société civile comme concept politique repose sur cette idée que la population en régime démocratique doit être en mesure d'exprimer ses choix et ses préférences entre les élections et que sa disposition à s'engager en tant que groupe dans la vie sociale et (parfois) politique des États est une composante fondamentale de la démocratie. En conséquence, l'entrée des acteurs de la société civile dans l'arène de la politique publique est considérée comme un signe de pluralisme dans les démocraties libérales.

L'une des fonctions essentielles de l'État consiste à garantir la sécurité des citoyens. Le secteur de la sécurité comprend les institutions et les structures de l'État dont la mission première consiste à protéger la société et la liberté des citoyens. Le terme de "secteur de la sécurité" déborde ce que l'on entend traditionnellement par la sécurité militaire et la sécurité nationale pour s'étendre à la "sécurité publique", la protection des individus contre les risques de nature criminelle d'atteinte à la personne, les désordres et la violence. Du fait que la réforme du secteur de la sécurité est concentrée sur les ressources publiques pour assurer la sécurité des citoyens, l'intérêt se focalise sur les institutions de l'État (souvent sur l'exécutif) et la police publique. Ces institutions comprennent les forces militaires, les forces de police et de coercition légale, les forces paramilitaires, les garde-frontières, les services de renseignement, le système judiciaire et les institutions pénales mais aussi les départements gouvernementaux et les ministères qui sont là pour définir les principes politiques et pour conduire ces institutions. La

plupart des institutions parties au secteur de la sécurité sont autorisées à utiliser ou à menacer d'utiliser la force, si nécessaire, pour accomplir leur mission. Néanmoins, l'usage légitime de la force contre les citoyens de l'État est sévèrement réglementé dans les démocraties.

De tous les secteurs concrétisant la politique de l'État, le secteur de la sécurité est celui qui, historiquement, est resté le plus fermé à l'attention publique. Il est d'une importance capitale et primordiale pour la sécurité nationale de perpétuer l'existence de l'État ainsi que les prérogatives de l'exécutif gouvernemental pour assurer la protection de la sécurité nationale. Le droit de l'État de restreindre certaines libertés fondamentales pour des raisons légitimes de sécurité nationale ou d'ordre public est reconnu en dernier recours par le droit international. De plus, les nécessités du secret imposent certaines contraintes sur la nature et l'ampleur des informations qui doivent être sauvegardées par le secteur de sécurité à l'abri du public. Il n'en reste pas moins que les États prennent aussi prétexte de la sécurité nationale pour retenir l'information et éluder leurs responsabilités. Le secret d'État, justifié par la sécurité nationale, a été utilisé ici et là pour prévenir les difficultés politiques mais aussi pour couvrir des cas de corruption et d'incurie dans la gestion des affaires publiques. On a parlé de "sécurisation" à propos de la manie des décideurs politiques de coller l'étiquette de la sécurité nationale sur toutes les questions politiques susceptibles d'être controversées, dans le but de les retirer du débat politique et d'empêcher les regards indiscrets. Le secret d'État traditionnel et le caractère exclusif du domaine de la sécurité deviennent ainsi des éléments de restriction de la transparence, de la responsabilité et du contrôle civil sur ce secteur crucial.

La société civile peut et doit jouer un rôle important, même s'il est indirect, sur les processus de réglementation, de surveillance et de contrôle des structures de sécurité de l'État. On considère d'une façon générale que la qualification civile en matière de défense et de sécurité est un élément vital du contrôle démocratique des forces armées et des structures de sécurité au moyen des capacités civiles de contrôle, de recherche et d'action politique. Les organisations non gouvernementales (ONG) et autres organisations de la société civile sont les creusets où se forme la plus grande qualification civile dans les matières de défense et de sécurité. Les organisations de la société civile qui ont une vocation particulière à intervenir dans les questions de défense et de sécurité comprennent les départements universitaires, les groupes de défense des droits de l'homme et des libertés civiles, les groupes pacifistes et autres groupes de défense des intérêts, les acteurs des médias et les groupes de pression. L'émancipation de la société civile est un facteur crucial pour l'acquisition d'une qualification et d'une capacité civiles d'apprécier, de vérifier et de prendre en charge en toute indépendance les décisions gouvernementales et les analyses de défense et de sécurité ainsi que les besoins qui constituent les bases de la politique. Au niveau pratique, cela signifie, au niveau des domaines considérés comme des sphères spécialisées de la sécurité et de la défense, que les

acteurs de la société civile interviennent comme consultants publics auprès des gouvernements sur les questions intéressant le plus la population (par exemple, pour une appréciation en profondeur de la politique étrangère et de la politique de défense)

Notre groupe de travail se consacre aux relations civil-militaire et au secteur de la sécurité en tant que domaine spécifique de la politique gouvernementale et, à ce titre, nous nous intéressons aux CSO qui exercent une influence ou sont parties prenantes dans le processus politique ou le débat public sur les questions de sécurité. En d'autres termes, nous nous intéressons à l'interface entre les décideurs gouvernementaux dans le domaine de la sécurité et les acteurs de la société civile. Dans la plupart des affaires de défense et de sécurité, les CSO ont un double rôle à jouer. En général, elles sont composées de membres de l'élite intellectuelle qui se positionnent entre le gouvernement et le grand public. D'un côté, les membres de ces CSO assistent le gouvernement dans la recherche des réponses correctes aux questions de politique générale et jouent un rôle de critiques responsables des actions gouvernementales. D'un autre côté, les CSO de défense et de sécurité aident à faire connaître et à créer dans l'opinion une atmosphère propre à favoriser des décisions politiques sages.

Il ne s'agit pourtant là que d'un élément de l'équation des relations entre l'État et la société civile. Il est tout aussi important de comprendre le rôle de l'État dans l'encouragement de la société civile et les aménagements pour l'engagement des particuliers dans les questions de défense et de sécurité. Quelle est la nature des relations entre les organisations de la société civile CSO et l'État ? S'agit-il d'un partenariat reposant sur la coopération ou s'agit-il pour les politiques et la société civile de se percevoir les uns les autres comme des opposants, voire des adversaires ? Certains acteurs de la société civile se considèrent comme les chiens de garde surveillant l'État et interviennent pour en faire respecter la transparence (par les explications que les politiques fournissent au public sur leurs actions et par l'insistance sur la responsabilité pour ce qui a été fait) et mettre parfois en cause certaines de ces politiques et de ces décisions. De manière plus précise, quel est le rôle de l'État dans le contexte post-communiste ? On considère que le degré d'assistance que l'État apporte aux CSO est nécessairement et légitimement en liaison avec le degré d'évolution, par exemple, le niveau des attentes aux États-Unis est différent dans ce domaine par rapport aux autres démocraties occidentales.

Création du sous-groupe de travail de la société civile

Dans le but d'envisager ces questions d'une manière plus systématique et dans une optique comparative, nous avons proposé la création d'un sous-groupe de travail (SWG) de la société civile à la réunion du Groupe de travail des relations civil-militaire les 13 et 14 décembre 2001 à Genève. Nous considérons que le PfP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, par ses réunions régulières, la diversité de ses membres et la concentration sur les ques-

tions de défense et de sécurité, était le forum idéal pour créer un tel groupe. Le sous-groupe de travail (SWG) société civile a pour mission d'étudier le rôle que jouent les organisations de la société civile (CSO) ou qu'elles pourraient jouer au niveau des relations civil-militaire et du contrôle et de la surveillance démocratiques du secteur de la sécurité dans les démocraties consolidées et adultes. Le sous-groupe de travail se consacre plus particulièrement à la compréhension des modalités d'interaction entre la société civile et les États sur les questions de défense et de sécurité dans des contextes différents et s'efforce de dégager un modèle des relations que la société civile entretient avec l'État à travers les différentes composantes de la sécurité. Il se charge aussi de stimuler l'engagement et la participation des citoyens concernés par la politique de sécurité et de défense au processus de prise des décisions politiques et administratives.

Le sous-groupe de travail concentrera son approche sur l'impact des acteurs de la société civile sur les questions de défense et de sécurité dans les pays en transition. Les trois groupes clés d'acteurs civils visés ici sont les organisations non gouvernementales, les établissements d'éducation et centres de recherche et les médias.

La première année, les travaux du sous-groupe seront concentrés sur la recherche et sur la présentation des résultats de la recherche sur la société civile et les relations civil-militaire dans chacun des États membres et, globalement, dans les pays en phase de transition. Le sous-groupe pourra aussi prendre en charge les trois faisceaux d'activités qui ont été dégagés comme domaines intéressants pour le groupe de travail CMR, à savoir la recherche, l'assistance et la formation des experts.

Les buts de la phase initiale de recherche seront concentrés premièrement sur la photographie du niveau de développement actuel de chacun des pays participants directement, pertinent à la défense et la sécurité. En second lieu, le sous-groupe évaluera l'efficacité de l'assistance apportée par les démocraties internationales au niveau de l'encouragement de la formation, de la capacité de développement et de l'influence des groupes de la société civile sur les affaires de défense et de sécurité. Troisièmement, le sous-groupe s'efforcera d'identifier les stratégies pour accroître les effectifs des ONG et autres organisations de la société civile et pour encourager ces organisations à participer au débat politique et à formuler la définition de la politique de défense et de sécurité dans les pays en transition vers la démocratie.

Le sous-groupe de travail recherchera aussi quel peut être le rôle de l'État dans l'essor de la société civile et le soutien de la participation du public aux affaires de défense et de sécurité. Nous envisageons l'État comme un partenaire coopératif de la société civile et non comme un adversaire. De manière plus spécifique, nous interrogerons sur le rôle de l'État dans la période post-communiste, sur l'assistance qu'il doit apporter aux CSO et sur les attentes du public quant aux facilités accordées à l'État dans l'exercice de sa mission.

Le sous-groupe de travail se propose d'examiner le rôle des organisations de la société civile dans les relations civil-militaire et le respect d'une bonne gouvernance dans le secteur de sécurité. Pour y parvenir, il établira comment les CSO exercent une influence sur les processus et les décisions politiques dans la sphère de sécurité. En second lieu, il vérifiera si les organisations et les acteurs de la société civile favorisent un plus grand engagement et/ou une plus grande participation des citoyens dans la sphère de la vie publique en rapport avec la politique de sécurité et de défense. Les CSO doivent-elles être les porte-parole des citoyens ? Quelle est la structure et le rôle de la société civile dans les démocraties post-communistes ? Dans quelle mesure est-il vrai que la société civile (en particulier par le biais de l'engagement des citoyens dans la sphère de défense et de sécurité) aide à combler les déficits du gouvernement en matière de responsabilités et de représentativité ? Nous pourrions aussi nous demander jusqu'à quel point ce domaine est affecté par les intérêts de groupes (industrie de la défense, élite intellectuelle et politique, etc.)

Projet de recherche sur l'implication de la société civile dans les questions de sécurité et de défense

Le premier travail du sous-groupe société civile est constitué par la recherche et un projet de publication définissant les caractéristiques des organisations de la société civile qui exercent une influence sur la politique de sécurité et le débat public sur les questions de défense et de sécurité. Il décrira, évaluera et comparera les éléments des organisations de la société civile qui sont pertinents pour le secteur de la sécurité dans plusieurs démocraties adultes et plusieurs démocraties en cours d'émergence, en particulier celles d'Europe Centrale et de l'Est. Le but primordial est de comparer et d'analyser le développement de la société civile dans ses relations avec les décideurs gouvernementaux et avec le public au sens large dans le domaine que l'on appelle généralement le "secteur de la sécurité". Il analysera aussi l'étendue de l'influence exercée par les acteurs de la société civile sur les décisions gouvernementales en matière de politique de sécurité et l'ampleur de leur contribution à l'information du public sur ces questions.

Nous avons choisi d'élargir le champ de notre étude et de dépasser les relations civil-militaire pour viser le secteur de sécurité en général pour deux raisons. La première, c'est que la complexité et l'imbrication croissantes de la sécurité requièrent une approche beaucoup plus globale avec un concept plus large de la sécurité. En second lieu, nous considérons que la comparaison de l'influence des acteurs de la société civile sur les différentes composantes du secteur de la sécurité nous aidera à mieux comprendre le concept lui-même.

Le sous-groupe de travail société civile invite toutes les bonnes volontés à rédiger des études de cas sur l'influence de la société civile dans le secteur de défense et de sécurité dans leur État. Chaque étude de cas devrait être un article original (non publié jusque-là) de 20 à 25 pages à double espacement, les manuscrits étant

envoyés aux éditeurs à l'adresse de CDFA. La publication sera faite en anglais et les contributions des auteurs seront distribuées en anglais. Les articles seront distribués aux autres participants au projet et discutés à la réunion suivante du CMR. La date cible de publication est le début de 2003.

Afin d'assurer l'aspect comparatif de ces approches, les différents chapitres retiendront dans la mesure du possible la structure proposée et les développements selon les rubriques principales mentionnées ci-dessous. Les questions et les points dont la liste suit ci-dessous pour les composantes principales sont extraits des réflexions et des questions de la bibliographie sur la société civile et sont destinés à encourager la réflexion et la recherche sur le rôle de la société civile dans le secteur de la défense et de la sécurité.

Contenu et questions des sections sur les différents pays

I. Décrivez les principaux types d'organisations de la société civile qui sont intervenus dans le secteur de la sécurité et de la défense depuis 1989. Les auteurs donneront ici les explications nécessaires sur le rôle dominant joué par un type particulier de CSO ou présenteront l'évolution des différents types de CSO intervenant dans ce secteur.

Les organisations de la société civile envisagées peuvent être celles de la liste ci-dessous. Les promoteurs de la démocratie de type nord-américain ont tendance à assimiler la société civile aux ONG spécialisées intervenant dans le champ politique, qui exercent une mission de défense et d'éducation civique dans les domaines tels que la surveillance des élections, la transparence de l'action gouvernementale, les droits politiques et civiques. Pour ce projet, nous nous proposons d'étendre notre sujet à toutes les autres ONG qui ont un impact quelconque sur la politique et le débat public sur les questions de sécurité et de défense. Vous remarquerez qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive et que la société civile proprement dite peut couvrir un grand nombre de groupes. Toutefois, l'expérience des démocraties adultes nous enseigne que le nombre des CSO en matière de défense et de sécurité est beaucoup plus faible que dans les autres domaines ayant un impact plus direct sur les citoyens, par exemple la santé ou l'éducation. Nous donnons ici la liste des CSO pertinentes :

- a. Questions de défense et de sécurité :
 - Moteurs de la sensibilisation
 - Instituts de recherche en politique (des partis et indépendants)
 - CSO rattachées aux universités (départements universitaires, facultés de droit, troisième cycle universitaire, écoles des administrations publiques et instituts de recherche)
 - Organisations non gouvernementales
 - Organisations à but unique dont les adhérents se vouent à une cause, par exemple pour ou contre l'adhésion à l'OTAN, contre la conscrip-

tion, contre les armements nucléaires. En ce qui concerne la sécurité publique, les exemples retenus seront ceux des groupes qui se concentrent sur les questions telles que la violence à l'intérieur des nations et le trafic des stupéfiants. Exemples ; le Conseil canadien de sécurité au XXI^e siècle, groupe constitué de particuliers impliqués (experts de la défense, directeurs d'instituts, chercheurs, militaires du cadre de réserve) qui fait pression sur le gouvernement pour un concept de défense élargi et une révision de la politique de sécurité.

- La catégorie des ONG de synthèse (nécessité d'une force unificatrice et d'un porte-parole général là où il existe un grand nombre de petites ONG divisées dont les activités ont un impact faible sur les questions abordées)
 - Les groupes de défense et de pression se vouant à des questions spécifiques (droits de l'homme, environnement, paix, corruption, liberté de la presse, responsabilités gouvernementales, surveillance des médias)
 - Églises
 - Syndicats
 - Organisations culturelles
 - Associations ethniques
 - Communautés et groupes de voisinage
 - Associations professionnelles (par exemple fédérations de journalistes, sociétés universitaires, ordres d'avocats, associations d'anciens soldats, associations de chefs de la police)
 - Nous voulons aussi inclure l'action directe des citoyens, c'est-à-dire les particuliers engagés dans une action (du type des milices d'entreprise, les particuliers qui se chargent de traiter les plaintes par le biais de structures du type médiateurs, les particuliers qui s'adressent aux parlementaires ou leur écrivent).
- b. Questions politiques et sécurité intérieure :
- Groupes communautaires de surveillance
 - Services de voisinage d'assistance à la police et polices locales de citoyens
 - Groupes et réseaux des droits de l'homme
 - Départements de police criminelle et de sociologie
 - Police, instituts de recherche sur le droit et sur la justice pénale
 - Associations professionnelles
 - Associations d'avocats
 - Sections locales des ONG internationales, par exemple Amnesty International, Helsinki Watch, Transparency International

II. Recensement et évaluation des schémas de relations des CSO avec les acteurs

suivants. Comment les organisations de la société civile attirent-elles l'attention et l'intérêt pour leurs activités auprès des acteurs suivants ?

- L'État, plus particulièrement le secteur considéré (sécurité et défense ou sécurité intérieure)
- Autres CSO du même champ d'activités
- Acteurs externes (membres honoraires, gouvernements, ONG internationales)
- Les médias
- L'opinion publique

III. Dans le but de déterminer l'influence politique au niveau de la sécurité et de la défense, décrivez l'étape / les étapes de la définition de la politique de sécurité et de défense sur lesquelles les organisations de la société civile locale tentent d'exercer leur influence. Dans quelle mesure leurs efforts d'influencer la politique dans ces domaines sont-ils efficaces ?

Exemples d'étapes ou de points d'application du processus de définition des politiques :

- Concertation avec les principaux candidats avant les élections
- Soumission de programmes et de projets politiques pendant la mise en place d'une nouvelle administration gouvernementale
- Avis aux gouvernements sur les questions politiques et sur les intérêts des groupes de la société civile
- Présentation aux commissions parlementaires
- Participation aux auditions gouvernementales publiques sur les questions de sécurité
- Entrevues et rencontres des employés administratifs cadres moyens à supérieurs et des ministres
- Distribution d'études et de bulletins politiques aux décideurs politiques

IV. Recensement et évaluation des différents types d'activités des CSO locales pour influencer l'opinion publique et le débat public. Dans quelle mesure les activités du type démarchage public sont-elles efficaces ? Font-elles circuler l'information dans des domaines et sur des questions qui sont jusque-là monopolisées par l'État ? Les CSO de défense et de sécurité ont-elles une action efficace d'éducation du public sur ces questions spécifiques ? Contribuent-elles à créer une atmosphère propice à des décisions éclairées au niveau du public et du gouvernement ? Encouragent-elles les liens avec les personnes partageant les mêmes intérêts ?

Ces activités comprennent :

- La prise en charge de recherches, l'édition et la distribution des études et des publications parmi les décideurs politiques, les leaders de l'opinion, les particuliers

- La rédaction de chroniques, d’éditoriaux et d’articles intervenant dans le débat politique général et la prise des décisions
- La rédaction de pages sur les sites Web
- La création et la gestion de bases de données sur la législation et la politique accessibles au public intéressé
- L’encouragement du contrôle public sur les questions liées à la sécurité par la diffusion publique des adresses, par les présentations publiques et par les forums publics
- La tenue d’ateliers et de conférences
- Les entrevues données aux médias
- L’éducation des membres des services de sécurité (police, forces armées, garde-frontières) et groupes spécialisés (médias, étudiants)
- La sensibilisation du public réceptif aux questions politiques par des activités de démarchage

V. Décrivez et recensez la position des dirigeants politiques, des ministères / des départements et des personnalités gouvernementales, des CSO et des “intérêts publics” en matière de défense et de sécurité. Qu’est-ce qui caractérise ces positions entre les acteurs gouvernementaux et les CSO ?

- L’ignorance
- L’engagement sélectif (consultations publiques sur certaines questions, auditions régulières)
- La consultation et l’appel à l’expertise des CSO par les ministères
- L’assistance aux CSO par des contrats de recherche, des consultations, etc.
- Le financement gouvernemental des CSO (les CSO sont-elles alors indépendantes du gouvernement ? Par exemple, doivent-elles faire rapport au gouvernement ?)
- La cooptation à l’intérieur des CSO créant des rapports de dépendance et des pressions pour se conformer à l’optique gouvernementale
- L’engagement stratégique pour désarmer la critique et influencer les critiques potentiels
- Le recours aux audiences et aux consultations publiques dans le but de consulter les citoyens intéressés
- L’utilisation des consultations pour lancer des ballons d’essai (politiques nouvelles ou amendements de la politique en cours)
- Le recours aux consultations publiques dans le but de donner l’apparence d’une participation (alors que le but est de conforter les politiques traditionnelles. Les décisions en matière de politique de sécurité sont-elles concentrées entre quelques membres seulement du cercle le plus restreint ?)
- Le gouvernement est-il réceptif aux critiques de la politique gouvernementale par les CSO ? Les acteurs de l’État pénalisent-ils les membres des CSO pour leurs critiques de la politique gouvernementale ?

VI. Les CSO locales reflètent-elles exactement les intérêts et les attentes de leurs membres, à savoir les citoyens de la base et les groupes sociaux ? En d'autres termes, ont-elles des "assises" suffisantes ? Par exemple, l'absence dans les CSO des pays ECE de réseaux nationaux est un des aspects négatifs de l'aide occidentale. Certains groupes ne manifestent pas la motivation suffisante pour s'impliquer dans le courant politique. Ils sont indépendants de l'État mais dépendants de la communauté internationale et, à ce titre, manquent de transparence et de structures d'insertion de la base. De plus, la dépendance par rapport à la communauté internationale rend leurs activités tributaires des orientations de la communauté internationale qui les assistent, d'où l'efficacité restreinte de ces groupes et de leur influence sur le terrain et la marginalisation des groupes qui ne recherchent ni n'obtiennent jamais de soutien sur le terrain. Les CREATIONS de l'extérieur peuvent aussi mener à la création de nouveaux groupes qui font double-emploi avec les groupes existants et qui créent une rivalité intense avec les groupes poursuivant les mêmes buts. Nous constatons souvent un manque de contacts et de coopération entre les groupes concurrents et les particuliers poursuivant des objectifs identiques.

VII. Où s'établissent les fondements des CSO intervenant sur les questions de défense et de sécurité ? Quelles sont leurs chances à long terme de recevoir un soutien populaire ? Les CSO sont-elles avant tout des créations externes ? Si c'est le cas, rencontrent-elles des difficultés au niveau du soutien à leurs activités ? Plus précisément, ces CSO survivront-elles si les promoteurs externes cessent de leur donner leurs fonds et/ou leur assistance technique ? S'ils modifient leurs buts et leurs priorités ? Quelle pourra alors être leur attitude pour DEGAGER DES FONDEMENTS AUTRES ? Les CSO arrivent-elles à trouver des sources locales de financement ? L'État lui-même intervient-il dans le financement ? Dans l'affirmative, quel est l'impact sur la liberté d'expression et/ou de critique des CSO bénéficiaires ? Dans certains cas, le financement public est de nature à compromettre gravement la crédibilité et l'efficacité des CSO. Il s'agit plus spécifiquement des CSO qui se chargent de contrôler les violations des droits de l'homme par l'État et ses agents (police, militaires, etc.).

VIII. Évaluez l'efficacité de l'assistance des donneurs externes à encourager et à développer les organisations de la société civile.

- Les donneurs externes ont-ils créé des CSO à leur propre image ? Les CSO locales appliquent-elles leur propre programme d'activités ou celui des donneurs et des commanditaires ?
- Les donneurs évoluent-ils dans le cercle familial des institutions et des visages occidentaux ? Dans quelle mesure cherchent-ils à étendre leurs recherches à l'extérieur de la capitale et à impliquer les acteurs ruraux et régionaux ?

- Quels sont les types d'assistance externe apportée aux CSO de défense et de sécurité ?
 - a. Assistance technique : formation, conseils et informations sur le développement de l'organisation et sa gestion, méthodes de défense des intérêts, levée des fonds, rédaction de propositions détaillées, analyse des questions posées et relations avec les médias
 - b. Financement direct : Mise à disposition d'équipements (particulièrement d'ordinateurs, de télécopieurs, de photocopieurs)
- Cette assistance est-elle assortie de conditions spécifiques : la nature même de la CSO et de son caractère engagé mais non partisan est-elle modifiée ?

IX. Décrivez et analysez le rôle des médias pour encourager la participation des organisations de la société civile à la politique nationale et au débat public sur les questions de sécurité et de défense. Bien que les médias ne soient pas à proprement parler des organisations de la société civile mais plutôt des entreprises oeuvrant à des fins lucratives, ils n'en jouent cependant pas moins un rôle capital au niveau des préférences et des opinions du public envers les décideurs politiques. Les médias sont par ailleurs un instrument clé pour les organisations de la société civile car ils attirent l'attention des décideurs politiques et du grand public sur leurs programmes et leurs positions. Les médias sont, à un niveau plus général, des gardiens de la démocratie, ce qui est plus que la seule publication des faits. Les journalistes ont la l'occasion de diffuser une information qui incite le public à penser à ce qui est bien et ce qui est mal et ils contribuent ainsi au développement du débat critique et du dialogue moral de leur société.

X. Où les représentants de la société civile puisent-ils leurs connaissances et leurs qualifications ? Le cas échéant, comment accroître la qualité de la contribution de la société civile à la gouvernance ? La question posée ici est celle de savoir dans quelle mesure les acteurs de la société civile peuvent apporter une contribution réelle à la gouvernance et comment la qualité de leur insertion peut être améliorée. Il faut insister ici sur l'importance capitale des connaissances juridiques de base dans les États où des gouvernements autoritaires cherchent à limiter et/ou à contrôler le travail des acteurs de la société civile.

XI. Quelles conclusions tirez-vous de la description et de l'évaluation du développement de la société civile ?

Quels sont les problèmes qui subsistent et qui devraient être réglés ?

Donnez les raisons des succès et des échecs du développement de la société civile dans le pays.

Dans quelles proportions le développement de la société civile sensibilisée à la défense et à la sécurité s'insère-t-il dans les changements affectant la société et la politique ?

Ce projet est organisé par Marina Caparini, Centre du contrôle démocratique des forces armées, Genève (CDFA). Pour de plus amples informations ; téléphone +41 22 741 7721, télécopie +41 22 741 7705. Adresse électronique : : *m.caparini@dcaf.ch*

Les militaires et leur environnement civil : Réflexions sur une théorie des relations secteurs civil - militaire

Gerhard Kimmel¹

L'étude de ce qui doit être appelé les relations civil-militaire a connu un regain d'intérêt durant les dix dernières années et, d'après moi, il est certain qu'une attention encore plus vive y sera consacrée dans les années à venir. Cette situation nous permet de parler d'une véritable renaissance de l'étude des relations civil-militaire. D'après moi, cette renaissance s'explique par le fait que ces dernières années, les relations civil-militaire vivent une phase de turbulence dans le monde entier qui lance de nouveaux défis aux schémas des relations civil-militaire. En particulier cette "renaissance" provient de ce que certains chercheurs perçoivent comme la question soulevée par l'émergence des démocraties après la guerre froide en Europe de l'Est et en Europe Centrale ; de la recherche par l'Amérique (principalement) d'une généralisation des normes démocratiques dans le monde entier ; des problèmes persistants pour imposer le contrôle civil sur le secteur militaire dans plusieurs États, en particulier ceux dans lesquels les conflits internes prennent une forme endémique ; enfin d'une phase transitoire récente et brève pendant laquelle l'Amérique a douté elle-même de l'efficacité du contrôle civil aux États-Unis."² Don Snider et Miranda Carlton-Carew ajoutent à ces différents facteurs les changements du système international causés par la fin du conflit Est-Ouest, la réduction rapide des forces armées qui a suivi et le recours grandissant aux militaires pour des opérations autres que la guerre.³ Ces différents éléments seront abordés dans le cadre de cet article mais tout d'abord, l'idée qui a été avancée sur la renaissance des études des relations civil-militaire fait surgir plusieurs questions inéluctables auxquelles il faut d'abord répondre : Qu'entend-on actuellement par "relations civil-militaire" ? Quels sont les "schémas établis" dont il a été question ? Dans quelle direction les relations civil-militaire évoluent-elles ? Enfin, ces différentes questions réunies sous-tendent le problème d'un mod-

¹ Gerhard Kimmel est chercheur à l'Institut de recherche sociale des forces armées fédérales allemandes Bundeswehr (SOWI), Strausberg, Allemagne ; il est président du Groupe de travail allemand des forces armées et de recherche sociale (AMS) ; secrétaire général du Comité de recherche 01 : forces armées et résolution des conflits de l'Association sociologique internationale (ISA).

² Douglas L. Bland, "A Unified Theory of Civil-Military Relations", *Armed Forces & Society* 26 : 1 (1999) : 7.

³ Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew, "The Current State of U.S. Civil-Military Relations : An Introduction", in *U.S. Civil-Military Relations in Crisis or Transition ?*, ed. Snider and Carlton-Carew (Washington, D.C. : Center for Strategic and International Studies, 1995), 8-14, cité par Sam C. Sarkesian et Robert E. Connor, Jr., *The U.S. Military Profession into the Twenty-First Century. War, Peace and Politics* (London : Frank Cass, 1999), 81.

èle ou d'une théorie des relations civil-militaire susceptible de synthétiser tous ces éléments. Les développements qui suivent tentent d'apporter une réponse.

Relations civil-militaire : Approches d'une définition

Comme l'indique le terme "renaissance" utilisé ci-dessus, l'étude des relations civil-militaire ne vise pas que le passé récent. Les relations civil-militaire et les questions qu'elles soulèvent ont retenu l'attention d'un grand nombre de chercheurs de différentes disciplines universitaires avec, bien entendu, des différences d'approche évidentes. Par exemple, l'un des sujets d'étude de la sociologie classique est le débat sur ce que l'on a appelé l'"incompatibilité" des sociétés industrielles développées et de leur utilisation de la force militaire. Ce débat remonte à Auguste Comte, Herbert Spencer et plusieurs autres, et il a connu sa forme la plus virulente (dans les années quatre-vingts du siècle dernier) avec Wolfgang Vogt, qui a défini le type idéal de *logique civile* et de *logique militaire*, chacune étant radicalement différente et de plus en plus exclusivel'une de l'autre.⁴ Dans *Economie et Société*, Max Weber analyse les militaires comme un *état (Stand)* ou une profession et encore comme une organisation bureaucratique. Alfred Vagts, qui a publié son *Histoire du militarisme*, désormais classique, avant la Seconde Guerre mondiale, soumet l'hypothèse d'une intrigue historique du militarisme.⁵ Plus récemment, Stanislav Andreski étudie dans son *Military Organization and Society*, trop souvent négligé, les effets des forces armées sur les structures sociales et la stratification sociale et leur pertinence pour le maintien de la position des élites sociales.⁶

C'est incontestablement illustre ouvrage du politologue Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, écrit en 1957, qui a eu le plus grand impact sur l'orientation des discussions portant sur les relations civil-militaire.⁷ Son analyse

⁴ Pour une discussion en profondeur, voir Günther Wachtler, ed., *Militär, Krieg, Gesellschaft. Texte zur Militärsoziologie* (Francfort : Campus, 1983). Sur les idées radicales de Vogt, voir Wolfgang R. Vogt, ed., *Sicherheitspolitik und Streitkräfte in der Legitimationskrise. Analysen zum Prozess der Delegitimierung des Militärischen im Kernwaffenzeitalter* (Baden-Baden : Nomos, 1983) ; Vogt, ed., *Militär als Gegenkultur. Streitkräfte im Wandel der Gesellschaft I.* (Opladen : Leske & Budrich, 1986) ; et Vogt, ed., *Militär als Lebenswelt. Streitkräfte im Wandel II* (Leverkusen : Leske & Budrich, 1988). Dans le sillage de Wilfried von Bredow, je ne suis pas les idées radicales de Vogt ; je pense plutôt que la réalité sociale et politique empirique de ces logiques différentes n'existe pas à l'état pur mais sous une forme mixte ; voir von Bredow, *Die Zukunft der Bundeswehr. Gesellschaft und Streitkräfte im Wandel.* (Opladen : Leske & Budrich, 1995), 22.

⁵ Alfred Vagts, *A History of Militarism. The Romance and Realities of a Profession.* (New York : W.W. Norton, 1937)).

⁶ Stanislav Andreski, *Military Organization and Society*, 2e éd.. (London : Routledge & Kegan Paul, 1968).

⁷ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA : The Belknap Press of Harvard University Press, 1957). Peter Feaver dit que l'ouvrage de Huntington "a eu l'influence la plus large et la plus forte. Il connaît un succès durable par la richesse de son contenu et par l'examen approfondi qu'il effectue mais aussi parce que les militaires américains qui ont repris plusieurs ... de ses grandes conclusions, en ont fait le

concentrée sur le corps des officiers met l'accent sur le conflit potentiel entre le désir manifesté par les civils de contrôler les forces armées et les nécessités de la sécurité militaire. Selon lui, cette tension doit être prise en charge comme telle par ce qu'il appelle le "contrôle civil objectif", dont l'instrument est le professionnalisme militaire et les notions corrélées d'autonomie militaire, de neutralité politique et de subordination volontaire. Toutefois, comme, à l'époque à laquelle il écrivit son livre, il considérait les paramètres sociaux comme étant à tout le moins problématiques à cause de ce qu'il percevait comme la prédominance du libéralisme américain, sa vision des militaires américains et son pronostic sur la sécurité nationale américaine n'étaient pas optimistes : "La tension entre la demande de sécurité militaire et les valeurs du libéralisme américain ne peut être résolue dans le long terme que par la réduction de la menace pour la sécurité ou par l'affaiblissement du libéralisme."⁸ Indépendamment de sa critique de la société américaine, il est certain que l'étude de Huntington a servi à déplacer le centre de focalisation des recherches sur les relations civil-militaire pour aborder les questions posées par les relations entre les militaires et l'État, c'est-à-dire le gouvernement, tout en mettant en valeur la place dominante du professionnalisme militaire comme instrument de contrôle gouvernemental civil sur les militaires.

Toutefois, comme d'autres l'ont noté, par exemple Samuel Finer, Morris Janowitz et Bengt Abrahamsson⁹, il n'est pas nécessaire de maintenir l'équation du professionnalisme militaire et de la subordination volontaire, inhérente à la pensée de Huntington, car décidément trop de forces armées se considèrent professionnelles non seulement selon leurs propres normes mais aussi en vertu de l'appréciation externe, et sont engagées dans des entreprises de subversion des autorités civiles, voire même de *coups d'état*. C'est la raison pour laquelle le second grand protagoniste du débat sur les relations civil-militaire, Morris Janowitz, "considère le contrôle civil en termes de contrôle de la société plutôt qu'en termes de contrôle par l'État ou de contrôle institutionnel. Les institutions de l'État jouent un rôle secondaire en tant que prolongement de la société mais le contrôle par la société, qui est considéré en partie comme une intégration dans la société, constitue le sujet théorique et empirique de Janowitz"¹⁰. Il n'en reste pas moins que Janowitz se réfère souvent à l'idée de professionnalisme lui aussi, mais il est prêt à accepter jusqu'à un certain degré la politisation inévitable des militaires parce que, dans le contexte international de l'ère nucléaire, les militaires illus-

pivot de leur enseignement des relations civil-militaire". Feaver, "The Civil-Military Problematic : Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control", *Armed Forces & Society* 23 :2 (1996) : 158.

⁸ Huntington, *Soldier and the State*, 456.

⁹ Samuel E. Finer, *The Man on Horseback : The Role of the Military in Politics* (London : Pall Mall Press, 1962) ; Morris Janowitz, *The Professional Soldier. A Social and Political Portrait* (New York : The Free Press, 1971 [1960]) ; Bengt Abrahamsson, *Military Professionalization and Political Power* (Beverly Hills, CA : Sage, 1972).

¹⁰ Feaver, "Civil-Military Problematic", 166.

trent le concept d'une force de police.¹¹ Dans ce contexte, il faut insister tout particulièrement sur la notion d'"éthique professionnelle" qu'il met en avant, son dynamisme et les évolutions dont elle est susceptible et qui a une extension plus large que la conception du professionnalisme de Huntington. Selon Janowitz, les officiers relèvent du contrôle civil pas uniquement sous l'effet des "normes professionnelles qu'ils s'imposent eux-mêmes" mais sur la base d'une "intégration significative des valeurs civiles".¹²

Par la suite et dans la ligne de cette idée, Charles Moskos a élaboré le modèle bien connu de type E/S du professionnalisme militaire et a opéré une distinction entre l'institution et le métier. Il fait remarquer qu'on peut constater un écart entre le modèle du professionnalisme militaire reposant sur une notion du secteur militaire en tant qu'institution "légitimée par des valeurs et des normes, c'est-à-dire transcendant les intérêts individuels au bénéfice d'un bien supérieur présumé" et une autre vision reposant sur la profession militaire en ce qu'elle est "légitime en termes de marché, c'est-à-dire de rentabilité monétaire à compétences équivalentes".¹³

Ce bref survol des apports qui ont eu et ont toujours une grande influence sur le débat concernant les relations civil-militaire met en avant un certain nombre de thèmes que nous pouvons regrouper sous le sujet qui nous intéresse. Cela étant, il ne s'agit ici que de la partie visible de l'iceberg car ce domaine recèle de nombreuses autres questions. Cela s'explique par le fait que les relations civil-militaire sont comprises au sens large comme les relations entre les forces armées et les soldats d'une part et le monde civil, non militaire, de l'autre. Afin d'ordonner ces différents sujets, nous répartissons les relations civil-militaire en plusieurs niveaux où les civils sont en contact avec des militaires et inversement.

Afin de présenter ces différents niveaux, il est nécessaire de préciser que cette approche implique que les forces armées soient suffisamment différentes du reste de la société pour être distinguées comme une entité distincte. C'est un fait que certains chercheurs insistent sur la "nécessité pour les forces armées de se concevoir en dehors de la société, avec des structures organisationnelles, une culture ou une éthique autres, de manière à pouvoir réaliser leur mission."¹⁴ Dans un article fascinant, Bernard Boëne fait ressortir le caractère unique des militaires,

¹¹ See Janowitz, *Professional Soldier*, ch. 20.

¹² Janowitz, *The Professional Soldier*, 420. Ces points représentent les différences essentielles dans l'approche de l'autonomie militaire par Janowitz et Huntington. Il faut aussi relever que Huntington et Janowitz appliquent tous les deux le concept de professionnalisme et d'éthique professionnelle aux seuls officiers ; voir Gwyn Harries-Jenkins, "The Concept of Military Professionalism", *Defense Analysis* 6 :2 (1990), 122.

¹³ Charles C. Moskos, "From Institution to Occupation. Trends in Military Organization", *Armed Forces & Society* 4 :1 (1977) : 42, 43.

¹⁴ Christopher Dandeker, "The Military in Democratic Societies : New Times and New Patterns of Civil-Military Relations", in *Military and Society in 21st Century Europe. A Comparative Analysis*, ed. by Jürgen Kuhlmann and Jean Callaghan (Hamburg : Lit, 2000), 29.

c'est-à-dire la question capitale "de savoir en quoi les militaires ont et doivent avoir quelque chose de véritablement unique."¹⁵ La réponse qu'il donne n'est pas directe : "Si cet article a établi quelque chose, c'est que le thème du caractère distinct des militaires est une question complexe. La réponse que l'on y apporte varie considérablement en fonction des points d'application de la comparaison en termes de structures sociales, de recrutement, de savoir-faire, de culture, de mode de vie, de degré d'intégration sociale et politique dans la société de tutelle, de statut juridique et autres éléments." Il n'en donne pas moins une réponse globalement positive et conclut, quelques lignes plus loin : "Il existe toutefois un certain nombre de traits permanents en relation avec le caractère sacré de la guerre pour la société lorsqu'elle se tourne vers cette solution : l'obéissance, la loyauté, le dévouement illimité dans le service, le caractère absolument strict de l'autorité institutionnelle de coercition, mais aussi la violence immanente (la transgression des tabous civils)¹⁶ D'autres auteurs sont du même avis. Martin Edmonds fait remarquer par exemple "que les services en armes [comme Edmonds préfère les nommer] remplissent une mission extrêmement spécialisée dont les conséquences ont pour effet de les distinguer entièrement de la société civile, et cela aussi géographiquement pour une grande part."¹⁷ Christopher Dandeker écrit : "Le secteur militaire est unique par la nature et l'étendue des prérogatives qu'il entend exercer sur ses personnels. Ceux-ci sont tenus de s'entraîner à tuer et à se sacrifier, à participer à la vie d'une communauté militaire où le travail, l'existence et les autres éléments de socialisation sont partagés entièrement avec les autres personnels avec le risque d'avoir à répondre dans les 24 h à un ordre de mobilisation les séparant immédiatement des leurs."¹⁸

Pour de nombreux observateurs, la théorie des systèmes, telle qu'elle est développée dans *Armed Services and Society* de Martin Edmonds, constitue un cadre théorique approprié pour rendre compte de ce caractère unique des forces armées. Dans cette perspective, le service dans les forces armées peut être compris comme un système qui se distingue de son environnement et qui fonctionne par l'interaction de plusieurs composantes indépendantes selon sa propre logique. Ce système (ou plutôt sous-système) des forces armées peut être analysé par les relations qu'il entretient avec son environnement et avec les autres sous-systèmes qui interviennent et évoluent dans cet environnement.

Au terme de ces préliminaires analytiques, je propose de distinguer six fac-

¹⁵ Bernard Boëne, "How 'Unique' Should the Military Be? A Review of Representative Literature and Outline of a Synthetic Formulation", *European Journal of Sociology* 31 (1990) : 3.

¹⁶ Boëne, "How 'Unique'?", 58.

¹⁷ Martin Edmonds, *Armed Services and Society*, IUS Special Editions on Armed Forces and Society no. 2 (Boulder : Westview Press, 1990), 43. Dans le même temps, il insiste sur les liens essentiels qui subsistent entre le militaire et la société.

¹⁸ Christopher Dandeker, *Flexible Forces for the Twenty-First Century*, Facing Uncertainty Report no. 1 (Karlstad : Department of Leadership, Swedish National Defense College, 1999), 85.

teurs d'interdépendance et d'interpénétration de manière à couvrir l'intégralité des relations civil-militaire : l'économie, les finances, la technologie, la culture, la société et la politique.¹⁹ Il faut d'abord garder à l'esprit que ces dimensions variables des relations civil-militaire peuvent être perçues différemment selon le moment auquel on les observe. En d'autres termes, le facteur temps est un élément de cette analyse. À ce sujet, je propose une différenciation des relations civil-militaire en : (1) temps de paix, (2) situation de crise, (3) opérations militaires traditionnelles (défense, dissuasion, attaque) et (4) opérations militaires non conventionnelles (maintien de la paix, intervention humanitaire, etc.). De plus, le côté civil a une dimension nationale et internationale alors que ces six éléments sont envisagés dans une perspective nationale plutôt que dans le contexte international. Le tableau ci-dessous donne quelques exemples de sujets de recherche pour les différentes catégories et montre par ailleurs que l'étude des relations civil-militaire est une tâche pluridisciplinaire :

Dans cette large perspective, l'étude des relations civil-militaire est beaucoup plus vaste que ce que l'on entend généralement, pour autant que dans une optique traditionnelle, les relations civil-militaire sont limitées au domaine purement social et plus spécialement à la politique. Jusqu'à un certain point, cette impression est corroborée par le fait que le but de la recherche des relations civil-militaire se penche sur ces deux domaines. Il faut noter toutefois que ces études contiennent plus que la recherche sur les relations civil-militaire dans la société et en politique et que la majorité des études sont consacrées à ces deux domaines et cela pour de bonnes raisons.

La problématique civil-militaire

Cette concentration de la recherche concernant les relations civil-militaire sur la société et le politique s'expliquent principalement par ce que Peter Feaver a appelé la "problématique civil-militaire". Il ne s'agit pas pour autant d'un problème récent ni d'une donnée de l'ère moderne, un grand nombre de penseurs politiques et de philosophes y ont déjà consacré leur attention intellectuelle et politique. Platon, par exemple qui en parle au Troisième Livre de *La République*. Deux principes essentiels éventuellement antagonistes se font jour ici : "Premièrement, les militaires doivent être suffisamment forts pour l'emporter dans les guerres conduites par la société" mais, en second lieu "dans l'instant même où les militaires doivent protéger l'État contre l'ennemi, ils doivent gérer leurs affaires de manière à ne pas détruire la société qu'ils sont amenés à protéger". En conséquence, le militaire doit être subordonné à l'autorité politique de l'État : "Parce qu'il doit être

¹⁹ Ce schéma est inspiré par Edmonds, *Armed Services and Society*, 113, et Bernard Boëne, Wilfried von Bredow et Christopher Dandeker, "The Military in Common-Risk Societies. Elements of Comparison Among Nine Countries of West, Central, and East Europe", dans Kuhlmann et Callaghan, eds., en particulier pp. 319-325. Les deux ouvrages opèrent une distinction entre les domaines de l'économie, de la politique, de la société et de la culture.

Tableau : Différents domaines des relations civil-militaire et exemples de sujets de recherche

Domaine	Contexte national	Contexte international
Économie	Le secteur militaire comme facteur économique en tant que consommateur de biens ayant un impact économique notable dans certaines régions par la contribution à la stabilité économique. Les forces armées et l'industrie de l'armement.	Le secteur militaire comme facteur économique en tant que consommateur de biens dans les missions de défense de la paix comme apport à la reconstruction économique.
Finances	Les dépenses militaires et le budget général de l'État.	Les forces armées en temps que dispensatrices de l'aide militaire internationale et des crédits internationaux.
Technologie	Le secteur militaire en tant que promoteur du développement technologique du pays.	Exportation des technologies militaires et des armements.
Culture	Importance des militaires pour la culture politique du pays (le "poids de l'histoire"). La présence des forces armées dans les productions culturelles de la nation (roman, musique, film, théâtre, etc.).	Impact de la présence de forces armées étrangères sur la culture politique du pays. La présence des forces armées étrangères dans les productions culturelles de la nation (roman, film, musique, théâtre, etc.).
Société	La perception des services armés dans la société du pays. Le caractère distinct et l'intégration des militaires dans la société du pays.	Les forces armées et leurs adversaires dans la société dans le cas de missions extérieures. La perception des forces de maintien de la paix par la société du pays dans lequel où se déroule la mission de maintien de la paix.
Politique	Le contrôle politique des services armés. Rôle des militaires en politique.	Contrôle politique des missions militaires multinationales. Interface politique-militaire dans les alliances.

suffisamment fort pour assurer la protection contre la menace, sa taille et sa part aux ressources de la société doivent être finalisées.”²⁰ Le problème consiste donc à trouver un juste équilibre entre le fonctionnement du militaire et les impératifs socio-politiques.²¹

La problématique civil-militaire provient de la différenciation fonctionnelle et de la spécialisation à l’intérieur de la société qui apparaît avec le temps. L’évolution vers la division du travail dans le développement des sociétés a pour effet que la société, ou plus précisément le gouvernement que la société s’est donné ou qu’elle est contrainte d’accepter, délègue la mission d’assurer la sécurité de la société à certains de ses membres. Cette partie de la société a été appelée militaire. En tant que sous-groupe de la société dans son ensemble et en tant qu’instrument d’un gouvernement donné, le militaire contrôle des ressources de pouvoir substantielles, des ressources qui, dans la plupart des cas, dépassent celles du gouvernement. La question se pose alors de savoir pourquoi les forces armées respectent ce que disent les civils. C’est là que se situe ce que Feaver appelle le défi civil-militaire qui doit être résolu : “un secteur militaire suffisamment fort pour faire ce que les civils lui ordonnent de faire et un secteur militaire suffisamment subordonné pour ne faire que ce que les autorités civiles autorisent. Il s’agit là d’un problème spécifique de la délégation politique : Dans quelle mesure est-on sûr que l’agent exécutera la volonté exprimée, en particulier lorsque l’agent en question est détenteur d’armes et détient un pouvoir de coercition plus grand que celui qui manifeste sa volonté ?”²² Bernard Boëne pousse le dilemme jusqu’au point suivant : “Comment une société peut-elle régler efficacement (en toute sécurité et selon ses propres termes harmonieusement) les relations qu’elle entretient avec les responsables de sa sécurité ?”²³ Il s’agit là de la question primordiale du contrôle civil sur le secteur militaire qui nous conduit au vaste champ de la recherche sur les relations civil-militaire.²⁴

Le contrôle civil des forces armées est une question fondamentale et essentielle pour toutes les sociétés possédant de telles forces armées, sans égard à la nature du régime : démocratique, monarchique, théocratique, autoritaire ou to-

²⁰ Feaver, “The Civil-Military Problematique”, 151, 152, 153.

²¹ Voir Boëne, “How ‘Unique’ Should the Military Be ?”

²² Feaver, “Civil-Military Problematique”, 149.

²³ Boëne, “How ‘Unique,’” 27.

²⁴ Il faut noter ici que les termes “contrôle civil” sont employés en général dans le sens où il n’y a pas de différence entre les sociétés en fonction de leur degré de démocratisation. Pour les sociétés démocratiques / en cours de démocratisation, on a proposé la notion de *contrôle démocratique* en ceci qu’elle se réfère à une norme ; voir Wilfried von Bredow et Gerhard Kümmel “New Roles for the Armed Forces and the Concept of Democratic Control”, in *Civil-Military Relations in an Age of Turbulence : Armed Forces and the Problem of Democratic Control*, ed. by Gerhard Kümmel et Wilfried von Bredow, SOWI-Forum International no. 21 (Strasbourg : SOWI, 2000), 126.

talitaire.²⁵ Cela s'explique par le fait que les militaires sont ambivalents par nature. Dans la longue histoire des militaires, il existe de nombreux exemples où les forces armées n'ont pas suivi les ordres des civils gouvernementaux. Dans d'autres cas, les militaires sont intervenus dans un sens non démocratique, voire antidémocratique, par exemple en servant d'instrument pour renverser le système politique démocratique. C'est ce que nous pouvons identifier dans un certain nombre de pays d'Amérique Latine, d'Afrique, d'Asie et même de pays occidentaux, où les différents coups d'état dans ces pays sont restés des tentatives ou ont réussi. Il ne s'agit pourtant que d'un aspect du problème, l'autre étant que dans certains cas, les militaires ont joué un rôle capital pour protéger la démocratie contre ses adversaires. Dans cette même optique, il faut retenir que dans certains cas, les forces armées ont servi de support lors de la transition vers la démocratie.²⁶

Comme les forces armées sont une arme à deux tranchants, si l'on peut s'exprimer ainsi, il n'est pas étonnant que les relations entre les forces armées et la société et les questions du contrôle civil sur les militaires soient des préoccupations majeures à l'égard non seulement des sciences de la société, mais aussi de la société et du politique eux-mêmes. C'est particulièrement vrai pour les sociétés démocratiques dont le nombre s'est accru depuis la fin de la guerre froide, comme le montre la publication annuelle de *Freedom in the World* par Freedom House. Ces dernières années, la question du contrôle civil a fait l'objet de discussions animées, particulièrement à propos des pays de l'Europe de l'Est et des États successeurs de l'Union Soviétique.²⁷ Il existe un consensus dans les démocraties selon lequel l'existence même des forces armées rend nécessaire des institutions, des mécanismes et des instruments du contrôle politique et démocratique de la société sur les militaires afin de prévenir l'isolement des militaires par rapport à la société et de faire en sorte que les forces armées ne deviennent un véritable État dans l'État, ce qui représenterait une menace potentielle aux fondements politiques du gouvernement légitime. Comme le note de manière probante Dou-

²⁵ Suite à l'indépendance que vient d'acquérir récemment le Timor Oriental (juillet 2002), il y a 193 États dans le monde. Plus de 10% (22 au total) n'ont pas de forces armées. Les pays sans forces armées sont : Andorre, le Costa Rica, la Dominique, Grenade, Haïti, Kiribati, le Liechtenstein, les Maldives, Maurice, Monaco, Nauru, Panama, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, San Marino, les îles Salomon, Samoa, Saint-Kitts-et-Nevis, Tuvalu, Vanuatu et la Cité du Vatican.

²⁶ Les exemples les plus célèbres sont ceux des régimes occidentaux, tout particulièrement celui des États-Unis qui ont apporté la démocratie à l'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale et ont accordé un soutien dans lequel les forces armées ont eu une importance capitale.

²⁷ Voir, *entre autres*, James Gow, *Legitimacy and the Military : The Yugoslav Crisis* (London : Pinter Publishers, 1992) ; Anton A. Bebler, ed., *Civil-Military Relations in Post-Communist States* (London : Praeger, 1997) ; Constantine Danopoulos et Daniel Zirker, eds., *Military and Society in the Former Soviet Bloc* (Boulder : Westview Press, 1998) ; Kuhlmann et Callaghan, eds., *Military and Society in 21st Century Europe* ; et Andrew Cottey, Timothy Edmunds et Anthony Forster, eds., *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe : Guarding the Guards* (New York : Palgrave, 2002).

glas Bland, nous sommes ici en présence d'une face "matériel" et d'une face "logiciel".²⁸ Dans cette approche, le "matériel" des relations civil-militaire (ou plus précisément du contrôle civil sur les militaires) comprend les aspects tels que l'adoption d'une législation appropriée, la constitution d'un ministère de la Défense essentiellement contrôlé par les civils, l'institutionnalisation des commissions de contrôle parlementaire et la nomination d'un civil au poste de ministre de la Défense. Le "logiciel" du contrôle civil des services des forces armées est constitué de toutes les questions que soulèvent l'intégration des idées, des valeurs des principes et des normes démocratiques dans la culture militaire, la culture politique et les institutions de défense des démocraties nouvelles. Dans cette optique, on s'accorde à considérer que l'aspect "matériel" est généralement réalisé dans les démocraties émergentes, tandis que le "logiciel" est beaucoup plus difficile à mettre en place du fait qu'il a des implications avec l'attitude des hommes qui deviennent les promoteurs et les protagonistes de ces changements.²⁹ Cette intégration ne peut être réalisée avec succès que si les changements d'approche intellectuelle et d'orientation vers un avenir démocratique ne sont pas uniquement des proclamations rhétoriques mais une réalité vécue, processus qui demande finalement un certain temps.

La référence à cette insertion des normes démocratiques dans la culture militaire attire notre attention sur l'élargissement de notre approche. La question du contrôle civil sur les militaires est envisagée ici dans l'optique du contrôle civil, mais il y a aussi un aspect militaire à la question du contrôle civil et il est nécessaire de voir comment des changements peuvent s'opérer dans la perspective militaire. Il est tout à fait évident que les forces armées ont grand intérêt à ne pas s'exposer aux interférences civiles, un intérêt qui implique expressément l'existence ou la création de dispositions visant la prévention des abus politiques des militaires à des fins partisans ou la survie politique d'un gouvernement particulier. Selon Michael Howard, il s'agit ici du problème du "contrôle du gouvernement en possession de ces forces" [les forces armées].³⁰ À ce sujet, le contrôle politique du gouvernement soviétique sur les forces armées représente ce que nous pourrions appeler la version maximaliste du contrôle politique et il est établi qu'en tant qu'institutions de l'État, les militaires ne peuvent pas dans tous les cas se libérer des interférences politiques injustifiées ni même les restreindre.³¹ Nous pouvons dire que pour être opérationnel et efficace, le contrôle civil légitime doit

²⁸ Douglas L. Bland, "Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations", *Armed Forces & Society* 27 :4 (2001) : 525.

²⁹ Pour une discussion dans la tradition Westminster/Américaine, voir Bland, "Patterns", part. pp. 529-536.

³⁰ Michael Howard, *Soldiers and Governments : Nine Studies in Civil-Military Relations* (London : Eyre & Spottiswoode, 1957), 12.

³¹ Voir par exemple Timothy J. Colton and Thane Gustafson, *Soldiers and the Soviet State. Civil-Military Relations from Brezhnev to Gorbachev* (Princeton, NJ : Princeton University Press, 1989).

être accepté et assumé par les forces armées. En conséquence, la “volonté des militaires et leur acceptation des principes du contrôle civil” sont essentielles et représentent la condition même du contrôle civil.³² En soi, ce fait crée un malaise du fait que “les autorités civiles sont détentrices de la légitimité alors que les forces armées détiennent les armes”, comme le note Douglas Bland. Et il complète ainsi son propos : “Dans la mesure où le contrôle civil est implanté dans le corps des officiers, il n’est pas possible de conclure que c’est parce que les officiers l’acceptent ou parce que les autorités civiles l’imposent”, ce qui fait naître le sentiment désagréable qu’en bout de compte, les civils sont à la merci des forces armées.³³

Le contrôle civil comme régime de partage des responsabilités

Dans la première partie de cet article, j’ai proposé comme modèle général des relations civil-militaire de distinguer six domaines des relations civil-militaire, en tenant compte du contexte national et international et de la référence à l’époque à laquelle s’effectue l’observation. Dans une seconde partie, j’ai mis en valeur certains aspects des domaines dans les relations civil-militaire qui ont rallié l’essentiel de l’attention des chercheurs, à savoir la problématique civil-militaire, c’est-à-dire le problème du contrôle civil sur les forces armées.³⁴ Dans cette troisième partie, je voudrais présenter certaines approches récentes pour une théorie cohérente et exhaustive des relations civil-militaire ou plutôt du contrôle civil sur les forces armées. En conséquence, nous distinguons dans cet article un modèle général des relations civil-militaire et une théorie plus spécifique du contrôle civil.

Peter Feaver a dégagé les quatre grandes orientations qu’il faut intégrer dans une telle théorie. Premièrement, elle doit reposer sur la distinction analytique entre les sphères du civil et du militaire ; en second lieu, la théorie doit identifier les facteurs du contrôle des militaires par les civils ; troisièmement cette théorie doit dépasser le concept de professionnalisation ; enfin quatrièmement, Peter Feaver recommande pour établir cette théorie une analyse par déduction.³⁵ Douglas Bland ajoute à ces quatre principes plusieurs autres critères : Premièrement, la théorie doit s’étendre à toutes les “questions” à l’intérieur du modèle ; deuxièmement, elle ne doit pas seulement s’appliquer aux démocraties mais être valable pour tous les États et tous les modèles politiques ; troisièmement, elle doit être en mesure d’explicitier les changements dans le temps ; quatrièmement, elle doit donner les moyens d’établir une certaine prévisibilité des limites, de la durée et des événe-

³² Peter D. Feaver, *Guarding the Guardians : Civilian Control of Nuclear Weapons in the United States* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 1992), 253.

³³ Bland, “Patterns”, 529.

³⁴ David Segal note que “[l]e problème central des relations civil-militaire est celui du contrôle des civils sur le militaire”, Segal, “Civil-Military Relations in Democratic Societies”, in *Armed Forces at the Dawn of the Third Millennium*, SOWI Forum International no. 16, ed. Jürgen Kuhlmann and David R. Segal (Munich : SOWI, 1994), 40.

³⁵ Feaver, “Civil-Military Problematique”, 167–170.

ments ; enfin cinquièmement, elle doit être falsifiable.³⁶ Bland s’efforce de clarifier ce qu’il entend par là. Son approche théorique s’appliquant aux régimes politiques, qui est reprise de l’étude des relations internationales et sa théorie sur les responsabilités partagées, sont l’une des poussées innovatrices récentes les plus puissantes dans ce domaine.

Sa théorie des responsabilités partagées repose sur deux grandes présomptions : Premièrement, le contrôle civil “implique que la seule source légitime de la conduite et de l’action militaire est celle qui se déduit de la face civile extérieure à l’institution militaire/défense”³⁷ et, deuxièmement, “un processus dynamique est en œuvre, susceptible de changer les idées, les valeurs, les circonstances, les problèmes, les personnes et de culminer dans la crise et la guerre.”³⁸ Le partage des responsabilités repose sur cette notion “que le contrôle civil des militaires est géré et maintenu par le partage des responsabilités du contrôle entre les dirigeants civils et les officiers. De façon plus précise, les autorités civiles sont responsables et doivent rendre compte de différents aspects du contrôle, alors que les militaires sont responsables et doivent rendre compte pour les autres.”³⁹ Réunis, ils forment ce qu’il appelle un “régime”, pour lequel il retient la définition classique de Stephen Krasner selon laquelle il s’agit des “principes, des normes, des règles et des procédures de prise des décisions réalisant la convergence des différents acteurs.”⁴⁰ Cela suppose que les “dirigeants dans les deux sphères doivent comprendre dans quelle mesure ces principes, ces normes et ces règles affectent le fonctionnement courant de leurs relations et leur place à l’intérieur de ce processus, au total comment le régime est conduit et comment il traduit les conduites individuelles et collectives en relations civil-militaire.”⁴¹

Ainsi, selon Bland, les éléments du régime national et du contrôle civil évoluent et se modifient avec le temps, sous l’effet de l’histoire nationale spécifique, de la situation géopolitique et stratégique et de la culture politique. Cela implique que le contrôle civil n’est pas conçu “uniquement comme un moyen de prévention du coup d’état mais comme la gestion d’un régime qui régit et restreint les actions de tous les joueurs en fonction des intérêts de la société”⁴² Cette ap-

³⁶ Bland, “Unified Theory”, 9.

³⁷ Cette hypothèse est quelque peu problématique. Il suffit de penser à la situation dans laquelle le but du gouvernement civil au pouvoir est de changer de statut pour devenir autoritaire. Si nous suivons Bland, les forces armées doivent rester neutres, mais ne serait-il pas souhaitable en termes purement normatifs que, conjointement avec d’autres acteurs, les forces armées arrivent à prévenir une telle évolution ?

³⁸ Bland, “Unified Theory”, 10.

³⁹ Ibid., 9.

⁴⁰ Krasner, cité par Bland, “Unified Theory”, 10. Dans la même voie, James Gow utilise la notion de “contrat social” entre les soldats et la communauté socio-politique dans *Legitimacy and the Military* (27–32).

⁴¹ Bland, “Patterns”, 536.

⁴² Bland, “Unified Theory”, 20.

proche qui tient compte des changements affectant le régime et la dynamique des régimes pour l'approche du contrôle civil permet une analyse fructueuse du contrôle civil à travers le temps, à travers les différents systèmes politiques et les différents contextes social et culturel. "Percevoir les relations civil-militaire comme une anarchie contrôlée par un régime qui associe les variables fondamentales aux comportements nous fournit un moyen de relier les gestes et les acteurs qui transcende les États, les époques et les situations différentes. L'examen des modalités de formation et de maintien de ces régimes fait participer l'histoire au débat ... Il permet aussi de reconnaître les fondements des relations civil-militaire quand les règles applicables (les lois) et les procédures décisionnelles sont basées sur d'autres principes et d'autres normes nationales essentielles."⁴³ La configuration spécifique de ce régime des relations civil-militaire à un moment donné débouche sur "quatre matrices centrales de décisions en matière de défense : les décisions stratégiques sur les finalités et les moyens de la défense ; les décisions organisationnelles sur la distribution des ressources de la défense et les responsabilités internes ; les décisions sociales sur les forces armées et la société ; les décisions opérationnelles sur la mission des forces"⁴⁴ Pour autant que la prise de décisions repose sur des bases politiques, les militaires sont eux-mêmes conçus comme des acteurs politiques ou, comme Morris Janowitz le dit comme "un groupe de pression authentique", ce qui met en cause la notion populaire de neutralité politique des militaires dans sa version hypertrophiée. Tout particulièrement en ce qui concerne les décisions sur le recours à la force, les forces armées doivent être consultées et entendues, sans quoi elles se détachent de leurs autorités civiles.⁴⁵ La notion de "contrôle par délégation" chez Peter Feaver, sous laquelle il regroupe tout ce que nous appelons le "contrôle assuré" est également repris par Rebecca Schiff dans son plaidoyer en faveur de l'établissement d'un consensus.⁴⁶

Finalement, le régime des relations civil-militaire ou plus précisément le contrôle civil du régime militaire sera efficace s'il possède des ressources de base pour chacune des parties impliquées et si ces ressources sont disponibles en quantités suffisantes. Cette ressource est la confiance et cette confiance grandit à mesure que les mécanismes additionnels de contrôle interne sont mis en place pour toutes les parties.⁴⁷ Quand on parle de confiance, il est impossible d'éliminer une cer-

⁴³ Ibid., 16.

⁴⁴ Ibid., 11.

⁴⁵ Janowitz, *The Professional Soldier*, lvi ; voir aussi Richard Betts, *Soldiers, Statesmen, and Cold War Crises* (New York : Columbia University Press, 1991).

⁴⁶ Feaver, *Guarding the Guardians*, 7-9 ; Rebecca Schiff, "Civil-Military Relations Reconsidered : A Theory of Concordance", *Armed Forces & Society* 22 :1 (1995) : 7-24.

⁴⁷ C'est aussi en partie la réponse à la question de Samuel Finer sur le moyen de garantir la protection des forces armées contre les influences politiques majeures, voir Finer, *The Man on Horseback*, 5.

taine part d'incertitude.⁴⁸ Il est donc opportune d'élargir la formule de contrôle civil des forces armées de Douglas Bland parce qu'elle sous-entend surtout que les forces armées et les autorités civiles ne forment que deux ingrédients. Dans ce cas, le concept de Bland exige que la société soit réinsérée dans cette formule. Bland semble en effet négliger la société et ne la considère pas, en tout ou en entier, comme un acteur à part entière dans les régimes de relations civil-militaire ; il traite la société comme une sorte de toile de fond variable, sans importance. En conséquence, sa théorie du régime du contrôle civil met l'accent sur l'aspect politique / gouvernemental / administratif du contrôle civil et tend à négliger l'aspect social du contrôle civil, aspect particulièrement important dans le cas des démocraties.⁴⁹ Selon la théorie démocratique, dans les démocraties en particulier, la société rend légitimes son gouvernement et ses autorités et donc ses forces armées. En conséquence, "la légitimité du militaire face à la société est tributaire de l'acceptation sociale de la fonction militaire et de la capacité du militaire à bien jouer son rôle."⁵⁰ La légitimité des forces armées à l'intérieur de la société doit être considérée comme un atout important du succès et de l'efficacité de la mission du militaire.⁵¹

Selon Bland, il semble que la conclusion logique consiste à inclure le contrôle social dans l'approche du régime. Si l'on suit la théorie de la concordance de Rebecca Schiff, la question du contrôle civil sur le militaire représente une tâche importante non seulement pour les gouvernements mais aussi pour la société dans son ensemble et pour le militaire lui-même. Ces régimes tripartites de contrôle civil sur les forces armées présente le défi de créer l'équilibre entre les intérêts de toutes les parties.

Perspectives : Les défis du XXI^e siècle

Dans cette dernière partie, je donnerai un aperçu succinct des défis qui confrontent les relations civil-militaire en général et le contrôle civil sur les forces armées en particulier. Ces défis sont liés aux changements de l'environnement national et international de l'armée, rendus nécessaires par la pression grandissante exercée sur elle pour qu'elle s'adapte à ces changements, ce qui, en retour, a rendu la question des relations civil-militaire et la question du contrôle civil sur les forces armées très pertinente.

⁴⁸ Voir Niklas Luhmann, *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. 3. durchgesehene Auflage (Stuttgart : Ferdinand Enke, 1989).

⁴⁹ Edmunds, et al., *The Military and Society in Central and Eastern Europe*, 8.

⁵⁰ Edmunds, et al., *The Military and Society in Central and Eastern Europe*, 8.

⁵¹ C'est pourquoi Bernard Boëne écrit : "Au caractère socio-politique unique [du militaire] vient s'ajouter une unité fonctionnelle. Ces deux dimensions sont distinctes au niveau de l'analyse mais ne sont pas indépendantes." Boëne, "How Unique", 57.

L'environnement international

Pendant la plus grande partie du XX^e siècle, l'atmosphère internationale a été marquée principalement par la guerre froide, le conflit qui a façonné et dominé la politique internationale. Il provenait à la base d'un désaccord idéologique, de différences radicales entre les modèles sociaux respectifs qui se sont traduites en dimensions pouvoir-politique et en sécurité-politique.⁵² L'escalade des forces nucléaires a rendu ce conflit particulièrement inquiétant et le monde a été à la veille d'un holocauste nucléaire. La dissuasion est alors devenue la principale fonction des forces armées. 1989 a marqué la fin de la guerre froide et des relations internationales telles qu'elles existaient pratiquement depuis la Seconde Guerre mondiale. L'implosion de l'Union Soviétique et l'effondrement de l'empire soviétique ont modifié radicalement la configuration politique du monde. Les structures rigides et précises de la politique internationale mises en place pendant la guerre froide ont laissé place à un ordre mondial beaucoup plus incohérent, où le degré de sécurité variait de région en région.⁵³ Dans un certain sens, il est possible de dire que pour la plupart des gens, le monde n'est pas devenu un lieu plus sûr. Contrairement aux premiers espoirs de vivre dans un monde bienveillant, agréable, harmonieux, paisible et prospère gouverné par des Nations Unies (ONU) beaucoup plus puissantes, et contrairement au triomphalisme démocratique et économique de la position bien connue de Francis Fukuyama sur la fin de l'histoire, le monde fait face à des conflits militaires tenaces, à une politique unilatérale et au recours à la force militaire, de même qu'aux ressources financières substantielles allouées pour la fabrication d'armes et les équipements militaires.⁵⁴ Bien que nous soyons témoins d'une réduction des forces armées dans certains pays et d'une décroissance des dépenses militaires dans d'autres, les attentes quant à la traduction de ces tendances par la paix ont été déçues. Dans l'ordre mondial contemporain, aucun conflit structurel ne façonne à lui seul les autres conflits du système international comme cela a été le cas pendant la guerre froide jusqu'en 1989. Il y a par contre de nombreux conflits dont certains sont inter reliés et attisent les autres. Jusqu'à un certain point, ces conflits ne ressemblent pas à ceux du passé, alors que les États s'affrontaient les uns les autres. Au contraire, les conflits dans le monde en émergence proviennent de divergences intérieures dans les États, de différents groupes de la société et de l'effondrement des structures étatiques.⁵⁵

⁵² Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts* (Munich : Beck, 1991).

⁵³ See Joseph S. Nye, "What New World Order ?" *Foreign Affairs* 71 :2 (1992) : 83-96.

⁵⁴ Francis Fukuyama, *Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir ?* (Munich : Kindler, 1992).

⁵⁵ Voir Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton, NJ : Princeton University Press, 1988) ; William I. Zartman, ed., *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (Boulder : Lynne Rienner, 1995) ; et Robert I. Rotberg, "The New Nature of Nation-State Failure", *The Washington Quarterly* 25 :3 (2002) : 85-96.

Face à ce que l'on appelle les catastrophes humanitaires provoquées par ce type de conflits dans les années quatre-vingt-dix et aux démonstrations subséquentes et cosmopolites de préoccupation pour les droits de l'homme dans le monde, le rôle du militaire s'est élargi pour inclure le maintien de la paix, le renforcement de la paix, les interventions humanitaires et les missions militaires autres que la guerre. Dans cette optique, il est logique de distinguer entre le rôle traditionnel et non traditionnel des forces armées.⁵⁶ Il faut aussi mentionner dans cette perspective le 11 septembre 2001, l'effrayant synonyme du défi terroriste lancé contre l'ordre mondial, qui a mené à une plus grande diversification du rôle du militaire devant les changements importants de la guerre et des affrontements.⁵⁷

À la base de toute cette évolution, nous trouvons le processus de mondialisation, qui a gagné du terrain depuis la fin de la guerre froide.⁵⁸ La mondialisation est effectivement le joueur le plus important des relations internationales. Cette évolution asymétrique ne distribue pas équitablement les coûts et les bénéfices entre les États et les sociétés et à l'intérieur des États. En conséquence, nous voyons naître une opposition à la mondialisation se manifestant par plusieurs éléments (politique, économique, culturel, religieux, ethno-national). La mondialisation est aussi un phénomène à plusieurs dimensions qui se manifeste au niveau de l'économie, du système financier, de l'écosphère, des communications, de la démographie, de la sécurité et des affaires militaires. À l'intérieur de ces différents champs, les caractéristiques essentielles débordent et transgressent, c'est-à-dire franchissent les frontières. La mondialisation entraîne le resserrement des liens au-delà des frontières et les interactions entre les États et entre les membres des sociétés, faisant naître ce que Robert Keohane et Joseph Nye Jr. (1977) appellent une "interdépendance complexe".⁵⁹ Du fait que la mondialisation et la densité des interdépendances dans le monde varient selon les coûts et les avantages de cette interdépendance, et selon les différents degrés de réceptivité et de vulnérabilité à l'interdépendance, l'arène internationale devient de plus en plus et centre et le cadre de référence de l'action sociale de toutes les sociétés. En d'autres termes, la sécurité d'un pays donné peut être influencée et menacée par les événements qui prennent place dans une contrée lointaine et cela signifie que les politiques de sécurité de chaque pays doivent tenir compte des aspects mondiaux de la sécu-

⁵⁶ Voir von Bredow and Kümmel, "New Roles for the Armed Forces".

⁵⁷ Voir Martin van Creveld, *The Transformation of War* (New York : Free Press, 1991) ; Martin Shaw, *Post-Military Society. Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century* (Philadelphia : Temple University Press, 1991) ; Kalevi J. Holsti, *The State, War, and the State of War* (Cambridge : Cambridge University Press, 1996) ; et George and Meredith Friedman, *The Future of War. Power, Technology and American World Dominance in the Twenty-First Century* (New York : St. Martin's Press, 1998).

⁵⁸ Voir par exemple Malcom Waters, 2^e édition (London : Routledge, 1996).

⁵⁹ Robert O. Keohane et Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition* (Boston : Little Brown & Co., 1977).

rité. Dans la plupart des cas, on ne peut plus assurer la sécurité en se concentrant uniquement sur les pays voisins immédiats.

L'environnement national

Les forces armées sont les forces armées d'un système politique spécifique et d'une société spécifique à un moment donné. Pour l'Ouest, c'est-à-dire au sens large les membres de l'OCDE plus certains pays nouvellement industrialisés, le développement à l'intérieur des États nations et de leurs sociétés peut être répertorié sous les rubriques des mutations sociales et des mutations des valeurs. Ces modifications influencent la vie de la population, la vie des soldats et les conditions de fonctionnement des institutions de la société. Ces modifications peuvent être classées dans différentes rubriques ; dans sa brillante étude sur la *Révolution silencieuse*, Ronald Inglehart prétend qu'on perçoit dans les sociétés modernes un mouvement des attitudes et des valeurs matérialistes vers des valeurs et des attitudes post-matérialistes. Alors qu'on attachait une importance traditionnelle à la sécurité et au bien-être, les attitudes et les valeurs émergentes mettent l'accent sur la participation les considérations esthétiques et la réalisation de soi. De plus en plus de gens souhaitent vivre une vie saine dans un environnement sain (écologiquement sécuritaire).⁶⁰ Ces idées trouvent leur écho dans plusieurs analyses récentes, en particulier celle de Ulrich Beck. Selon Beck, le processus d'individualisation n'est qu'à ses tous premiers débuts et il gagnera en importance et en impact social dans les années à venir. L'individu est désormais contraint de se placer au centre de sa conceptualisation de l'existence et de vivre dans des conditions essentiellement risquées. Comme le souligne Beck, les risques causés par les caprices et les vicissitudes de l'existence doivent être supportés par l'individu qui a perdu le filet de sûreté matérielle représenté par sa famille ou les autres membres de la société.⁶¹ En liaison avec ce phénomène d'évolution vers le post-matérialiste, nous voyons naître ce que Gerhard Schulze appelle la "société du sensationnel" (*Erlebnisgesellschaft*), qui, pour la jeune génération est marquée par l'hédonisme et la recherche du plaisir.⁶² D'autres perçoivent un mouvement vers une société post-moderne assorti d'une croissance des orientations relativistes.⁶³

D'autres tendances sont également à l'œuvre dans l'environnement intérieur. Une révolution est en cours dans les sociétés avancées par suite de la dénatalité et de l'allongement de l'espérance de vie.

⁶⁰ Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics* (Princeton, NJ : Princeton University Press, 1977).

⁶¹ Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne* (Frankfurt : Suhrkamp, 1986).

⁶² Gerhard Schulze, *Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart*, 2nd ed. (Frankfurt : Campus, 1992).

⁶³ Bernard Boëne, "Post-Cold War Trends in the Civil Control of Armed Forces in the West," in *Civil-Military Relations in an Age of Turbulence*, eds. Kümmel and Bredow, 11–31.

Le vieillissement de la société s'accompagne d'une érosion des formes traditionnelles de la famille et du partenariat et de la prédominance de la famille à enfant unique. Le mouvement féministe n'a pas seulement augmenté le nombre de femmes qui ont reçu une éducation supérieure mais également, bien que dans une moindre mesure, le nombre de femmes qui font carrière en économie et en politique. La proportion grandissante des femmes dans la population active défie ainsi la tradition d'attribuer les emplois selon le sexe de la personne.

Un secteur militaire adaptatif

Comme les sociétés démocratiques exercent de plus en plus de pression pour plus de transparence et de participation publique dans tous les domaines et comme la démocratie et la démocratisation/libéralisation sont devenues des éléments si importants de l'ordre normatif international que même les états non démocratiques doivent en tenir compte, on exige également la démocratisation des politiques de sécurité et des forces armées.⁶⁴ C'est en particulier ce que l'on peut constater avec le débat sur la syndicalisation des soldats. Les forces armées sont exposées à une pression grandissante pour intégrer les normes démocratiques telles que les procédures décentralisées de décision, une plus grande participation individuelle, un flux d'informations plus intense et la transparence des structures. Il en résulte de nouveaux défis pour les dirigeants militaires car cela implique un mouvement vers la déstratification hiérarchique et la gestion des projets.⁶⁵

De plus, les forces armées sont intégrées dans une "société politique" soumise à une révolution de la communication et il faut s'attendre à ce que non seulement les opérations et les actions militaires mais aussi les développements à l'intérieur des forces armées retiennent l'attention du public et la curiosité des médias.⁶⁶ À une époque où nous sommes les témoins "d'un accroissement de la capacité de l'opinion de faire valoir son influence par des moyens qui transcendent les frontières", l'opinion publique et les médias ont un aspect à la fois national et intérieur et un aspect international.⁶⁷ Sur cette toile de fond, les problèmes liés à la gestion politique du recours à la force de coercition peuvent grandir aussi.

La démocratisation implique aussi que les forces armées seront confrontées aux mouvements sociaux et à des thèmes tels que les droits de l'homme, la paix, l'écologie, le rôle des sexes, l'émancipation, etc. Ces mouvements ont surtout mis à l'ordre du jour militaire des questions que les forces armées trouvent non seulement très indigestes et qui sont aussi vivement contestées. C'est en particulier ce qui ressort des questions d'égalité sociale telles que le débat sur l'insertion des

⁶⁴ Voir Günther Baechler, "10 Thesen zur Demokratisierung der Sicherheitspolitik", *Sicherheit und Frieden* 7 :1 (1989) : 27-31.

⁶⁵ Dandeker, "Flexible Forces", 87.

⁶⁶ Voir Michael Th. Greven, *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezipion als Probleme des Regierens und der Demokratie* (Opladen : Leske & Budrich, 1999).

⁶⁷ Dandeker, "The Military in Democratic Societies", 31.

femmes et des homosexuels dans les forces armées.⁶⁸ Du fait que les migrations mondiales sont appelées à augmenter plutôt qu'à diminuer, les sociétés multiculturelles en développement sont confrontées à la question de savoir si, et comment on peut intégrer, les différents groupes ethniques et religieux et les autres groupes sociaux dans les forces armées.

L'impact de ce décalage des valeurs est considérable compte tenu de l'écart qui se creuse progressivement entre les valeurs et les systèmes de valeurs militaires et civiles. Alors que les forces armées mettent l'accent sur l'autorité, l'obéissance, le devoir, la communauté, l'entraide, la discipline et le patriotisme, le secteur civil met en avant l'individualisme, la réalisation de soi, l'autonomie, le cosmopolitisme et la consommation.⁶⁹ Finalement, cette évolution peut amener un grand nombre de soldats à quitter les forces armées. Dans les pays où existe la conscription, cette évolution pourra se traduire par le nombre grandissant de recrues qui préfèrent le service civil au service militaire. L'évolution générale semble aller vers une "indifférence" de la société face à ses forces armées.⁷⁰ Bien que le prestige des forces armées reste considérable, attribuable en partie à sa noble vocation de défenseur de la paix, la tendance générale des gens est de bouder les forces armées. Dans la plupart des pays, la fin de la guerre froide a entraîné une réduction du personnel militaire ; et a généré de grands espoirs de paix dans certaines régions, en plus de marginaliser les militaires. Bien que cela ne se soit pas produit comme certains le souhaitaient, les dépenses et les effectifs militaires ont été réduits. Cette évolution a provoqué la démotivation des soldats servant dans les forces armées. Ces réductions ont aussi entraîné la fermeture de bases militaires, et les forces armées sont devenues moins visibles dans la vie publique ; la présence militaire dans l'existence quotidienne est moins forte qu'avant. La conséquence de tous ces facteurs est le nombre de plus en plus réduit de civils possédant une expérience directe de la chose militaire.⁷¹

Les militaires ont été obligés de s'adapter aux autres changements provoqués par la fin de la guerre froide. Comme nous l'avons dit précédemment, avec la mondialisation, les acteurs des relations internationales font face à des menaces touchant la sécurité et à ce que nous pouvons appeler des élans humanitaires, du genre "il faut faire quelque chose".⁷² En conséquence, nous assistons à un élar-

⁶⁸ Voir Joseph Soeters et Jan van der Meulen, eds, *Managing Diversity in the Armed Forces. Experiences from nine Countries* (Tilburg : Tilburg University Press, 1999).

⁶⁹ Voir Elmar Wiesendahl, "Wertewandel und motivationale Kriegsunfähigkeit von Streitkräften", *Sicherheit und Frieden* 8 :1 (1990) : 25-29 ; et Ekkehard Lippert, "Die Bundeswehr im Wertepagat", dans Bredow, *Die Zukunft der Bundeswehr*, 125-128.

⁷⁰ Charles C. Moskos, "Towards a Postmodern Military : The United States as a Paradigm", in *The Postmodern Military. Armed Forces After the Cold War*, eds. Charles Moskos, John Allen Williams et David R. Segal (New York : Oxford University Press, 2000), 15.

⁷¹ Dandeker, "Flexible Forces," 91.

⁷² Christopher Dandeker, "New Times for the Military : Some Sociological Remarks on the Changing Role and Structure of the Armed Forces of the Advanced Societies", in *The Sociology of the*

gissement du cadre des missions étrangères et à un accroissement de leur nombre. Afin de maîtriser ces problèmes et les questions de sécurité qui en découlent, les acteurs ont intensifié leurs efforts pour établir un régime de coopération militaire multinationale. Nous sommes témoins en particulier de ce que l'on pourrait appeler la mutinationalisation des forces armées, que ce soit dans le cadre des Nations Unies et de ses opérations de maintien de la paix ou dans le contexte des diverses alliances et des coalitions *ad hoc* qui veulent savoir comment les civils peuvent assurer le contrôle des opérations militaires multinationales.⁷³ Dans le cadre de ces processus militaires de multinationalisation / mondialisation, surgissent des questions surgissent telles que la garantie du caractère opérationnel au niveau de l'organisation, la régularité des contacts inter-culturels, la compréhension mutuelle et l'efficacité de la coopération militaire. Christopher Dandeker a parlé d'un "ensemble mixte d'arrangements impliquant les services militaires et civils, y compris les ONG, les médias et les organisations politiques régionales" qui devient nécessaire pour donner aux forces militaires les moyens de coopérer dans le monde entier, dans le nouveau cadre des missions multinationales.⁷⁴

Il est possible de dire que les opérations multinationales de maintien de la paix donnent un sens nouveau à la mission du soldat. Le soldat n'est plus seulement un combattant, un technicien ou un bureaucrate, il devient de plus en plus un diplomate, un policier et un travailleur de rue mondial. Il est certain que les fonctions atypiques ne supplantent pas le rôle traditionnel des forces armées mais elles viennent s'y ajouter, et augmentent ainsi le nombre d'opérations militaires, ce qui peut en retour mener au surmenage des soldats (et de leurs familles).⁷⁵ Les forces armées sont très loin de perdre toute importance politique, au contraire, elles acquièrent une *nouvelle* signification politique en jouant un rôle nouveau et anti-conventionnel. En conséquence, "la démarcation entre la chose militaire et la chose politique a tendance à s'estomper" et "les occasions de conflits politico-militaires deviennent plus fréquentes."⁷⁶ Pour combler les besoins de ces diverses missions et de ces impératifs fonctionnels, les forces armées sont en général devenues plus petites, plus coriaces, plus modulaires, plus flexibles et plus technologiques et elles opèrent de plus en plus selon le format 'matriciel' et sur une base volontaire.⁷⁷ Réunis, ces différents éléments soulignent l'hypothèse de

Military, ed. Giuseppe Caforio (Cheltenham : Edward Elgar, 1998), 579.

⁷³ Voir Gerhard Kümmel et Paul Klein, "The Internationalization of Military Life. Necessity, Problems and Prospects of Multinational Armed Forces", dans *Military Sociology. The Richness of a Discipline*, eds. Gerhard Kümmel and Andreas D. Prüfert (Baden-Baden : Nomos, 2000) : 311-328 ; et Bredow et Kümmel, "New Roles for the Armed Forces", 128.

⁷⁴ Dandeker, "Flexible Forces", 81.

⁷⁵ See Bredow and Kümmel, "New Roles for the Armed Forces".

⁷⁶ Dandeker, "The Military in Democratic Societies", 42ff ; Boëne, "Post Cold-War Trends," 24.

⁷⁷ Boëne, Bredow et Dandeker, "The Military in Common-Risk Societies", 319. A l'échelon international, la conscription semble être dépassée, ce qui ne manquera pas de faire naître de nouveaux défis pour les politiques de recrutement. Compte tenu de la révolution des affaires

Charles Moskos et James Burk qui perçoivent une transition de l'armée moderne massive et de la grande armée professionnelle moderne à une armée professionnelle post moderne plus réduite.⁷⁸ Moskos, Williams et Ségal parlent d'une armée post-moderne qui "vit un relâchement de ses liens avec l'État nation. L'évolution générale conduit à une force composée de volontaires, dont les missions sont multiformes, avec un caractère androgyne de plus en plus marqué extérieurement et au niveau des valeurs, présentant une plus grande perméabilité avec la société civile."⁷⁹ En dépit de cette plus grande perméabilité, il est permis de redouter que "les tensions entre les valeurs civiles de la société démocratique et la structure et la culture uniques en leur genre des militaires" s'intensifient à l'avenir.⁸⁰

Avec un secteur militaire "post-moderne" composé exclusivement d'effectifs volontaires, "nous voyons progresser la proportion de ceux qui sont au départ tout simplement partisans du militaire mais qui, coupés de la société, peuvent devenir réceptifs aux idéologies extrémistes et à la politisation."⁸¹ Entre autres évolutions, cela "peut provoquer le retour d'un professionnalisme intransigeant et d'une culture militaire traditionnelle reposant sur le refus de coopérer."⁸² On a proposé comme remède l'accentuation du professionnalisme pragmatique.⁸³ Dans la ligne de la politique et de la gestion des ressources humaines selon Janowitz, "le résultat espéré encouragera création de modèles de rôles qui renforceront la double identité de soldats et de citoyens au détriment des identités commerciales endurcies."⁸⁴ Dans le même ordre d'idées, nous trouvons la notion de l'"éthique militaire post-

militaires provoquée par les technologies qui débouche sur "l'élimination des incertitudes dans l'action militaire grâce aux moyens technologiques" (Boëne 2000 : 21), l'élément majeur devient l'information. (Boëne, "Post Cold-War Trends", 21). Voir, *entre autres*, Dorothy E. Denning, *Information Warfare and Security* (Boston : Addison-Wesley, 1999). En liaison avec cet élément, nous trouvons l'aversion présumée des démocraties avancées pour le recours aux troupes du type groupe de combat ; voir par exemple James Burk, "Support for Peacekeeping in Lebanon and Somalia : Assessing the Casualties Hypothesis", *Political Science Quarterly* 114 :1 (1999) : 53-78 ; et Philip Everts et Pierangelo Isernia, eds., *Public Opinion and the International Use of Force* (London : Routledge, 2001). Cette situation peut évoluer comme l'ont montré les événements postérieurs au 11 septembre 2001, mais finalement en partie seulement.

⁷⁸ Charles C. Moskos et James Burk, "The Postmodern Military", in *The Sociology of the Military*, ed. Caforio, 592.

⁷⁹ Charles C. Moskos, John Allen Williams, and David R. Segal, "Armed Forces After the Cold War", in *The Postmodern Military*, eds. Moskos, Williams, and Segal, 1.

⁸⁰ Dandeker, "Flexible Forces", 93.

⁸¹ Boëne, "Post-Cold War Trends", 21.

⁸² *Ibid.*, 22.

⁸³ Pour Arthur Larson, *le professionnalisme radical* implique que les soldats se conçoivent comme étant en service 24 h sur 24, alors que le *professionnalisme pragmatique* réalise l'équilibre entre les fonctionnalités à caractère unique et les facteurs non uniques du militaire et d'un travail par équipes, garantissant des relations harmonieuses avec la société. Voir Larson, "Military Professionalism and Civil Control : A Comparative Analysis of Two Interpretations", *Journal of Political and Military Sociology* 2 :1 (1974) : 57-72.

⁸⁴ Boëne, "Post-Cold War Trends", 25.

déférentielle”qu’il faut établir pour “comblé les besoins opérationnels des militaires et pour satisfaire aux exigences des affaires modernes et des valeurs sociales contemporaines.”⁸⁵ Comme nous pouvons le déduire de ce survol, le champ des relations civil-militaire et du contrôle civil sur les forces armées est influencé par de nombreux facteurs. Certains des modèles de contrôle civil établis dans le passé subsisteront, d’autres pourront être modifiés, alors que d’autres encore devront être purement et simplement révisés. Nous vivons une période de changements et d’autres apparaissent à l’horizon, il reste à savoir comment ces changements seront maîtrisés. Nous vivons une époque intéressante pour les praticiens et les chercheurs en relations civil-militaire et en contrôle civil sur le militaire.

⁸⁵ Dandeker, “The Military in Democratic Societies”, 35 ; Dandeker, “Flexible Forces”, 93.

Contrôle démocratique des forces armées : Principes et pratique

Simon Lunn¹

Émergence du contrôle démocratique des forces armées

On entend généralement par “contrôle démocratique” des forces armées (ci-après le CDFA) la subordination des forces armées aux autorités démocratiquement élues pour gérer les affaires du pays.² Au sens le plus large, ce terme veut dire que toutes les décisions concernant la défense du pays sur l’organisation, le déploiement et l’utilisation des forces armées, l’établissement des priorités militaires et des équipements et l’attribution des ressources nécessaires relèvent de l’autorité démocratique et élue, détenue par le corps législatif dans le but d’assurer le soutien de la population et la légitimité, le but ultime étant de garantir que les forces armées servent la société qu’elles protègent et que les politiques militaires soient compatibles avec les objectifs politiques et les ressources économiques. Du fait qu’il relève d’un droit particulier, le CDFA doit être considéré comme un élément essentiel et comme le reflet des relations au sens large entre les forces armées et la société qu’elles protègent.

Pendant la guerre froide, le CDFA souleva peu de discussions ou de débats approfondis dans les milieux universitaires.³ Dans la plupart des pays de l’OTAN, on le tenait pour acquis car l’attention était concentrée sur le recours possible aux forces armées pour faire face à la menace d’agression soviétique. Depuis la fin de la guerre froide, la question du CDFA a pris beaucoup d’ampleur. Elle a donné naissance à une véritable industrie artisanale ; les ateliers les séminaires et les conférences abondent, les thèses, les études, les articles d’universitaires et de praticiens inondent le marché. Un nouvel institut de recherche entièrement consacré

¹ Simon Lunn est

² La définition des “forces armées” peut faire problème. Dans cet article, nous envisageons les forces placées sous la direction du ministère de la Défense. Dans de nombreux pays, il existe diverses forces armées qui ne tombent pas sous la coup de l’autorité du ministère de la Défense, par exemple la police, les forces de sûreté intérieure et les forces para-militaires. Il est hors de doute que ces forces relèvent du contrôle démocratique, sans considération des rapports de subordination.

³ Les principaux travaux universitaires sur les relations civil-militaire pendant cette période ont été : Samuel E. Finer, *The Man on Horseback : The Role of the Military in Politics* (London : Pall Mall Press, 1962) ; Samuel P Huntington, *The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA : The Belknap Press of Harvard University Press, 1957) ; Morris Janowitz, *The Professional Soldier : A Social and Political Portrait* (New York : Free Press, 1971 [1960]) ; et Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times : On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers* (New Haven : Yale University Press, 1977).

à ces questions a été créé à Genève.⁴ Plusieurs raisons expliquent l'émergence soudaine de l'intérêt pour le CDFA. Il s'agit d'abord et avant tout de la transition qui marqua l'Europe Centrale et l'Europe de l'Est quand les ex-pays communistes mirent en place des institutions et des pratiques démocratiques caractéristiques des sociétés occidentales.

Il fut bientôt évident, pendant cette période de transition, que les forces armées étaient l'un des éléments résiduels de l'ancien régime qui avaient besoin du plus grand changement. Habitues au contrôle du parti unique et jouissant d'une position privilégiée en termes de ressources et de statut, elles devaient désormais se plier – et rendre compte – aux structures démocratiques qu'on mettait en place.⁵ La question se fit pressante quand l'OTAN fit clairement savoir que le CDFA représentait une des conditions que l'Alliance examinerait dans son évaluation de l'état de préparation des membres potentiels. Les objectifs essentiels du Partenariat pour la paix de l'OTAN étaient l'encouragement de la transparence en planification de défense et de budget militaire et l'aide pour assurer le contrôle démocratique des forces de défense.

C'est ainsi que plusieurs des candidats et autres partenaires ont demandé conseil et assistance à l'OTAN pour définir les mesures à prendre. Ils se sont heurtés dès lors à un paradoxe fondamental. Alors que l'OTAN insiste sur le CDFA, il n'existe pas de modèle au sein de l'Alliance qui pourrait servir d'exemple. Pour des raisons historiques, culturelles et constitutionnelles, chacun des membres de l'Alliance a adopté une approche différente sur ces questions qui défie donc toute élaboration selon un schéma "unique". Plusieurs réunions de réflexion de l'OTAN dans le cadre du PPP (PfP) ont éclairé un grand nombre d'éléments du CDFA, mais ont aussi mis en évidence toutes les variantes possibles et la difficulté à dégager une définition simple. On se mit finalement d'accord pour dire que la phrase "Nous le reconnaissons quand nous le voyons, ou plutôt quand nous ne le voyons pas" traduisait le mieux le consensus général. Comme le disait l'un des participants lors d'une de ces réunions : "Dès l'instant où nous semblons arriver à nous entendre sur ces critères, l'un de nous doit quitter la salle".⁶

⁴ Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève (DCAF) a été créé à l'initiative de son directeur, Teddy Winkler, dans le but d'attirer l'attention sur les questions d'intérêt spécifique dans ce domaine. En plus de son programme de recherche propre, le Centre de Genève espère apporter le degré de coopération minimale nécessaire aux diverses activités en cours dans ce domaine.

⁵ Le statut national des forces armées variait considérablement d'un pays à l'autre, en fonction du passé historique. En Pologne et en Roumanie, les militaires étaient tenus en haute estime, ce qui n'était pas le cas en Hongrie et en République Tchèque. Sans considération de leur statut national en tant que groupe professionnel fermé, l'armée était le reposoir des anciennes idées et représentait un obstacle au succès de la démocratisation.

⁶ Ces réunions informelles ont été complétées par un nombre incalculable d'ateliers et de séminaires sur les mêmes questions, certains dans les pays candidats, sur l'initiative de Christopher Donnelly, conseiller spécial ECE auprès du Secrétariat général de l'OTAN ; parmi les autres acteurs qui ont apporté une aide pendant les premières années, il faut mentionner le Centre des

Ce désarroi reflétait le dilemme qui confrontait tant l'Alliance que les candidats à l'adhésion, et qui affectait les autres "critères" de l'OTAN, soit la façon de savoir si les pays avaient atteint le niveau jugé nécessaire pour accéder à l'Alliance.⁷ Aux nations aspirant à l'adhésion, l'absence de modèle spécifique présentait des avantages et des inconvénients. . D'un côté, ils recevaient de nombreux conseils pas toujours pertinents sur les étapes appropriées à franchir et de l'autre, ils pouvaient choisir parmi ces conseils et les adapter à leurs propres besoins et conditions.

La concentration sur le CDFA coïncide avec une période de changements profonds pour les forces des membres de l'Alliance, changements qui ont eux-mêmes des conséquences sur les relations entre les forces armées et leurs sociétés. Les forces armées de tous les pays de l'OTAN traversent une phase de transition marquée par la restructuration, la réorganisation et, d'une façon générale, par la réduction des effectifs par rapport aux structures militaires de l'époque de la guerre froide. Plusieurs pays sont en train de passer de l'armée de conscription à une armée composée uniquement de volontaires. Les rôles et les missions de ces forces ont aussi changé du fait qu'elles sont de plus en plus impliquées dans des Opérations de réponse aux situations de crise (CRO) qui imposent de nouvelles exigences aux militaires. De plus, l'essor des nouvelles technologies de l'information a des retombées sur le fonctionnement des forces armées et, grâce à l'omniprésence et à la vigilance universelle des médias, la performance des forces trouve une large audience auprès du public. Réunis, ces facteurs constituent un nouvel environnement et offrent une série de nouveaux défis que les forces armées doivent relever ; ces changements affectent en retour l'influence des militaires sur la société et les relations entre le secteur militaire et les institutions politiques. Le contexte plus large des relations civil-militaire, dont fait partie le CDFA, n'est pas un processus rigide, il est en évolution constante. Tous les pays, qu'ils soient membres ou partenaires de l'OTAN, doivent réfléchir à nouveau aux retombées du nouvel environnement en matière de sécurité pour le fonctionnement de leur secteur militaire.

Les deux évolutions mentionnées ci-dessus : la démocratisation de l'ECE et l'impact du nouvel environnement de sécurité expliquent l'apparition en force du CDFA de nos jours. La plupart des pays ont mis en place des mécanismes appropriés pour intégrer et ajuster ces changements au nouvel environnement. Pour les pays ECE, les choses ont été plus difficiles. Ils ont dû assumer ces changements tout en mettant en place les mécanismes, les procédures, les modalités d'expertise et les attitudes de coopération nécessaires à l'efficacité du CDFA pendant qu'ils

études de sécurité européen de Groningue, Pays-Bas.

⁷ L'Alliance s'est toujours montrée très prudente et n'a pas adopté de liste exhaustive ou rigide de critères à l'intention des nouveaux membres ; la volonté d'adhérer doit être inspirée par une appréciation politique de toutes les conditions entrant en ligne de compte.

tentaient de surmonter les séquelles du passé, ce qui est beaucoup plus compliqué. Il s'agissait là d'un formidable défi.

Les conditions essentielles du CDFA

Bien qu'aucun modèle n'ait été offert, les discussions intenses portant sur le CDFA ont mené à l'émergence des grandes lignes des éléments essentiels qui doivent être présents sous une forme ou sous une autre pour assurer un contrôle démocratique. Il s'agit de :

- Les mécanismes juridiques et constitutionnels fixant les relations entre le chef de l'État, le gouvernement, le parlement et les forces armées au niveau de la répartition de l'autorité, du commandement et de la subordination en temps de paix et pendant la phase de transition vers la guerre ; de plus, ces mécanismes établissent la mission des institutions pertinentes et le statut et les droits des forces armées.
- Une mixité appropriée du personnel militaire et civil au ministère de la Défense nationale (y compris le titulaire civil du ministère de la Défense) pour assurer que l'expertise militaire s'insèrera dans un contexte politique et économique approprié.
- Le contrôle parlementaire approprié garantissant la légitimité et le soutien du peuple.
- Une transparence et une ouverture maximales s'étendant à l'existence d'instituts de recherche indépendants et à l'existence de médias actifs et inquisiteurs.
- Des forces armées à l'aise dans leur rôle social.

Ces différents éléments sont faciles à fixer sur le papier, mais il en va autrement lorsqu'il s'agit de les traduire dans la pratique. La concrétisation efficace de ces principes pose la question des rôles respectifs de l'exécutif et du législatif et de leurs relations, mais aussi la question des relations entre ces deux corps d'une part et les forces armées d'autre part, et de la répartition des responsabilités et des compétences entre les politiques et les militaires. La confiance et le respect mutuel dans le cadre de ces relations sont des éléments essentiels de l'efficacité du CDFA.

Pourquoi la défense est-elle différente ?

Dans toutes les sphères de l'action gouvernementale, une certaine tension est inévitable entre l'exécutif et le législatif, compte tenu de leurs fonctions respectives. Il doit y avoir une division des pouvoirs et des responsabilités qui permet, d'un côté d'assurer une action efficace de l'exécutif tout en évitant l'accumulation de pouvoirs éventuellement dangereux et, d'un autre côté, d'assurer le soutien de la population grâce à un engagement législatif qui ne paralysera pas l'action. Cet

équilibre entre l'“efficacité” et la “démocratie” est crucial pour assurer une gouvernance efficace et il est d'une pertinence remarquable dans le domaine de la défense.

Cet équilibre nécessaire est encore plus important et plus difficile à établir dans le secteur de la défense que dans les autres champs d'activités. La défense n'est pas qu'un ministère qui dépense de l'argent, elle se définit par des caractéristiques et des particularités qui compliquent les relations entre l'exécutif et le législatif et comportent un risque de friction entre les deux pouvoirs. Plusieurs raisons expliquent pourquoi les relations dans le secteur de la défense sont plus difficiles. En premier lieu, le fait que la défense voie à la sécurité de la nation et implique des décisions sur la vie de la communauté et les efforts pour la défense de la nation. Les décisions de cette ampleur imposent au leadership politique la lourde responsabilité additionnelle de bien faire les choses et de faire en sorte que ses décisions et ses politiques jouissent du support de la population.

La deuxième raison est que la défense rend nécessaire le maintien de forces armées. Dans certaines sociétés, les militaires ont un statut spécial, distinct, dû au fait qu'ils sont les principaux possesseurs d'armes. De plus, les militaires forment un groupe solidement organisé, discipliné, lié non seulement par des traditions, des habitudes et des techniques de travail mais surtout par le besoin de faire équipe et de compter les uns des autres en temps de crise et de conflit, ce qui dans certains cas, devient une question de vie ou de mort. Ces dépendances forment des liens puissants et une attitude de loyauté, qui conduisent à une cohésion et une identité de groupe absentes des autres catégories professionnelles. Ce sont ces qualités de discipline, de dévouement et de loyauté qui différencient la profession militaire et, qui, dans une certaine mesure, la distinguent dans la société.

Certains disent que la nature changeante de la guerre et les nouvelles tendances sociales mitigent ces différences. Nous n'avons pas l'espace pour traiter de ces questions en détail, sinon pour en dire que ces qualités représentent toujours l'essence même du métier de soldat et qu'elles caractérisent les interactions personnelles qui permettent aux militaires de fonctionner dans la plupart des pays de l'Alliance. Le caractère hautement organisé et structuré de la vie militaire tend de plus à donner aux soldats une perspective assez conventionnelle et assez simpliste du monde, une perspective qui est souvent aux antipodes de l'univers plus complexe, et, par comparaison, plus 'sale' de la politique. Les concepts de concession et de compromis, essentiels à l'équilibre et à la réconciliation d'intérêts opposés en politique nationale et internationale se mélangent mal à la clarté et à la franchise qui sont les caractéristiques essentielles d'une armée qui fonctionne bien. Ces différences peuvent entraîner une perception nettement divergente des mêmes problèmes et peuvent devenir une source de frictions entre les acteurs militaires et politiques.⁸ À tout le moins, ces frictions provoquent des grognements

⁸ Pour une approche de ces différences de perception entre les hommes sur le terrain (l'océan en

au mess des officiers sur les actions de “nos maîtres politiques”. Dans les cas extrêmes, elles peuvent entraîner une interférence militaire ou générer la défiance du gouvernement en place. Ces épisodes sont plutôt dus au fait que les militaires professent une allégeance à des valeurs supérieures : la nation, la constitution, le peuple, plutôt que le gouvernement du moment⁹ Durant leur existence, la plupart de nos gouvernements ont fait, à des degrés plus ou moins forts, l’expérience de ce que pouvaient être des militaires “indisciplinés”. Plusieurs membres de l’Alliance : la Turquie, la Grèce, l’Espagne et le Portugal ont connu ces problèmes dans le passé récent.¹⁰

l’occurrence) et les politiques, voir les commentaires de l’amiral Sandy Woodward, commandant du groupe de bataille des Malouines, lorsqu’il a déployé ses forces contre les Malouines : “Aucun de ses plans ne semblait tenir plus de vingt-quatre heures et M. Nott (ministre de la Défense) piétinait, s’agitait et s’inquiétait de sa carrière. Les mandarins du ministère se livraient à leurs jeux complexes et interminables, un sur les conséquences (“Viens vites’il y a des crédits, mais sauve-toi s’il n’y en a pas?”). Dans Admiral Sandy Woodward avec Patrick Robinson, *One Hundred Days; The Memoirs of the Falklands Battle Group Commander* (Annapolis, MD : Naval Institute Press, 1992). Il s’agit d’un ouvrage recommandable et d’une source précieuse d’informations sur les problèmes de la guerre moderne impliquant les interactions difficiles entre les intervenants politiques et militaires.

Le général Sir Peter de la Billiere, commandant des forces britanniques pendant la Guerre du Golfe, fait état des mêmes frustrations alors qu’il déployait ses forces : “Le degré d’indécision et la volonté de réassurance sont affligeants et générateurs de pertes de temps énormes. La situation était la même partout, mais nous avons ainsi pris du retard alors que les Américains partaient déjà en guerre et que notre ministre différait sa décision.” Dans général Sir Peter de la Billiere, *Storm Command, a Personal Account of the Gulf War* (London : Harper Collins, 1992).

⁹ Voir par exemple les propos bien connus du général Douglas MacArthur : “Je trouve dangereuse l’existence de ce concept nouveau, inconnu jusqu’ici, que les soldats de nos forces armées doivent en premier lieu allégeance et loyauté à ceux qui exercent temporairement l’autorité de l’exécutif gouvernemental plutôt qu’à l’égard du pays et de la Constitution qu’ils sont censés défendre.” Repris dans Telford Taylor, *Sword and Swastika* (New York : Simon and Schuster, 1952), 354.

De Russie cette fois, mais du même ordre : “Je n’ai jamais servi de tsar, de commissaire ou de président. Ce sont des mortels qui viennent et s’en vont. Je sers uniquement l’État russe et le peuple russe, qui sont éternels.” Général Lebed, cité par *Financial Times*, 6 septembre 1994.

Pendant la première école d’été des parlementaires de l’ECE organisée au milieu des années quatre-vingt-dix par AP OTAN en liaison avec le Centre George C. Marshall de Garmisch, une longue discussion a eu lieu sur la question de savoir s’il peut y avoir des circonstances telles que les forces armées aient le droit d’intervenir dans les affaires intérieures, par exemple pour “sauver” la démocratie, comme l’armée d’Algérie prétend le faire pour protéger l’État contre les Islamistes fondamentalistes qui veulent prendre le pouvoir ou pour saper les institutions démocratiques, comme l’a fait le président Elsiné en faisant intervenir l’armée russe contre la Douma. L’accord s’est fait sur le point qu’il n’y a aucune justification à l’intervention contre les autorités démocratiquement élues mais qu’il est tout aussi sûr qu’il y a une zone intermédiaire dans les cas où la légitimité démocratique du gouvernement est elle-même en question. Ce problème pose aussi la question de savoir à l’adresse de qui les forces armées prêtent serment d’allégeance.

¹⁰ Les expériences qu’ont faites l’Espagne et le Portugal pendant la transition en direction vers la démocratie et le retour des forces armées à la place qui leur revient dans la société, sont particulièrement utiles aux démocraties nouvelles. Voir par exemple le séminaire Rose-Roth sur

Aujourd'hui, aucune des démocraties solidement établies n'éprouve de difficultés de ce genre. Les rôles respectifs des autorités militaires et civiles sont établis clairement et compris comme tels mais il existe certaines zones, comme nous le verrons par la suite, où la ligne de partage s'estompe de plus en plus. L'importance du contrôle démocratique est perçue partout, justifiée par le fait que les militaires sont un corps fortement structuré, capable d'exercer une influence considérable sur la politique et l'affectation des ressources. Le CDFA est destiné à assurer que les forces armées et leurs besoins occupent la place qui leur revient à l'intérieur des priorités de la nation, qu'elles n'absorbent pas une part indue des ressources nationales ni n'exercent une influence injustifiée sur les décisions politiques. .

Pour ces diverses raisons, il est capital de garantir que la fonction de défense est organisée et gérée de manière à obtenir le professionnalisme et l'efficacité maximales, mais aussi à garantir le contrôle politique et le soutien populaire. La difficulté d'y parvenir s'explique aussi par un facteur supplémentaire. Les militaires ont tendance à considérer que ce sont les militaires qui règlent le mieux leurs affaires, ce qui est compréhensible car la mission des forces armées est de se préparer aux conflits, et de risquer la mort, soit un élément qui rend extrêmement délicate l'intrusion de tiers ou de non professionnels. Nous évoquerons cet aspect plus en détail ci-dessous. Il suffit d'évoquer ici trois points. Dans un premier temps, nous dirons que dans de nombreux secteurs, il est juste de maintenir le professionnalisme des militaires qui consacrent leur temps à étudier et perfectionner leur métier de la guerre et à conduire les forces armées. Mais, dans un second temps, certains éléments des activités militaires doivent être soumis à l'attention des dirigeants politiques afin qu'ils soient compatibles avec les buts et les priorités politiques qu'ils expriment. Troisièmement, si le militaire accepte la primauté des politiques, les politiques ont la responsabilité implicite de faire preuve de bon jugement.

Le rôle de l'exécutif

L'exécutif de la nation est composé des organes de direction démocratiquement élus ou nommés, le président ou le Premier ministre, ou les deux, plus le cadre permanent des fonctionnaires civils et des officiers. Il est chargé de donner à la défense la place qui lui revient à l'intérieur des priorités nationales, d'arbitrer les différents intérêts en cause et de garantir que les missions de la défense sont compatibles avec les buts politiques et les ressources économiques. En d'autres termes, l'exécutif a pour tâche de fixer les grandes orientations et de définir la stratégie nationale dans laquelle se situe la défense. Normalement, c'est à l'exécutif qu'il revient de décider l'entrée en guerre (avec l'approbation du législatif), d'assurer

"La Défense dans les sociétés démocratiques. Expériences portugaises", Lisbonne 20 - 22 avril 1995. Dans les discussions sur les relations civil-militaire, on évoque souvent le rôle particulier des forces armées turques et l'influence de l'histoire et de la culture politique sur la place des militaires dans la société.

le commandement stratégique et la gestion des conflits quels qu'ils soient. À ce niveau, ce qui compte avant tout c'est la clarté des responsabilités et de la chaîne de commandement.

À l'intérieur de l'exécutif, le ministère (ou le département) de la défense est responsable avec l'état-major général de l'organisation et de la gestion de l'institution de la défense et des opérations des forces armées, ce qui inclut les responsabilités pour le déploiement et l'affectation des forces armées, la définition de la stratégie et de la doctrine militaire, les plans et les budgets de défense, la politique du personnel, l'instruction, l'entraînement et l'équipement des troupes. Le ministère de la Défense assure la conciliation des besoins militaires avec les contraintes politiques et économiques et arbitre entre les différents services. Le ministère définit aussi le degré d'autonomie des forces armées et de pénétration du contrôle politique.

L'interface politique-militaire

En ce qui concerne le rôle et les responsabilités de l'exécutif, il existe un vaste domaine d'interaction politique et militaire présentant un intérêt particulier. Il s'agit de la question du commandement, de l'affectation des civils et de la ligne de partage entre les compétences et les responsabilités militaires et politiques.

Commandement : La première zone d'importance est la question de la clarté des dispositions sur le commandement des forces armées en période de paix et de guerre. Il ne fait aucun doute que la responsabilité de la décision d'entrer en guerre doit être définie clairement et précisément et qu'autant que possible, cette décision doit être endossée par une personne avec l'accord du corps législatif. Dans un régime de type présidentiel-parlementaire, il est de la plus haute importance que le rôle du président vis-à-vis du premier ministre soit clarifié. De la même manière, il ne doit y avoir aucune incertitude quant à la personne devant laquelle le commandant en chef de l'état-major doit rendre compte, ni sur la chaîne de l'autorité. Ces précisions sont en fait compliquées à réaliser. Quelle que soit la clarté des dispositions, la Constitution et la législation laissent toujours le champ libre à l'interprétation, surtout lorsque de fortes personnalités sont en présence.

Même la Constitution américaine, dont on admire pourtant la simplicité et la clarté du langage et la séparation nette des pouvoirs, n'est pas épargnée, elle non plus. Conformément à la Constitution, le président est commandant en chef des forces armées mais c'est le Congrès qui a le pouvoir de déclarer la guerre. Ces dispositions ouvrent le champ à des possibilités de conflits sur les opérations où il n'est pas possible de déclarer la guerre formellement, tout en nécessitant le déploiement des forces américaines et, dans certains cas, le sort même de vies américaines. Les forces américaines sont souvent déployées par le président sans l'autorisation expresse du Congrès.¹¹ En dépit de la Résolution sur les pouvoirs

¹¹ Voir Louis Fisher, "Congressional checks on Military Initiatives", *Political Science Quarterly* 109 :5 (1994-95) ; et Joseph R. Biden, Jr. et John B. Ritch, III, "The War Powers at a Constitu-

militaires, le débat s'est poursuivi jusqu'à aujourd'hui et trouve ses prolongements dans l'implication du Congrès dans le déploiement des forces américaines en Bosnie et au Kosovo et, tout récemment, dans la question de la possibilité d'un recours à la force militaire contre l'Irak. Il ne s'agit pas ici d'envisager le mérite des différents arguments mais de démontrer que même un système démocratique solidement établi peut diverger sur qui est responsable des forces armées .

De la même manière, la Constitution française qui donne au président des pouvoirs spéciaux en ce qui concerne la sécurité de la nation et définit les responsabilités du gouvernement pour la gestion de la défense, laisse, elle aussi, une zone d'incertitude, en particulier pendant les périodes de "cohabitation", quand le président et le gouvernement représentent des partis différents. C'est ce qui s'est manifesté tout particulièrement pendant la période de cohabitation du président Jacques Chirac et du premier ministre Lionel Jospin.

Dans plusieurs pays d'Europe de l'Est et d'Europe Centrale, les présidents ont cherché à interpréter de manière très étendue leur rôle de commandant en chef et d'établir des relations spéciales avec les forces armées en court-circuitant le gouvernement et le ministère de la Défense. L'exemple le plus fameux en est ce qui s'est passé en Pologne, lorsque le président Walesa a cherché à faire passer ses prérogatives avant celles du gouvernement. Pendant une réunion en 1995 en présence du président de AP OTAN, Karsten Voigt, le président Walesa a déclaré que son rôle personnel de commandant en chef des forces armées polonaises suffisait pour satisfaire aux nécessités du contrôle politique, position qui a été réfutée avec tous les ménagements diplomatiques. La question a été réglée par l'adoption d'une nouvelle loi sur la défense polonaise et par la nouvelle Constitution donnant toujours au président des pouvoirs considérables.

Le rôle des civils : La deuxième zone de désaccord potentiel concerne le rôle des civils au ministère de la Défense. L'une des dispositions normales dans les démocraties occidentales est que le ministre de la Défense soit originaire du secteur civil. Plusieurs raisons expliquent cette disposition, en particulier le fait qu'un civil est considéré comme mieux à même de tenir compte de l'ensemble des questions et des influences politiques et qu'il peut le mieux défendre le ministère de la Défense dans la course aux ressources. Cela ne veut pas dire que les militaires seraient incapables de faire preuve des mêmes qualités en occupant le poste de ministre de la Défense. Quoi qu'il en soit, dans la plupart des cas, l'arrière-plan civil est plus propre à répondre à l'ensemble des nécessités inhérentes à cette position.¹²

tional Impasse : a Joint Decision Solution", *Georgetown Law Journal* 77 :2 (December 1988).

¹² Pendant la première Ecole d'été des parlementaires ECE qui s'est tenue à Garmisch, plusieurs parlementaires ECE ont contesté l'affirmation occidentale selon laquelle un civil est la meilleure personnalité pour le poste de ministre de la Défense en faisant valoir combien les valeurs de l'ancien régime communiste étaient enracinées, faisant du champ de la défense la zone réservée des militaires.

Des questions similaires de compétences portant sur l'interchangeabilité des civils et des militaires peuvent apparaître à propos du rôle des premiers au ministère de la Défense. La plupart des ministères occidentaux de la Défense, mais non la totalité, emploient un grand nombre de civils pour travailler à côté des officiers dans les organismes et les services opérationnels du ministère. Le recours aux civils présente des avantages évidents car ceux-ci apportent un savoir-faire de l'administration, de la gestion et des finances que souvent les militaires professionnels n'ont pas. De plus, les civils sont aussi actifs dans les secteurs politiques empiétant sur les questions militaires, là où des frictions peuvent se produire, en l'absence de délimitations claires.

La question de l'affectation des civils a été posée à maintes reprises dans les États ECE pendant les premières phases de la transition démocratique. Selon les recommandations occidentales, la plupart des États ECE ont installé des "civils" dans leurs ministères de la Défense, mais la plupart étaient d'anciens militaires.¹³ Cela était dû en partie au manque d'experts civils dans les pays post-communistes et à la notion résiduelle de la primauté des militaires dans les questions de défense. Les rôles respectifs des personnels civils et militaires soulèvent la question beaucoup plus vaste de savoir si le service militaire ne génère qu'une approche exclusivement militaire qui influencera de façon permanente les méthodes de travail d'un officier militaire et qui rétrécira ainsi ses perspectives d'avenir. L'examen de cette question déborde le cadre de cet article. Il est certain que tout dépend de la personne. Un grand nombre de militaires passent sans difficultés apparentes à des fonctions politiques civiles (à l'OTAN par exemple). La réponse la plus générale est qu'il est important de maximiser les talents particuliers des civils et des militaires, actifs ou retraités, et de voir à ce qu'ils se complètent les uns les autres. *La ligne de partage civils-militaires* : Nous en venons ainsi à la troisième question capitale, celle de la répartition des compétences et des responsabilités entre les acteurs politiques et militaires. Il s'agit là d'une question qui concerne tous les aspects du CDF A. Existe-t-il des aires uniquement militaires, où les militaires pourraient effectuer leur travail sans interférence politique ? Le bon sens nous conduirait à répondre par l'affirmative : il y a des domaines tels que la définition d'une doctrine militaire et d'une tactique, de l'instruction et de l'entraînement des forces armées qui peuvent être laissés aux seuls militaires. De la même manière, il semble évident qu'en situation de conflit, la conduite des opérations serait laissée au bon jugement des militaires. En fait, la pratique et l'expérience nous enseignent que la réalité est différente et qu'il y a peu de domaines militaires qui soient libres de toute interférence et supervision politiques.

Finalement, il y a peu d'actions militaires qui, à un moment ou à un autre, n'ont pas d'implications politiques. Mais la question doit être posée : À partir de

¹³ Pendant une visite officielle de AP OTAN dans un pays partenaire en 1994, le ministre de la Défense a attiré l'attention sur le fait que les civils qui l'accompagnaient constituaient la preuve du contrôle civil. On a dit plus tard que jusqu'au jour en question, les "civils" étaient en uniforme.

quel moment les politiques devraient-ils exercer une influence directe ? Ou, pour le dire de façon plus directe, quand l'autorité et le jugement politiques devraient-ils avoir préséance sur les militaires ? La ligne n'est pas facile à tracer et elle s'embrouille facilement dans de nombreux domaines. Les exemples ci-dessous illustrent les domaines dans lesquels les intérêts politiques et militaires sont souvent en conflit.

Règles d'engagement (ROE) : Les règles d'engagement aident les militaires à accomplir leur mission et définissent l'étendue de l'action en tenant compte du contexte politique. Il s'agit ici d'un grand nombre d'activités allant du stratégique à l'opérationnel, donnant souvent lieu à des frictions entre les militaires et les politiques. Au niveau de la grande stratégie, les tensions rivales des militaires et des politiques ont été le mieux illustrées lors de la crise des missiles cubains. Les militaires américains voulaient fixer la ligne que les navires soviétiques ne devaient pas franchir hors de la portée des chasseurs MiG à Cuba, mais cela aurait réduit le temps de réaction possible des dirigeants soviétiques. Finalement la volonté politique de fournir plus de temps aux Soviétiques, au prix d'un risque accru pour les forces américaines, triompha.

L'amiral Sandy Woodward, à la tête de la force d'intervention aux Malouines, n'était pas sûr de bien interpréter les ROE qu'il avait reçues. Il a donné une bonne idée de la frustration du commandant dans une telle situation : "Le tableau est sombre. Les politiciens vont vraisemblablement m'attacher les mains au dos et ils rageront si je n'arrive pas à sortir les marrons du feu pour eux."¹⁴ Dans le même ordre d'idées, le commandant en chef des forces armées britanniques pendant la Guerre du Golfe, le général Sir Peter De La Billiere, a été confronté au dilemme que ses ROE sur le traitement devant être réservé aux forces aériennes irakiennes étaient beaucoup plus restrictives que celles des Américains avec qui il intervenait, a donné cette réponse : "Les politiciens baissent le dos et ondoient et croient pouvoir éviter les décisions qu'ils doivent prendre ici. Ils aiment bien les décisions de type chef de section, par exemple le choix des uniformes et les émissions de la radio des forces britanniques. Ils évitent autant que possible les questions de ROE qui pourraient remettre en question la conduite future de la guerre et leur position et celle de leur gouvernement."¹⁵

La période de l'UNPROFOR en Bosnie est remplie de nombreux exemples de la frustration qu'éprouvaient les commandants militaires devant des ROE qui leur étaient données par New York. Les opérations de maintien de la paix de l'OTAN dans les Balkans, bien qu'elles aient représenté une grande améliora-

¹⁴ Woodward, *One Hundred Days*. Woodward donne cet autre commentaire des ROE : "J'ai mesuré alors tout ce que les amplifications locales des ROE entraînaient à l'échelon central. J'étais sûr qu'elles avaient un excellent impact sur l'interface politique de Whitehall, mais il était dans le même temps tout aussi clair que sur la ligne de front, là où il n'y a plus de temps pour discuter, ce genre de subtilités n'est plus de mise."

¹⁵ De la Billiere, *Storm Command*.

tion des opérations des Nations Unies n'ont pas été elles non plus sans problèmes à cet égard du fait que les ROE nationales étaient plus restrictives que celles de la force générale, et qu'elles menaçaient ainsi l'efficacité opérationnelle générale.

Opérations multinationales : Les ROE sont un élément d'un problème beaucoup plus large soulevé par les opérations multinationales, qu'il s'agisse de missions de maintien de la paix ou de rétablissement de la paix, qui doivent arriver à un équilibre délicat entre les considérations militaires et politiques et impliquent la confusion des rôles. Dans les opérations de maintien de la paix, par exemple celles de la Bosnie et du Kosovo, certains de ces problèmes ont été provoqués par la réticence des nations de céder plus que le contrôle tactique au commandant de la force et leur volonté de garder un droit de veto final sur les décisions qui ne leur plaisaient pas.¹⁶ Ces opérations font également naître des défis radicalement nouveaux pour les forces armées, principalement en ceci qu'elles exigent une plus grande implication politique des militaires. A tous les niveaux : du commandant de la force aux simples soldats sur les postes de contrôle, il faut avoir un grand doigté politique compte tenu des circonstances locales et des conséquences possibles des différentes actions. Les personnels doivent ici faire preuve à tout instant d'esprit d'initiative et de capacité de jugement¹⁷

Les complications provoquées par les opérations multinationales s'aggravent encore plus lorsque des combats ont lieu. La campagne de l'OTAN contre la Yougoslavie a donné un exemple classique des relations entre les considérations politiques et militaires pour la conduite de telles opérations. Les commandants de l'OTAN par exemple devaient ordonner la lutte alors qu'ils avaient les mains liées, en particulier par les buts qui avaient été définis initialement pour leurs opérations et par le refus des dirigeants politiques d'une autorisation générale par respect pour l'opinion publique.¹⁸

¹⁶ Les commandants de la KFOR et de la SFOR se sont plaints souvent de la mauvaise volonté mise par certaines nations dans l'application de leurs décisions, principalement concernant le déploiement des forces.

¹⁷ Cette nouvelle forme d'implication des militaires a entraîné la création des officiers spécialistes en Coopération Civile et Militaire (CIMIC) dans la plupart des forces armées européennes. Les États-Unis ont joué à cet égard un rôle de pionniers. Contrairement à ce que pensent certains quartiers généraux, ces activités ainsi que plusieurs autres en direction de l'affermissement des communautés et des nations sont effectuées de bon gré par les militaires. Les visites sur le terrain aux forces de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo ont montré combien les soldats de toutes les nations étaient fiers de pouvoir aider les communautés à se remettre des traumatismes et des dommages de la guerre. Certaines des tâches des militaires gardiens de la paix nécessitent une compétence militaire de base. La plupart des commandants militaires pensent que des cycles de rotation rapides garantiront que les compétences spécialisées des militaires ne s'éroderont pas. En d'autres termes, les missions qui sont actuellement exécutées dans les Balkans ne sont pas considérées comme une sorte de "lavage du linge sale" après que le travail militaire proprement dit a été exécuté, mais doivent être envisagées comme quelque chose de fondamental et d'indispensable dans l'ensemble des actions militaires pour la maîtrise des conflits.

¹⁸ Pour une description excellente des opérations au Kosovo et des problèmes de conciliation des

Comme nous l'avons vu, dans ce type d'opérations multinationales, les frontières entre les responsabilités et les compétences militaires et politiques ont tendance à s'estomper. Dans le même temps, l'évolution générale vers un surcroît d'éducation des militaires est à l'origine d'une plus grande attention politique et estompe la distinction traditionnelle entre les aspects proprement militaires et politiques. On entend de moins en moins souvent désormais la réponse que les militaires donnaient traditionnellement aux questions de nature politique pendant la guerre froide : "Je suis juste soldat, il s'agit là d'une question pour mes dirigeants politiques" (toujours accompagnée d'une manifestation de désagrément).

Ces nouvelles missions font naître la nécessité pour les militaires d'intervenir dans un sens politique. Mais la nature même de ces actions nécessite une plus grande sensibilité aux actions militaires du fait que les technologies de la communication placent toutes les activités militaires dans le domaine du politique. Ces évolutions ont des conséquences directes sur le CDFA et sur tous les aspects des relations civil-militaire.

Fournitures : L'acquisition des fournitures militaires constitue un autre exemple de frictions potentielles. Bien souvent, les choix militaires de systèmes d'équipements sont dictés par des considérations économiques, industrielles et politiques. A l'examen, l'achat des principaux systèmes d'armes se déroule toujours selon le même scénario : le choix final est rarement dicté par les nécessités militaires et, en conséquence, les militaires sont souvent mécontents de ne pas recevoir les équipements représentant un optimum.

Les militaires et la société : Nous trouvons enfin le groupe de questions spécifiques quant à la concordance de la vie militaire avec les normes de la société, par exemple en ce qui concerne l'emploi des femmes et l'acceptation des homosexuels. Les débats récents aux États-Unis et au Royaume-Uni montrent toute la résistance des militaires aux pressions politiques dans cette direction. Une nouvelle fois se pose la question du caractère distinctif des militaires et de l'insistance des politiques à faire valoir leur orientation, ce qui entraîne un doute des militaires quant à leur efficacité.¹⁹

nécessités politiques et militaires dans de telles opérations, voir général Wesley K. Clark, *Waging Modern War : Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat* (New York : Public Affairs, 2001).

¹⁹ Pour une discussion pertinente de cette question, voir Christopher Dandeker, "On the need to be different : Military Uniqueness and Civil-Military Relations in Modern Society", *Rusi Journal* (June 2001), 4.

En liaison avec ces questions, nous trouvons l'implication directe des personnels militaires et civils dans les politiques. Dans la plupart des pays de l'Alliance, les militaires ne sont pas encouragés à participer à la vie politique et, au Royaume-Uni par exemple, ils en sont détournés de manière positive. C'est ainsi qu'au "Royaume-Uni on considère comme une violation de l'éthique professionnelle que d'exprimer publiquement une option sur les questions qui sont controversées dans le domaine politique ou font référence à un parti politique donné." Présentation par A. Cragg, NATO Assistant Secretary General (c'est-à-dire vice-ministre de la Défense) au "Séminaire sur les respon-

Chacun des domaines mentionnés précédemment nécessiterait une étude détaillée. Dans le cadre de cet article, nous nous contentons d'évoquer les problèmes car le but de cette présentation est de montrer quels sont les points de frictions potentielles inhérents au rôle des militaires et des politiques dans la conduite de la défense et d'insister aussi sur le fait que les différences d'intérêts et de perception des acteurs respectifs resteront des sources de tensions, faisant naître la nécessité d'un arbitrage et d'un équilibre.

Le rôle du parlement

Deux remarques générales s'imposent avant d'évoquer le rôle du parlement sur la définition et la concrétisation de la politique de défense. Premièrement, dans un monde idéal, la mission du parlement ne consiste pas uniquement à secourir l'exécutif mais à imposer des vues et à exercer son influence sur la définition et l'application des politiques.²⁰ En pratique toutefois, nombreux sont les parlements qui ont cédé à l'exécutif leur pouvoir d'initiative. C'est en particulier le cas en matière de politique de sécurité et de défense dans lequel il y a accord général quant au fait que la défense et la sécurité sont de la prérogative exclusive du gouvernement. On mesure fréquemment l'influence du parlement à la possibilité pour lui d'amender ou de rejeter les projets et à sa possibilité de refuser. Mais les caractéristiques de la défense telles que nous les avons décrites précédemment sur les inhibitions et les difficultés du travail de l'exécutif sont également valables, avec encore plus de force, pour les parlements.

La place des parlements en matière de défense est indiscutable. Il est impossible de définir et d'appliquer une politique de défense sans le soutien de la population qui est censée être protégée. En tant que représentants de la nation, les parlementaires sont le nerf du système démocratique. Ils représentent la popula-

sabilités des forces armées", Prague, avril 1995.

Ce n'est pas le cas dans tous les pays. Avec le concept de "*Innere Führung*" selon lequel le soldat a les mêmes droits que le citoyen, l'Allemagne a adopté une approche différente, découlant du passé immédiat et dans cette optique que l'armée allemande ne deviendra jamais un corps étranger dans la société.

Nous trouvons aussi la question des droits des soldats d'appartenir à des organisations et des associations garantissant ou protégeant leur bien-être. Dans quelle mesure cela est-il compatible avec la nature profonde de la profession militaire, avec son insistance sur la discipline, la confiance et la soumission inconditionnelle ? Les différents pays adoptent des positions différentes sur ce sujet. Pour un bilan général de ces positions, voir le rapport sur les "Droits d'association des membres des états-majors professionnels des forces armées", Document 9518, Commission des affaires légales et des droits de l'homme, Assemblée du Conseil de l'Europe, 15 juillet 2002.

²⁰ Le rôle du parlement en matière de défense et de sécurité ne peut pas être séparé de sa mission générale. Pour une discussion du déclin de l'influence du parlement sur la procédure budgétaire, voir le rapport "Rendre l'exécutif responsable : Modification du rôle du parlement dans la procédure budgétaire", Palais du Luxembourg, Paris, 24-25 janvier 2001. Ce symposium international réunissait les présidences des commissions du budget des parlements à l'initiative de la Commission des finances du Sénat français et de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques.

tion dont sont issues les forces armées et dont l'imposition sert pour financer l'entretien des forces. Les parlements assument une mission double en ce sens qu'ils doivent faire valoir leur influence et représenter l'opinion générale, expliquer et justifier les dépenses militaires, expliquer aussi à leurs électeurs pourquoi les personnels militaires sont déployés hors des frontières et en quoi ce déploiement peut entraîner des pertes en vie humaines.

A cet égard, il est de la plus haute importance que le soutien populaire à l'utilisation de la force militaire évolue avec les changements. En l'absence de la menace directe qui existait pendant la période de la guerre froide, les forces armées sont surtout impliquées dans des crises et des conflits nécessitant un transport et un déploiement rapide des forces. Les conséquences en sont doubles : Premièrement, ces missions nécessitent beaucoup d'hommes et de moyens pour assurer le transport et l'intendance ; c'est ainsi que certains pays de l'Alliance ont souffert de l'éloignement suite au déploiement en Bosnie et au Kosovo. Deuxièmement, la nature même de certaines de ces opérations rend extrêmement difficile la consultation du parlement, ce qui a des conséquences au niveau du soutien par la population. La plupart de ces conflits sont "lointains" en ce sens qu'ils ne sont pas immédiatement présents et ne représentent pas une menace directe pour la sécurité nationale, alors que les médias les apportent en quelque sorte dans le foyer même des citoyens. La conséquence en est le sentiment souvent évoqué "qu'il faut faire quelque chose". La plus grande partie de l'opinion soutient l'utilisation des forces armées dans de telles situations mais on ne sait jamais jusqu'à quel point ce soutien serait accordé en cas de nécessité. Il s'agit là d'un calcul difficile pour les décideurs politiques et les politiciens et cela explique qu'ils devraient recourir le plus tôt possible à l'assistance parlementaire.

L'influence des parlements dans les questions de défense est indiscutable mais l'unanimité cesse lorsqu'il s'agit de définir leur rôle. Le problème clé est ici de savoir quels doivent être l'influence et le contrôle du parlement sur l'adoption du budget de la défense, l'organisation et les opérations des forces armées. Jusqu'à quel point et jusqu'où dans le détail, les parlementaires peuvent-ils faire incursion dans le domaine de la défense ?

Il n'existe pas à cet égard de modèle tout fait. Les parlements de l'Alliance exercent une influence variant selon les pays et par des moyens eux mêmes différents.²¹ La distinction de base devant être opérée ici est entre l'influence directe par les pouvoirs de consultation et de décision garantis formellement et l'influence pouvant être exercée indirectement par la possibilité de à mettre en jeu la responsabilité de l'exécutif, après les faits s'entend.

A l'une des extrémités, nous trouvons le rôle du Congrès nord-américain. Aux termes de la Constitution et de la séparation des pouvoirs, le Congrès exerce une

²¹ Dans le cadre d'un projet de coopération, CDFA et AP OTAN exécutent une évaluation exhaustive des pouvoirs des parlements en matière de défense et de sécurité dans dix-neuf pays de l'OTAN. La publication est attendue pour la fin de 2002.

influence essentielle sur l'adoption du budget de la défense américain. Le Congrès met en jeu la responsabilité du Secrétariat d'État à la Défense et il n'est pas rare qu'il demande des explications détaillées d'une manière telle qu'aux yeux de certains, en particulier les protagonistes, il s'agit d'une gestion de détail.

Dans les premières années de la transition, on a souvent considéré que le Congrès américain était un modèle pour tous ceux qui voulaient instaurer une participation réelle du législatif à la planification de la défense.²² Mais, bien vite, deux éléments sont apparus : Il n'est pas facile d'appliquer telles quelles les prérogatives du Congrès du fait qu'elles sont le produit et le prolongement direct de la Constitution américaine qui a été adoptée il y a 200ans ; par ailleurs, cette approche nécessite l'existence d'une infrastructure complexe sous forme de secrétariats de commissions, d'experts, d'organisations impliquées, avec en plus, des ressources notables.

A l'autre extrémité, nous trouvons le parlement britannique dont le contrôle direct consiste uniquement à voter le budget de la défense globalement pour un an, avec plusieurs débats d'accompagnement. Le gouvernement n'a pas besoin de recevoir l'approbation parlementaire pour les décisions de dépenses particulières. Le parlement a une influence faible sur l'adoption du budget de la défense britannique qui, formellement, est détenu par l'exécutif. Ces relations viennent s'inscrire dans l'histoire du Royaume-Uni et des pouvoirs forts de l'exécutif avec un corps de fonctionnaires de professionnalisme supérieur et relativement indépendant.

La mission du parlement britannique et de sa Commission parlementaire de la défense est envisagée sous différents angles. Il joue un rôle capital dans l'information de l'opinion publique et donne une plus grande transparence par ses auditions et ses rapports.²³ De la même manière, l'Office d'audit national qui fait rapport au parlement rappelle le gouvernement à ses obligations par la vérification en profondeur des différents programmes avec en particulier la vérification de l'affectation efficace des dépenses.

Beaucoup de parlements ont une influence plus grande sur la défense que ce qui se passe au Royaume-Uni, sans atteindre l'ampleur du pouvoir du Congrès. A ce titre, le Bundestag allemand, mais aussi les parlements hollandais et danois sont des modèles plus adaptés en ceci qu'ils exercent un pouvoir de consultation réglé formellement sur les questions telles que les achats d'équipements et le déploiement des forces.

²² Cela s'explique par le fait que le Congrès américain a été extrêmement rapide dans les avis et l'assistance au nouveaux parlements, en particulier par l'intermédiaire de son Service de recherche.

²³ Pour une discussion franche du rôle du parlement britannique, voir la présentation de Bruce George MP (actuellement président de la Commission parlementaire de la défense) au séminaire Rose-Roth sur "Les forces armées dans les sociétés démocratiques", Herstmonceaux Castle, 23-26 juillet 1996.

Pour ce qui concerne la distinction universelle entre l'influence directe et l'influence indirecte, les activités parlementaires peuvent être réparties en trois domaines : la responsabilité, le contrôle et la transparence.

Responsabilité : Tous les parlements tiennent le gouvernement responsable de l'adoption annuelle des fonds nécessaires, que ce soit au terme d'une procédure d'examen longue comme aux États-Unis ou d'un examen de nature plus formelle comme au Royaume-Uni. Quel que soit le modèle, le "contrôle du porte-monnaie" implique que chaque gouvernement explique et justifie ses demandes d'engagement de dépenses. La responsabilité est réalisée ici par des auditions ou par la création de commissions spéciales chargées d'examiner différentes questions. A titre d'exemples pour les dernières, nous trouvons l'enquête du parlement canadien sur l'action des soldats canadiens en Somalie, l'enquête du parlement belge sur les événements qui ont conduit à la mort de soldats belges au Rwanda.²⁴

Contrôle : La question essentielle est ici de savoir dans quelle mesure le contrôle se traduit par une influence réelle sur les décisions de l'exécutif. L'autorisation par le parlement est un instrument capital de cette influence. Dans certains pays, l'autorisation parlementaire est nécessaire pour l'achat des principaux systèmes d'armes, ce qui équivaut à une participation aux décisions mêmes.

Plusieurs parlements de l'Alliance doivent, au titre de la Constitution, être informés du déploiement des forces armées à l'extérieur des frontières et quelques-uns ont un droit de participation directe par un vote formel. La multiplication des missions nouvelles crée le besoin d'informer les parlementaires dans des délais appropriés et de les consulter sur les conditions du déploiement.²⁵ Il s'agit là plutôt d'un exercice d'équilibre entre la démocratie et l'efficacité militaire plutôt que d'un contrôle proprement dit de l'utilisation de la force dans des conditions proches de la guerre, par exemple pendant la campagne aérienne contre la Yougoslavie ou lors des opérations récentes en Afghanistan.²⁶ Dans tous les pays de l'Alliance et sans considération des pouvoirs formels de consultation, l'assistance parlementaire est une condition nécessaire pour de tels engagements. La

²⁴ Voir D. J. Winslow, "The Parliamentary inquiry into the Canadian Peace Mission in Somalia", document présenté au quatrième PCAF Workshop, Bruxelles 12-14 juillet, 2002 ; voir aussi le rapport du parlement belge sur l'assassinat de soldats belges en mission de maintien de la paix pour l'ONU au Rwanda, "Commission d'enquête parlementaire sur les événements au Rwanda", Sénat belge, 6 décembre 1997.

²⁵ Pour un bilan comparatif des pouvoirs parlementaires concernant les missions de maintien de la paix, voir Hans Born et Marlene Ursheler, "Democratic Accountability and Parliamentary Oversight of Multinational Peace Support Operations", présenté au quatrième PCAF Workshop sur l'affirmation du contrôle parlementaire, 12-14 juillet 2002.

²⁶ Les forces spéciales de plusieurs pays de l'OTAN comprenant le Danemark, la Norvège, l'Allemagne, le Canada et le Royaume-Uni (pour n'en citer que quelques-unes) ont participé aux opérations conduites par les États-Unis contre Al Qaeda, opérations d'un caractère extrêmement sensible. Il serait intéressant de savoir si et si oui jusqu'où les parlements ont été consultés sur le déploiement de leurs forces. Ce type d'opérations met en lumière le dilemme consistant à concilier une consultation dans des délais appropriés et l'efficacité militaire des opérations.

plupart des parlements détiennent aussi le pouvoir de ratifier les traités, en particulier sur l'élargissement de l'OTAN (de toute évidence).

La question concrète qui se pose ici est de savoir dans quelle mesure les parlements peuvent peser sur la prise des décisions en matière de politique de la défense et d'opérations des forces armées. Par exemple : Doivent-ils être informés ou consultés sur les questions opérationnelles ? Sur l'adoption de la stratégie et de la doctrine militaire ?²⁷ La question se pose ici de la ligne de partage entre les affaires militaires et les affaires politiques. Comme nous l'avons vu précédemment, le bon sens indique qu'il doit y avoir plusieurs domaines dans lesquels les parlementaires ne doivent pas être impliqués, ce qui aurait pour conséquence de prescrire aux militaires la façon de faire leur travail. Il n'en reste pas moins que le parlement doit être informé intégralement par des consultations régulières, dans des délais normaux, et que tous les domaines en question doivent être ouverts à l'attention et à l'investigation parlementaires. L'exécutif doit avoir la souplesse nécessaire pour assumer les responsabilités du pouvoir mais avec l'idée omniprésente d'un contrôle par le parlement.

Transparence : Les parlementaires débattent beaucoup des moyens de rendre les dépenses de défense plus transparentes et d'accroître la vigilance de l'opinion concernant la défense. C'est un élément fort de l'établissement du consensus populaire, essentiel pour la défense. Les parlementaires œuvrant dans le secteur de la défense forment une partie importante de l'environnement de sécurité et de la création d'une communauté de défense à l'intérieur de laquelle la sécurité est discutée librement et ouvertement et ne sont plus la propriété et la prérogative de quelques-uns.

L'examen du rôle des parlements serait incomplet si nous n'abordions leur rôle dans le contexte beaucoup plus large des relations civil-militaire. Les parlementaires représentent le lien naturel entre les forces armées et la société au sens large. Certains parlementaires ont des relations particulières avec les installations militaires ou les industries de la défense dans leurs circonscriptions ou parce qu'ils sont impliqués eux-mêmes. Il faut ajouter que les commissions de la défense interviennent souvent pour vérifier le bien-être et les droits des soldats.

Que faire lorsque des obstacles s'opposent à une implication efficace du parlement ? Quel que soit le modèle et le degré d'implication, l'efficacité dépend de l'information des parlementaires et de la crédibilité de ce qui leur est communiqué. Cette compétence est difficile à réaliser par suite du caractère unique de la défense.

Le secteur de la défense a tendance à s'entourer du secret et de l'exclusivité, secret au sens où l'information appropriée est souvent limitée pour des raisons

²⁷ Au début, plusieurs des nouveaux parlements se proposaient de pratiquer une gestion détaillée de leurs forces armées allant jusqu'à la définition de la doctrine militaire. Dans beaucoup de cas, cette intrusion s'expliquait par les suspensions à l'égard des militaires plutôt que par une approche réaliste de ce qui était possible et approprié.

de sécurité nationale. Après le dépassement de la guerre froide, ce facteur a perdu quelque peu de son caractère contraignant mais la confidentialité a toujours tendance à limiter le flux de l'information essentielle à un minimum. Bien souvent, l'exécutif est réticent pour apporter l'information souhaitée parce qu'il s'agit de sujets sensibles. L'appartenance aux organisations internationales telles que l'OTAN est souvent invoquée pour refuser l'information sous le prétexte des règles de l'organisation en question qui fonctionnent nécessairement au niveau le plus élevé de sensibilité de la défense. Les parlements ont une autre approche des questions de confidentialité, différenciée selon les pays. La plupart travaillent selon le principe de la "connaissance nécessaire" mais c'est souvent l'exécutif qui décide de ce qui est ici nécessaire. Certains considèrent que les auditions à huis clos peuvent y satisfaire dans certains cas.

Nous avons déjà évoqué le problème de l'exclusivité qui rend les militaires extrêmement sensibles à l'intrusion des civils dans leur "territoire". Cette sensibilité est souvent plus prononcée à l'égard des parlementaires qui sont considérés comme ignorants. Dans certains cas, cette attitude est compréhensible du fait que dans l'optique des militaires professionnels, les interférences de la part de personnes "non informées" peuvent avoir des conséquences lointaines sur la vie des personnels. Quoi qu'il en soit, l'exécutif dans son ensemble est souvent réticent face à l'implication parlementaire dans les questions de défense et de sécurité, mais le refus de coopérer avec le parlement de la part des gouvernements est tout à la fois erroné et finalement dessert la cause. Cette attitude est erronée parce que contraire à l'esprit même de la démocratie. Elle dessert la cause puisque le soutien parlementaire reste indispensable, quelles que soient les irritations que peut provoquer le contrôle parlementaire. Comme les Américains le disent, la coopération avec les parlements ne doit pas être affaire d'entêtement.²⁸

Le bon fonctionnement des relations entre les trois composantes du CDDA : les civils, les militaires et les parlementaires, dépend du degré de respect des compétences et du professionnalisme de chacun par les autres. Cette compétence et cette compréhension nécessitent un certain temps pour s'établir mais sont possibles pour les professionnels civils et militaires. Il n'en va pas de même pour les parlementaires qui sont soumis aux différentes pressions nationales en compétition. De plus, la fréquence des scrutins dans certains pays empêche d'acquérir la qualification nécessaire en politique de défense ou politique étrangère. Il n'en

²⁸ La visite récente de AP OTAN en Slovénie illustre les retombées positives de l'approche dans un esprit de coopération. La Commission des affaires étrangères du parlement de Slovénie joue un rôle capital dans le suivi et l'approbation des négociations avec l'UE, à telle enseigne que la Commission envisage de se transporter à Copenhague pour la dernière phase des négociations. Interrogé sur les modalités de cette participation poussée, le vice-président de la Commission a reconnu que dans un premier temps elle avait été une véritable nuisance compte tenu de la nature technique des questions, mais que finalement elle était perçue comme un avantage réel parce que sa participation est la garantie du soutien parlementaire.

reste pas moins que la défense n'est pas un sujet absolument hermétique réservé à une élite privilégiée et exclusive. Avec des infrastructures appropriées, les parlementaires peuvent acquérir la compétence et les connaissances nécessaires pour porter un jugement responsable dans la mise en jeu des responsabilités de l'exécutif.

Infrastructure d'assistance : L'implication des parlementaires dans les questions de défense est assurée d'autant mieux qu'il existe une infrastructure d'assistance comprenant un personnel qualifié organisé donnant un avis crédible et fondé sur les projets gouvernementaux ; des services de recherche et des instituts de recherche indépendants fournissant des analyses approfondies et objectives ; des médias critiques et vigilants. Le parlement doit avoir accès à des sources d'informations multiples et à des conseils indépendants de manière à ce qu'il ne soit plus obligé de croire ou d'accepter immédiatement ce que le gouvernement propose.

Les organisations inter-parlementaires constituent une partie importante de cette infrastructure d'assistance. L'Assemblée parlementaire de l'OTAN, institution inter-parlementaire de l'OTAN, est depuis longtemps un forum transatlantique du dialogue parlementaire, une source de la connaissance, de l'information et de l'expérience pour ses membres. Elle a joué un rôle significatif dans l'assistance au législateur pour qu'il exerce une influence plus efficace sur la politique de défense nationale par les parlements nationaux et le contrôle qu'ils exercent sur leurs gouvernements.

La AP OTAN est plutôt un organisme d'influence politique qu'un organe de décisions politiques.²⁹ La procédure de prise des décisions inter-gouvernementales de l'OTAN reposant sur le consensus implique que l'apport de la partie inter-parlementaire consiste à créer une plus grande transparence des politiques de l'Alliance et à établir un large consensus à l'intérieur de l'Alliance. Ce sont les parlements nationaux qui exercent une influence directe sur la politique de l'OTAN.³⁰ Il reste à souhaiter que pour la définition de la politique de

²⁹ Fondée en 1955 avec un secrétariat établi à Bruxelles, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN réunit 214 parlementaires nationaux de dix-neuf pays de l'OTAN. Des délégations associées de dix-sept pays, neuf avec le statut d'observateurs parlementaires, et le Parlement Européen participent eux aussi aux activités diversifiées et aux réunions. L'Assemblée parlementaire de l'OCDE et l'Assemblée de l'union de l'Europe Occidentale envoient aussi des délégations à l'Assemblée.

Pour un examen du rôle de AP OTAN, voir le texte présenté au quatrième PCAF Workshop sur l'affermissement du contrôle parlementaire, 12-14 juillet 2002 : "The Role of the NATO Parliamentary Assembly".

³⁰ L'émergence de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) a suscité une discussion sur la question de la responsabilité démocratique et une véritable bataille institutionnelle en miniature avec l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale et le Parlement Européen comme principaux protagonistes. Comme l'OTAN, la PESD est inter-gouvernementale et directement associée aux parlements par l'intermédiaire des assemblées inter-parlementaires. Le chevauchement de la PESD et de la CFSP et des projets de la Commission sur les aires géographiques

l'Alliance, les gouvernements de l'OTAN tiennent compte des choix parlementaires collectifs dans les débats de l'Assemblée.

A partir de 1989, le rôle de l'Assemblée s'est accentué par l'intégration dans ses travaux des pays d'Europe de l'Est et d'Europe Centrale. Le programme d'"assistance" comprend désormais des séminaires spéciaux sur les questions d'intérêt spécifique et régional avec un programme de formation pour les équipes parlementaires,³¹ les accords spéciaux de coopération avec la Russie et l'Ukraine, le dialogue parlementaire méditerranéen et une nouvelle initiative des parlementaires. Le but de ces activités est d'apporter l'aide de l'Assemblée au processus démocratique en cours en Europe Centrale et en Europe de l'Est et à leur intégration éventuelle comme membres de la communauté occidentale. Pratiquement, elles ont servi à intensifier le processus démocratique par l'intégration des expériences législatives de l'Alliance, aussi bien pour l'intensité que pour l'ampleur de la participation législative.

Les parlements des trois États baltes ont été les premiers à s'associer à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN à compter du moment où ils ont recouvré leur indépendance. Le premier séminaire Rose-Roth s'est tenu à Vilnius en décembre 1991, en une période sombre et incertaine, alors que les forces russes montraient peu d'empressement à rentrer chez elles. Il a été suivi par les séminaires identiques à Riga et Tallinn. Les parlementaires et les commissions baltes sont devenus des participants actifs aux activités de l'Assemblée. Cette participation a donné aux parlementaires de l'OTAN les moyens d'identifier directement les problèmes auxquels étaient confrontées les démocraties nouvelles mais a aussi impulsé fortement les progrès spectaculaires de nature politique, militaire et économique qui ont été réalisés dans ces trois pays.

Les pays en phase de transition

Il est inutile d'insister sur le fait que les démocraties nouvelles sont confrontées aux obstacles que nous avons décrit ci-dessus dans l'établissement des

post-conflits comme les Balkans ont annulé le rôle du Parlement Européen. La discussion est en cours. Les relations de coopération qui viennent de s'établir entre le Parlement Européen et AP OTAN doivent elles aussi être considérées comme une contribution dans ce domaine et à un gain de transparence concernant le statut de la PESD.

³¹ L'initiative Rose-Roth a été ainsi nommée après que deux membres du Congrès américain aient eu l'idée du programme et de sa nécessaire intégration dans US AID. L'initiative Rose-Roth repose sur deux éléments : la reconnaissance de la complexité et de l'ampleur des problèmes auxquels sont confrontées les démocraties nouvelles pour mettre en place des institutions démocratiques efficaces et la détermination de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN d'apporter son aide. Le programme d'assistance Rose-Roth comporte trois volets : l'intégration des parlements de l'Europe de l'Est dans tous les aspects du travail de l'Assemblée, l'organisation de séminaires spéciaux et les stages pour la délégation parlementaire. Les séminaires (53 à cette date) et les stages de délégation sont axés sur les avis et les connaissances experts en DCAF. D'une manière générale, le programme a été un succès pour ce qui concerne l'acquisition de l'expérience pratique mais aussi comme illustration de l'aide et de la solidarité politiques.

normes du CDFA, mais la conjonction avec la transition a amplifié les défis.³² Dans de nombreux domaines, les problèmes ont été encore plus complexes. Alors que tous les pays en phase de transition étaient confrontés à des problèmes identiques découlant de leur passé communiste, les changements ont varié en fonction des caractéristiques spécifiques. Les États baltes, par exemple, ont créé des forces armées à partir de rien, ce qui n'impliquait pas les mêmes défis que pour les autres, qui devaient réduire et restructurer une institution militaire pléthorique et affronter un corps des officiers à la hauteur, fréquemment récalcitrant. Dans cette évolution, personne n'était absolument vierge. Comme les autres, ils étaient porteurs des hypothèques du legs communiste au niveau des mentalités et des comportements et éprouvaient des difficultés à apprendre l'initiative et le sens des responsabilités. Il s'agissait vraisemblablement de la difficulté majeure dans la mise en place des mécanismes nécessaires et dans leur fonctionnement.

La plupart des pays candidats sont en bonne voie de surmonter ces obstacles. Ils ont mis en place des mécanismes, des pratiques et des procédures appropriés pour un CDFA efficace. La création de la confiance nécessaire à un CDFA efficace nécessite du temps parce qu'il importe de changer les comportements et les habitudes. Il subsiste de toute évidence des problèmes et des insuffisances mais c'est aussi le cas dans les pays membres sous l'effet des évolutions incessantes des relations entre les forces armées et les sociétés.

Le présent article était destiné à insister sur le caractère central des relations entre l'exécutif et le parlement, entre les secteurs militaire et politique pour la création d'un CDFA efficace. Dans les pays de l'Alliance, les tensions inhérentes à ces relations ont été réglées par l'habitude et la pratique et sont devenues un élément essentiel de dynamisation de la gouvernance démocratique. Le même processus interviendra dans les pays qui ont réalisé et réalisent la transition vers la démocratie. Chaque pays est appelé à gérer ce processus de sa propre manière avec pour but final identique de dégager la place appropriée de la défense et des militaires dans la société. Pour y parvenir, le partage des idées et des expériences est utile, chacun peut apprendre des autres. La voie choisie est affaire de rapport de forces et d'influences à l'échelon national.

³² Pour une analyse approfondie des expériences, des problèmes et des progrès réalisés par quatre parlements, voir David Betz, "Comparing Frameworks of Parliamentary Oversight : Poland, Hungary, Russia, Ukraine", présenté au séminaire "Democratic Control of Armed Forces in Croatia", Zagreb, 26 octobre 2001.

Les Compagnies Militaires Privées : un rôle positif dans le système international actuel

*Ian D. Jefferies*¹

La fin de la Guerre Froide et la transition vers l'ère nouvelle de l'après Guerre Froide ont été caractérisées de profonds changements. Cette période de bouleversements et des réformes a donné un tout nouveau sens à la naissance et à la mort. Cependant, la force la plus ténébreuse à laquelle les hommes et les États ont jamais eu recours n'a pas changé, elle est restée aussi puissante, aussi sinistre et aussi sanglante qu'elle l'a toujours été dans l'histoire moderne. Je parle de la guerre, du conflit armé à l'intérieur d'un même État ou entre plusieurs États, de la guerre civile et de celle faisant rage au-delà les frontières nationales. La guerre sous toutes ses formes, tout comme les défis pré- et post-confliktuels, reste, encore et toujours, un trait marquant et persistant du système international. Pourtant, en matière de sécurité, le conflit armé ne saurait être la seule épine sous le pied de la société internationale. Nous faisons face aux problèmes destructifs posés par une palette large et variée de questions liées à la sécurité humanitaire, environnementale et humaine.

Le présent article se penche sur un acteur très particulier, apparu relativement récemment dans le monde des relations internationales et que l'on retrouve souvent, mais pas exclusivement, dans le contexte des conflits armés. Il s'agit des compagnies militaires privées (PMC). La question qui nous intéresse ici est de savoir si les PMC peuvent jouer un rôle positif dans le système international. Les PMC peuvent-elles apporter leur contribution et permettre de faire la différence dans des situations où des tensions existent à l'intérieur d'un État ou entre des États ? Dans des situations où un conflit semble de plus en plus inéluctable ? Dans des situations où la paix fragile a été renversée par des conflits armés "brûlants" ? Dans des phases post-confliktuelles qui incluent le maintien de la paix et dans d'autres scénarios qui menacent la sécurité humaine de manière plus subtile et qui n'en sont pas moins importants pour maintenir la qualité de la vie nationale et internationale ? Cet article sera consacré dans sa majeure partie aux questions conflictuelles et à la pertinence des PMC dans ce contexte. En conclusion, toutefois, je défendrai le potentiel de diversification des PMC, potentiel qui leur permettrait d'obtenir de bons résultats dans un contexte beaucoup plus étendu de questions "modérées" de sécurité.

¹ Ian Jefferies a participé en tant qu'étudiant au 16^{ème} stage de formation (qui s'est terminé en juin 2002) du Centre de Politique de Sécurité de Genève, Suisse. [Auteur : *Quel est votre titre / votre position actuelle ?*]

En quoi sommes-nous concernés par les PMC ? Bien que les acteurs externes, non-indigènes aux conflits armés, aient existé de tout temps, j'affirme que le paysage de l'après Guerre Froide est différent. Il présente des facteurs qui ont évolué pour créer un espace dans lequel les PMC ont leur place. J'ajouterai qu'il existe dorénavant un besoin que la présence des PMC peut combler (parfois même uniquement par elles). Il existe, à mon sens, des situations dans lesquelles, sans l'intervention des PMC, nous risquons de perdre le contrôle des conflits armés, lesquels auraient alors tendance à s'éterniser sans solution véritable. Une telle situation favoriserait la misère et les émeutes, ne laissant la place qu'à une activité post-confliktuelle inefficace et inappropriée. Dans un tel contexte, il ne serait pas surprenant de voir réapparaître les vieilles tensions et, avec elles, les combats. Je pense que les PMC peuvent jouer un rôle positif capital dans la quête de la paix et de la stabilité.

Je commencerai par présenter le contexte de cet article et je m'appliquerai à soigneusement isoler et identifier les acteurs auxquels je m'intéresserai (et ceux auxquels je ne m'intéresserai pas).

C'est là une étape très importante. En préambule, je tirerai une importante ligne de séparation entre ce que sont les PMC et ce qu'elles ne sont pas. Je m'efforcerai dès maintenant à démontrer que les PMC ne sont en rien des corps de "mercenaires". Cette distinction est essentielle. Je démontrerai que leur structure, leurs relations avec les différents organes des gouvernements légitimes et la façon dont elles mènent leurs activités permettent de les rendre responsables, attentives, professionnelles et, avant tout, de faire d'elles des acteurs légitimes et légaux. J'avancerai les craintes et les réserves les plus importantes que certains observateurs et commentateurs expriment à l'égard des PMC et je démontrerai que, même s'il est nécessaire que ces craintes fassent l'objet d'une discussion, elles sont largement injustifiées. Je tracerai ensuite les grandes lignes des différentes régions et situations dans lesquelles la contribution des PMC peut être positive pour la stabilité internationale avant d'en tirer certaines conclusions.

Acteurs : Faire la part des choses

Cet article ne traite ni des mercenaires ni des compagnies privées de sécurité (PSC). Pour bien comprendre ce qu'est un mercenaire, comment et pourquoi il opère, il faut plus qu'une simple définition. Le terme de "mercenaire" est, intrinsèquement péjoratif dans le langage moderne. Utilisé à tort et à travers et très largement, ce terme est devenu l'instrument de propagande des questions concernant les opérations menées par les PMC. Cette utilisation obscurcit tout rôle positif pouvant être joué par les PMC et étouffe et entrave tout débat constructif et objectif sur le sujet avant même d'avoir commencé. Cette attitude n'est en rien constructive.

Le 'Petit Robert' définit le terme de mercenaire comme un "soldat à la solde d'un gouvernement étranger". L'histoire militaire regorge d'exemples de ce type

d'activité mercenaire. De fait, les réalités de la guerre pré-moderne rendaient obligatoire l'existence de combattants entraînés et instruits au maniement des armes afin de combler les déficits des pratiques féodales qui consistaient à réunir une armée en recrutant paysans et artisans. Ces combattants entraînés et qualifiés étaient souvent des mercenaires capables de mettre en œuvre des tactiques sophistiquées en utilisant un armement efficace et, dans leur contexte historique, très perfectionné. Les soldats mercenaires étaient engagés par contrat ou "condatto", dans lequel il était clairement spécifié contre qui ils combattaient, quelles armes ils utiliseraient, la durée de leur engagement ainsi que les conditions du service. Le contrat était établi et réglementé par l'État ou le souverain qui engageait les mercenaires. Cette réalité, reconnue internationalement et considérée comme étant à la fois une norme et un état de chose tout à fait légitime, a persisté jusqu'à la fin du XVIII^{ème} siècle comme instrument principal de guerre.

La période de l'après Deuxième Guerre mondiale vit resurgir l'emploi et le déploiement de contrats étrangers ou de mercenaires ou soldats. Cette réapparition s'avéra utile car elle apporta enfin une définition claire, adoptée dans l'article 47 du protocole 1 des conventions de Genève.² D'un point de vue historique, les soldats mercenaires ont toujours prospéré durant les périodes d'instabilité ou dans le sillage des changements de l'ordre établi. Cet emploi de mercenaires s'est illustré dans de nombreux cas, comme au Congo Belge et en Angola en particulier, dans la province sécessionniste du Biafra au Nigeria, et depuis lors au Zaïre, en Tchétchénie, en Colombie, au Congo (Brazzaville), en Erythrée, au Cachemire, au Libéria, en Sierra Léone, en Ethiopie et sur les Iles Comores, aux Seychelles, au Bénin, en Arménie et en Azerbaïdjan, en Géorgie, au Tadjikistan, en Moldavie et, récemment, en Afghanistan et en ex-Yougoslavie.³ C'est de certains de ces exemples que la sagesse conventionnelle tient cette opinion totalement négative et tenace sur les mercenaires. Cette opinion est souvent citée aveuglément par les détracteurs des PMC actuelles dans le but précis d'entamer la crédibilité de ces organisations et de les pousser à la faillite. Par conséquent, le mercenaire est souvent considéré comme "un soldat à son compte sans conviction ferme, impitoyable, qui accepte des contrats de courte durée pour de grosses sommes d'argent". Des noms tels que Hoare, Denard, Schramme, Muller, Falques, Tavernier, et "Callan" évoquent des images brutales et peu honorables.⁴

Pour rester objectif, il faut toutefois souligner que le mercenariat pur continue d'exister de nos jours dans des situations qui sont largement inaperçues et ignorées. Les éléments enrôlés dans la Légion Étrangère Française (depuis 1831), la

² 1977, cité dans David Shearer, *Private Armies and Military Intervention*, Adelphi Paper 316 (Institute for Security Studies, Oxford, 1998), 16.

³ *Report on the Question of the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights of Peoples to Self-determination*, Nations Unies, Haut-Commissaire aux Réfugiés, 1997.

⁴ Peter Tickler, *The Modern Mercenary, Dog of War, or Soldier of Honour?* (Wellingborough, Patrick Stephens, 1987).

Garde Suisse du Vatican, les unités Ghurkha dans les Armées Indiennes et Britanniques (respectivement depuis 1816 et 1947), les troupes de l'Armée Britannique qui ont été recrutées par les pays du Commonwealth ainsi que les officiers et les hommes détachés de l'Armée Britannique qui travaillent, sous contrat ou dans le cadre d'un "service de louage", principalement au Moyen-Orient, incarnent, ni plus ni moins, des mercenaires contemporains.

Toutefois, la question de la définition dépasse le cadre sémantique. Il existe à la fois un manque de clarté et un degré de confusion sur l'identité des PMC. Je n'ai certes pas l'intention d'insister sur ce point mais un éclaircissement me semble toutefois nécessaire. Avant de passer à l'étude en détail des PMC d'aujourd'hui, je me pencherai donc brièvement sur l'existence des PSC, souvent confondues à tort avec les PMC, afin d'exclure de cet article les activités de cet autre type d'organisation.

Superficiellement, une compagnie privée de sécurité et une compagnie militaire privée revêtent quelques similitudes. Leurs recrues seront invariablement issues du même secteur d'activité, ce seront des spécialistes ex-militaires qui disposent d'expériences et de connaissances particulières, dans le domaine de la protection dans le cas des PSC. Il s'agit dans les deux cas de corporations qui évoluent à l'extérieur du secteur public et qui ont pour objet, comme toute autre entreprise commerciale, de tirer des bénéfices de contrats négociés sur le marché. En outre, elles évoluent en règle générale dans des pays en voie de développement ou du Tiers Monde dans lesquels ces savoir-faire existent rarement. Mais ce sont là toutes les similitudes. Contrairement aux PMC, les PSC ne jouent pas le rôle d'acteurs apparemment politiques ; ce sont des acteurs économiques, bien que la frontière entre les deux concepts soit très mince, j'en conviens. Les PMC travaillent principalement pour les gouvernements ; les PSC obtiennent majoritairement leurs contrats du secteur privé. Les PSC tentent souvent de fournir à la société contractante une évaluation du risque sécuritaire, d'un investissement potentiel et elles fournissent une gamme de services de sécurité liés à la protection physique d'entreprises commerciales, qu'il s'agisse d'équipement d'extraction, de transformation ou de fabrication. Ces services peuvent inclure le gardiennage physique de périmètres et d'infrastructures ou la prestation de services de sécurité et de gestion de la sécurité. Les PSC évoluent traditionnellement dans les milieux des gisements miniers et des puits de pétrole, elles se concentrent géographiquement au Sahara et en Afrique sub-saharienne. On peut citer quelques-uns des grands noms à l'intérieur de ce secteur large et géographiquement diversifié, par exemple Defence Systems Ltd, Sterling, Lifeguard Security, Group 4, Rapport, Grays Security, Securicor, Controlled Risks, Kroll, Coin, CRG ou encore Saladin.

Les PMC ont fait leur apparition récemment sur la scène internationale. La première mention des PMC remonte à 1967, à l'époque de la création de Watchguard, une organisation fondée par David Sterling, co-fondateur du Special Air Service Regiment du Royaume Uni pendant la Deuxième Guerre Mondiale, et qui

s'était fixé comme objectif primaire l'entraînement.⁵ Selon Tim Spicer, ancien Directeur de Sandline International (et actuel Directeur de Strategic Consulting International basé à Londres), les PMC "offrent aux gouvernements légitimes une assistance militaire pratique sous une forme acceptable".⁶ Il convient ici d'insister sur les termes de "gouvernements légitimes". Les activités des PMC sont réglées par des contrats établis par des gouvernements constitués légalement. Contrairement aux mercenaires, elles ne "travaillent" pas avec le premier venu sur le marché. En outre, on note une tendance déjà évidente : à l'avenir, les PMC pourraient travailler de plus en plus avec et pour les institutions internationales, pour les Nations Unies, ses agences et d'autres organisations humanitaires légitimes. Elles ne sont pas à la solde du plus offrant et, de plus, leurs activités sont tout à fait aptes à bénéficier du soutien tacite de leurs propres gouvernements nationaux, ce que je démontrerai plus tard. En tant que tel, elles ont la possibilité d'agir comme représentantes de la politique nationale, quoique, dans la plupart des cas, d'une manière clandestine ou indirecte.

Les PMC, qui ont leurs origines principalement aux États-Unis et en Grande Bretagne, sont des structures permanentes. Leur fonctionnement, tout comme leur structure, correspond à ceux de toute autre organisation commerciale. On y retrouve une hiérarchie organisée, composée de cadres et de conseils d'administration, une identité de marque et des actionnaires en droit d'exiger un certain degré de transparence des affaires. Elles peuvent faire appel à des avocats ou des comptables, elles disposent de bureaux permanents, publient du matériel promotionnel et sont assujetties aux lois commerciales nationales. Ce qui est plus important encore, comme le note Tim Spicer, elles opèrent conformément aux "lois et coutumes de la nation d'accueil et adhèrent aux principes des Conventions de Genève et des lois internationales sur les conflits armés".⁷ Leur objectif à long terme est d'enregistrer des bénéfices, une attitude qui, en elle-même, garante de la légitimité et de la rigueur sur lesquelles se basent leurs activités. Pour obtenir un aperçu du poids représenté par les PMC dans la balance financière, notons que, en 1995, on estimait à 50 millions de dollars les revenus annuels d'Executive Outcome (EO), alors que ceux de BSM, une PMC basée aux États-Unis et faisant partie des poids lourds de la branche, se chiffraient à 890 millions.⁸

Les prestations des PMC sont très étendues, allant du simple apport de personnel destiné à une assistance logistique à, dans une minorité de cas, des actions armées. Prenons l'exemple de Sandline International, une organisation structurelle

⁵ Anthony Rogers, *Someone Else's War – Mercenaries from 1960 to the Present* (Londres, Harper Collins, 1998), 228.

⁶ Tim Spicer, *An Unorthodox Soldier : Peace and War and the Sandline Affair* (Edinburgh, Mainstream Publishing, 1999), 41.

⁷ Ibidem

⁸ Ibidem., 45 ; Simon Sheppard, *The Rise of the Corporate Military*, New Left Review (mars/avril 1998).

située entre ces deux extrêmes. Le point fort des activités de cette PMC réside dans la prestation de services de soutien (juridique, commercial, relations publiques et lobbying), de commande et de contrôle (commande, contrôle, communications et renseignements), d'assistance humanitaire (escorte de convois, sécurité des opérations de sauvetage, protection des réfugiés, déminage), de soutien de la loi et de l'ordre (contre-terrorisme, anti-piraterie, lutte contre les stupéfiants, négociation et libération des otages), de résolution des questions post-confliktuelles (désarmement et intégration des fractions combattantes, surveillance des élections, assistance aux réfugiés), de conseils d'entraînement ou de services pratiques et de fourniture d'armes.⁹ La liste des prestations de MPRI, outre celles de Sandline, inclut également conception et gestion des troupes, simulation et jeux de guerre, assistance rapide ainsi que des programmes d'assistance à la transition démocratique.¹⁰ Les parties contractantes font appel aux PMC afin qu'elles leur fournissent le ou les services dont elles ont besoin, sous la forme d'une tâche unique ou d'une offre globale comprenant plusieurs volets.

La communauté des PMC ne cesse de s'agrandir. Parmi les plus importantes, on peut citer Military Professional Resources Inc. (MPRI), BDM Corporation, Vinnell, Sandline, Silver Shadow, Levdan, Compagnie Française d'Assistance Spécialisée, International Defence and Security Ltd, Ghurkha Security Guards, Brown and Root, Pacific Architects and Engineers, ainsi que Strategic Applications International.

Cette industrie occupe une place importante sur le marché, tant en termes du nombre des acteurs qu'en termes des revenus impliqués. Comme pour toute industrie, le fonctionnement de ces entreprises est basé sur la concurrence, ce qui, toutefois, ne règle ni ne restreint les relations que les PMC ont entre elles. Il existe des liens très importants entre les sociétés. Lors de l'avortement des transactions entre le gouvernement de la Papouasie Nouvelle Guinée et de Sandline, cette dernière transféra à EO certains secteurs fonctionnels de son plan d'opération proposé au gouvernement.¹¹ Les PMC ne partagent pas seulement les mêmes objectifs, elles sont également liées par une éthique professionnelle : dans la plupart des cas, elles sont dirigées et composées par un personnel ex-militaire. Dans les territoires occidentaux, cette éthique se base sur un esprit, sur une culture et sur une expérience commune de l'OTAN. Il existe des liens et des relations qui font que, comme dans toute armée, la coopération l'emporte sur la compétition pure et simple. Ce qui signifie que, pour certains secteurs, je dirais que les PMC réussissent à mieux s'intégrer et à travailler plus efficacement ensemble si et quand elles sont au service d'organismes internationaux (par exemple, sous la bannière des Nations Unies).

⁹ Cf. www.sandline.com.

¹⁰ Cf. www.mpri.com.

¹¹ Spicer, *Unorthodox Soldier*.

Les PMC au banc des accusés : Le mauvais rôle

Contexte

Les détracteurs du rôle et de l'utilité des PMC adoptent généralement un point de vue libéral et voient le monde sous un angle obscur, ténébreux et troublant. Ils considèrent que les PMC sont des mercenaires modernes qui se cachent derrière une petite structure de commercialisation et de société, un masque qui leur sert de propagande auto-justificative leur permettant de déformer la réalité cynique de leurs actions : l'exploitation de la guerre et de la misère pour le profit, exactement comme les mercenaires l'ont toujours fait dans l'histoire. Ils citeront en exemple des sociétés comme EO, une PMC formée principalement d'anciens soldats peu recommandables issus du régime de l'apartheid de l'Afrique du Sud, qui ont réuni leurs forces en réponse à des contrats *ad hoc*. Cette position se trouve en opposition totale avec l'argument que les PMC sont des sociétés constituées de manière régulière et qui disposent d'une structure, d'une main d'œuvre et d'une éthique de société comme n'importe quelle véritable entreprise commerciale qu'elles cherchent à imiter. Ces détracteurs défendront toujours l'opinion que les PMC incarnent tout ce qu'il peut y avoir de mauvais dans le comportement des mercenaires impliqués dans les combats de l'ère post-coloniale en Afrique dont nous avons le souvenir.

Responsabilité

Les critiques les plus violentes à l'encontre des PMC portent sur la responsabilité qu'elles prétendent assumer. Les détracteurs réfutent l'affirmation selon laquelle des sociétés privées agissant sous contrat ferme assument nécessairement la responsabilité de leurs actes. Les PMC insistent sur le fait qu'elles travaillent uniquement pour des gouvernements reconnus et légitimes. Il existe toutefois bien peu de moyens de les empêcher de soutenir des mouvements rebelles. D'autres voix s'élèvent pour dénoncer le fait que nombre de gouvernements en place actuellement dans les pays en voie de développement étaient considérés, il n'y a pas longtemps encore, comme des groupes rebelles. Si les PMC adhéraient strictement au principe de ne se mettre qu'au service de régimes reconnus, cette attitude risquerait de s'opposer à la vague de réformes et de progrès. Elle aurait alors pour conséquence d'encourager des gouvernements faibles bénéficiant d'une très faible popularité et qui, dans certains cas même, bafouent les droits de l'Homme. Les régimes actuels en Ouganda, au Rwanda et en Éthiopie sont, dorénavant, reconnus par la communauté internationale. Pourtant, encore récemment, on les traitait d'insurgés. Si ces critiques à l'encontre des PMC avaient été entendues, ces gouvernements n'auraient pas pu renforcer leur campagne avec le soutien des PMC et, par conséquent, les régimes très peu recommandables qu'ils remplacent seraient peut-être restés au pouvoir plus longtemps que nécessaire.

Outrages aux Droits de l'Homme

Les critiques portant sur la responsabilité vont bien au-delà des relations avec les gouvernements contractants. Elles touchent également le domaine des violations du droit international public et des droits de l'Homme, domaine dans lequel plusieurs expriment des réserves face aux agissements des PMC. Enrique Benales Ballesteros, rapporteur spécial des Nations Unies, exposa, en janvier 1999, les liens qui, selon lui, existent entre les PMC et les violations des Droits de l'Homme, liens qu'il condamna en termes sévères. Mais nous sommes bien forcés de reconnaître que le non-respect des Droits de l'Homme fait partie intégrante de tous les conflits, qu'ils impliquent des soldats réguliers des pays industrialisés ou des troupes irrégulières des pays du Tiers Monde. On a dit que les Forces Britanniques ont abattu des soldats argentins en captivité lors de la guerre des Malouines, et nous sommes au fait de cas très bien documentés de non-respect des Droits de l'Homme commis par les forces du maintien de la paix en Somalie. Les Conventions de Genève ainsi que les conventions des Nations Unies sur les Droits de l'Homme documentent en détail ces exactions. La question est alors de savoir si ces cadres s'étendent aux membres des PMC agissant à l'étranger ou s'ils sont assez dissuasifs pour régler leur comportement et, dans le cas où ces droits ne sont pas respectés, rendent possible la sanction des auteurs. Sandline, tout comme d'autres PMC, maintient que les membres des PMC deviennent, à titre temporaire, membres des forces armées de l'État contractant et sont par conséquent soumis aux lois nationales de l'État en question.¹² Les membres de Sandline qui opéraient en Papouasie Nouvelle Guinée ont, par exemple, reçu le statut de "Special Constables" (préposés au service d'ordre), subordonnés aux forces de police de l'archipel.¹³ Le problème dans ce type de mission est qu'il est très difficile d'effectuer une vérification des agissements. En raison de la nature de leur tâche, les PMC sont amenées à agir le plus souvent dans des territoires situés loin des yeux du public plus particulièrement des médias. Nous ne pouvons pourtant pas en tenir responsable les PMC. C'est dans l'intérêt commercial même des PMC de respecter scrupuleusement les questions des Droits de l'Homme et de sélectionner un personnel entraîné et professionnel (dont le savoir-faire et l'expérience dans ces secteurs sont très vraisemblablement supérieurs à ceux des soldats nationaux) pour réaliser les contrats. Dans tout autre cas, les PMC devraient faire face à une intense publicité défavorable qui ternirait grièvement leur réputation et diminuerait leur acceptabilité en tant qu'entrepreneurs. Le meilleur moyen à la disposition des PMC pour neutraliser les détracteurs toujours sceptiques sur leur degré de responsabilité est de rendre leur société la plus publique et la plus transparente possible.

¹² Damian Lilly, *The Privatisation of Security and Peacebuilding : A Framework for Action*, International Alert (2000), 12.

¹³ Sheppard, *Rise of the Corporate Military*.

Un engagement superficiel

Un autre élément place également les PMC dans le collimateur des critiques : elles ne fournissent qu'une stabilité à court-terme dans les régions où elles opèrent. Elles sont engagées pour une période déterminée. Une fois cette période achevée, elles se retirent. Qui plus est, s'il existe quelque doute que ce soit sur la capacité du gouvernement contractant à honorer ses engagements financiers découlant du contrat, une PMC peut également se retirer plus tôt que prévu. La conséquence pratique de ce système est que le départ de la PMC peut créer un vide, laissant alors la place à un conflit renouvelé avec, en toile de fond, des questions fondamentales qui n'ont toujours pas été résolues. Six mois à peine après le départ d'EO de Sierra Leone, au terme de son contrat en janvier 1997 (qui se termina trois plus tôt que prévu), une opération largement critiquée, et non seulement à l'intérieur du pays, occasionnant une cessation des hostilités et le retour d'un gouvernement civil, le coup d'état militaire mené par Koroma réinstaura l'ancien modèle de corruption et d'instabilité. Le régime de l'AFRC, aux ordres de Koroma, se partagea le pouvoir avec le RUF, qu'EO avait justement fait asseoir à la table des négociations. EO fut incapable d'établir les conditions favorables à un progrès politique véritable et la Sierra Leone sombra une nouvelle fois dans un chaos sanglant. Les PMC n'abordent pas les principaux facteurs sociaux, économiques et politiques qui font éclater les conflits et, évidemment, elles ne tentent pas de les améliorer. Mais ce n'est là ni leur rôle ni le but de leur embauche. Par ailleurs, on pourrait également ajouter que les PMC n'ont aucun intérêt à trouver de solution rapide, auquel cas les parties contractantes pourraient alors se passer de leurs services. À l'inverse, elles pourraient être tentées de prolonger une situation afin d'augmenter les revenus perçus du gouvernement contractant.

Irresponsabilité

On accuse les PMC de rompre les embargos sur l'armement et les sanctions sur les armes, de contourner les contrôles d'exportation des armes et de jouer un rôle de trafiquants d'armes dans des régions à conflits, dans le style "Des armes pour l'Afrique". Lorsqu'elles quittent un pays, elles y laissent vraisemblablement un excédent de matériel pouvant alors servir à alimenter une violence supplémentaire. L'héritage du Programme d'entraînement et d'équipement de MPRI mené en Bosnie Herzégovine peut encore se révéler un facteur déstabilisant pour la région, avec une armée bosniaque reconstituée et disposant d'une capacité offensive quantifiable tout comme d'une plus grande quantité d'armes capables de susciter un nombre plus élevé de victimes.

Déstabilisation

Les agissements des PMC peuvent se révéler déstabilisants : elles ne suivent pas les voies tracées par leurs gouvernements nationaux et agissent à l'extérieur des paramètres politiques définis par ces derniers. C'est justement ce dont San-

dline a été accusée en Sierra Leone, ainsi que de ternir l'image de "politique étrangère éthique" du gouvernement Travailleiste du Royaume Uni. Toutefois, les relations parfois très proches entre certaines PMC, en particulier les groupes américains, et leurs gouvernements laissent penser qu'elles peuvent agir en harmonie parfaite avec les objectifs et la politique officiels.

Conflits d'intérêts

Le dernier grand sujet d'inquiétude des détracteurs des activités des centres de PMC touche les relations que certaines de ces sociétés entretiennent avec des sociétés d'exploitation minière et de forage. Ces sociétés sont parfois accusées d'extraire illégalement des ressources, en particulier des diamants et du pétrole. Quant aux liens commerciaux entre ces sociétés et les PMC, ils permettent de fournir la protection physique nécessaire à ce type d'opération. On pourrait affirmer que la présence d'EO en Angola, tout comme en Sierra Leone, n'avait pas tant pour objet le renforcement de la stabilité et la défaite des ennemis de l'État que la reprise et la sécurisation des gisements pétroliers et minéraux pour l'élite au pouvoir.¹⁴ Cette agression morale est d'autant plus sérieuse que, dans des pays comme l'Angola et la Sierre Leone, ces marchandises sont justement au cœur du conflit.

L'apologie des PMC : Le beau rôle

Contexte

Deux facteurs complémentaires ont émergé des réalités de la scène internationale actuelle : l'effondrement du modèle bipolaire et une hésitation concomitante à engager des troupes dans des actions d'outre-mer. La fin de la Guerre Froide a également marqué la fin d'une époque : celle de deux superpuissances régnant sur deux mondes d'influence géographique et sur deux idéologies en compétition sur lesquelles elles se basaient pour intervenir dans les États de leur monde respectif. Suite à plusieurs échecs au Rwanda, au Libéria et en Somalie, les gouvernements occidentaux hésitent de plus en plus à déployer des forces nationales dans des situations qui n'ont que peu de rapport avec leurs intérêts stratégiques ou dans lesquelles les risques liés à une implication ne sont pas acceptables. Avant les attentats perpétrés en septembre 2001 contre les États-Unis (et peut-être à juste titre), l'Ouest semblait souffrir d'une angoisse extrême de devoir déplorer des victimes parmi les troupes déployées à l'étranger. Les États-Unis ont été profondément marqués par la mort des 241 Marines tués à Beyrouth, victimes d'un attentat suicide islamique (comme l'ont été les Français dans des circonstances similaires) ainsi que par la mort de U.S. Army Rangers dans les rues de Mogadiscio et les répercussions médiatiques bruyantes de leurs corps mu-

¹⁴ Doug Brooks, *Creating the Renaissance Peace : The Utilisation of PMCs in Africa*, Africa Institute, 1^{er} juin 2000.

tilés en public. La confiance des Belges, quant à eux, a également été sévèrement ébranlée lors du massacre d'une douzaine des membres des forces de maintien de la paix, acte qui fut alors suivi de funérailles télévisées tragiques.

Comblant le vide sécuritaire

Ces deux facteurs ont creusé un vide partiel en matière de sécurité. Toute diminution de la pression dans un corps entraîne un mouvement de la masse pour distribuer cette pression. Cette masse particulière est formée par les PMC. Je citerai ci-dessous trois excellents exemples dans lesquels l'hésitation des États à intervenir au nom de gouvernements légitimes, menacés par des insurgés, a poussé ces États à recourir aux PMC en désespoir de cause.

Par deux fois, le gouvernement MPLA de dos Santos, qui occupait une place légitime à la tête de l'Angola, a fait appel aux services d'EO, basée en Afrique du Sud (la société s'est dissoute en 1998) afin de le soutenir dans sa lutte contre les forces impitoyables parfaitement entraînées de l'UNITA du Dr Jonas Savimbi. La guerre civile en Angola, essentiellement entretenue et alimentée comme un "proxy war", un conflit par procuration des rivalités de la Guerre Froide, s'est caractérisée par sa longévité et sa brutalité, faisant de la population civile la principale victime pendant que les forces rebelles et celles du gouvernement avançaient et reculaient dans le pays. Lorsque le cessez-le-feu fut rompu, après que le gouvernement se fut attribué la victoire des élections de 1993, l'UNITA reprit rapidement plus de 80% du pays, entre autres les gisements pétroliers terrestres de Soya exploités par plusieurs sociétés pétrolières occidentales. En dépit de cette situation, la communauté internationale se détourna de l'affaire et ne fit rien pour venir en aide au gouvernement MPLA. Le gouvernement fit alors appel aux services d'EO, qui reprit rapidement les gisements pétroliers. Plus tard la même année, EO accepta un second contrat, d'une valeur de 40 millions de dollars, portant sur l'entraînement de troupes de cinq mille hommes et de 30 pilotes pour en faire le fer de lance des opérations gouvernementales.¹⁵ EO délégua cinq cents de ses propres hommes en Angola pour accomplir une mission de formation et de conseil et, occasionnellement, de combat.¹⁶ En 1996, il était devenu évident que l'action d'EO avait renversé la situation : les mines de diamant de Lunda Norte étaient reprises, les forces de l'UNITA forcées à négocier. Ce contretemps à la marche de la guerre permit d'ébaucher les Accords de Paix de Lusaka et de renverser la situation. La guerre civile, bien qu'elle ne soit pas complètement terminée aujourd'hui, s'est de plus en plus retournée contre l'UNITA qu'elle marginalise. Dans le contexte d'inaction et d'apathie internationale qui existait alors, il est peu probable que ce changement de situation se serait produit sans l'intervention directe d'une PMC.

¹⁵ UK House of Commons, *Private Military Companies : Options for Regulation* (Londres, The Stationary Office, 2002), 11.

¹⁶ Shearer, *Private Armies*, 46.

Je me pencherai, pour le deuxième exemple, sur le contrat d'EO passé avec le gouvernement de la Sierra Leone. En mai 1995, le groupe rebelle RUF avait réussi à s'approcher de 30 km de la capitale et contrôlait déjà de nombreuses mines produisant plus de 60% des revenus d'exportation du pays. En outre, la ceinture stratégique de diamants alluvionnaires qui s'étend dans et autour de Kono était déjà aux mains du RUF. Comme dans le cas des forces armées d'autres nations en voie de développement, l'armée de la Sierra Leone avait été massivement agrandie pour combattre le RUF. Toutefois, cette armée était devenue de moins en moins entraînée, de moins en moins disciplinée et, payée rarement, de plus en plus criminelle, elle ajoutait au problème plus qu'elle ne le résolvait. Le gouvernement confia à EO quatre objectifs majeurs : protéger Freetown, la capitale ; reprendre les mines et les gisements de diamants des mains du RUF ; libérer les régions sous contrôle du RUF et détruire les quartiers généraux du RUF.¹⁷ À partir du milieu de l'année 1995 et jusqu'en janvier 1996, EO entraîna les forces de la Sierra Leone, fournit le commandement et participa activement aux opérations qui permirent de sécuriser Freetown, reprit les gisements essentiels de diamants et de rutile et mit finalement en déroute les combattants du RUF, de sorte que le dirigeant rebelle demanda à négocier.¹⁸ Les élections qui suivirent permirent d'établir un nouveau régime civil avec, à sa tête, le Président Kabbah qui est toujours en fonction à ce jour.

Foday Sankoh, le chef du RUF à l'époque des événements, fut catégorique : seule l'intervention d'EO aux côtés du gouvernement empêcha les rebelles de prendre Freetown et de sortir vainqueurs de la guerre civile.¹⁹ L'efficacité militaire des opérations d'EO, et elle seule, contraignit le RUF à négocier et à accepter des élections, lesquelles permirent alors d'assurer un gouvernement légitime et permanent dans ce pays durement éprouvé.

Lorsque Sandline fut contactée, puis employée, par le gouvernement de la Papouasie Nouvelle Guinée en 1996, une guerre séparatiste sévissait depuis 1989 sur l'île reculée de Bougainville appartenant aux groupes des îles Salomon du Nord. Jusqu'à ce jour, les combats avaient fait plus de 10000 victimes et la fermeture forcée des mines de cuivre de l'île avait réduit le PIB national de la Papouasie Nouvelle Guinée de 45%.²⁰ La Papouasie Nouvelle Guinée entretenait d'étroits liens économiques et culturels avec l'Australie. Les deux États sont membres du Commonwealth et le second considère que le premier se situe dans sa sphère géographique d'intérêt. L'Australie toutefois n'entreprit aucune action qui aurait permis d'assister le gouvernement légitime du pays. À l'inverse, elle décida de bloquer la vente d'hélicoptères à la Papouasie Nouvelle Guinée alors que le Min-

¹⁷ Ibidem, 49.

¹⁸ Rogers, *Someone Else's War*, 229.

¹⁹ Jim Hooper, *Peace in Sierra Leone : A Temporary Outcome*, *Janes Intelligence Review* 9 :2 (1997).

²⁰ Spicer, *Unorthodox Soldier*, 154.

istère de la Défense pensait qu'ils permettraient d'accroître la force de sa campagne dirigée contre les insurgés.²¹ Sandline fournit les hélicoptères, les pilotes et les troupes au sol, les munitions et les armes au gouvernement et effectua, dans le cadre d'une large opération conduite par la société, une analyse sur la façon de gagner la guerre militairement ou de forcer les rebelles à accepter de négocier pour la paix. Elle entama ensuite tout un programme d'entraînement destiné à l'armée et aux forces spéciales de la Papouasie Nouvelle Guinée. Finalement, l'engagement de Sandline fut anéanti. L'opposition du gouvernement australien à la participation de la société d'une part, et un coup monté par l'armée de la Papouasie Nouvelle Guinée d'autre part, sabordèrent l'opération. Si les opérations s'étaient déroulées comme l'avaient prévu Sandline et le gouvernement, l'engagement de la PMC aurait probablement permis d'obtenir au moins une trêve des combats, si ce n'est une résolution du conflit. Cette situation attira l'attention de la communauté internationale sur les îles et le gouvernement de la Nouvelle Zélande réussit à négocier un accord de paix.

Dans les situations où les gouvernements externes peuvent craindre de s'engager, les PMC ont la possibilité d'opérer efficacement et de réagir rapidement. Avant sa dissolution, EO se vantait d'être capable de déployer du personnel partout dans le monde dans un délai de 72 heures.²² Les PMC n'ont pas besoin de se frayer un chemin entre les écueils constitutionnels qui favorisent l'inertie plutôt que les réactions flexibles et rapides et qui peuvent même rendre toute action impossible. La question des victimes est complètement différente chez les PMC. Dans le cas de troupes régulières ou de conscrits déployés dans le cadre de la politique extérieure de leur gouvernement, les familles des victimes peuvent choisir d'épancher leur colère lors des élections suivantes. Les PMC sont à même de constituer la structure de forces appropriée, d'employer un personnel possédant l'expérience requise. Elles disposent, en outre, de la flexibilité et des ressources financières pour procurer à leurs forces l'équipement le meilleur équipement et le plus adapté. Ce luxe n'est pas toujours accessible aux armées nationales qui ont récolté les "dividendes de la paix" de la période de l'après Guerre Froide : réduction des troupes, problèmes de conservation résultant en baisses de capacité, sans oublier un incroyable surmenage des forces alors que les engagements continuent de dépasser de loin les ressources. L'exemple de l'action d'EO en Sierra Leone permet d'argumenter qu'il existe, dans certains cas, un avantage économique à faire appel aux PMC pour venir au secours des gouvernements en péril. La facture de la société fut salée. Le gouvernement de la Sierre Leone paya 35 millions de dollars à EO, ce qui ne représentait, toutefois, que 30% des dépenses totales des opérations gouvernementales contre le RUF. Cette somme doit en outre être considérée par rapport aux 47 millions de dollars, coût estimé de la mission avortée des Ob-

²¹ Ibidem, 155.

²² Shearer, *Private Armies*, 55.

servateurs des Nations Unies qui devaient remplacer la présence d'EO. Francis Okelole Représentant Spécial des Nations Unies en Sierra Leone, estima à 520 millions de dollars les frais courants annuels de l'UNAMSIL.²³ Ces chiffres sont très révélateurs. L'opération des Nations Unies coûta à la communauté internationale 25 fois plus cher qu'une réponse par une PMC. Tout calcul de l'efficacité et de la contribution relatives des deux forces dans le processus de sécurisation de la Sierre Leone ne serait que spéculation. L'expérience d'UNAMSIL, toutefois, fut loin d'être concluante.

Instruments du gouvernement

Les PMC peuvent promouvoir et exécuter les stratégies et les politiques des gouvernements officiels à l'étranger. Et je dirais qu'elles le font. Le caractère même de cette supposition implique que les PMC sont tenues d'agir dans des conditions qui demandent au moins de la discrétion si ce n'est, dans certains cas, le secret. On peut affirmer que le principe selon lequel les gouvernements font appel à des entités commerciales dans le domaine politique indique un besoin d'obscurcissement. Il ne s'agit pas d'une simple tautologie. Fournir une preuve incontestable dans les cas les plus délicats ne se fera qu'une fois que les "voiles du secret" auront fait défaut à leurs auteurs et auront été écartés. Dans toute autre situation, il faudra se contenter de preuves indirectes ; alors qu'elles ne suffiront sans doute pas à convaincre un tribunal, elles pourront toutefois permettre de soutenir un argument académique ou de satisfaire un analyste du renseignement.

En ex-Yougoslavie, les États-Unis poursuivaient une politique basée sur deux objectifs : il s'agissait, d'une part, de permettre à l'armée croate d'évoluer vers une structure appropriée pour participer au PfP. L'armée, fonctionnant alors selon le modèle du Pacte de Varsovie, devait bénéficier d'un Programme de Gestion à Long Terme et d'un Programme d'Assistance à la Transition Démocratique pour l'aider à effectuer cette transition.²⁴ D'autre part, les États-Unis souhaitaient accroître les capacités de l'armée bosniaque et l'équiper de matériel américain régulier afin de dissuader les forces serbes bosniaques de l'attaquer : le Programme d'Entraînement et d'Équipement.²⁵

Dans le cas de la Croatie, les forces des États-Unis n'avaient encore pas été déployées sur place en 1994. Pour ce qui est de la Bosnie, la participation des États-Unis à l'IFOR et, plus tard, à la SFOR, nécessitait une position impartiale. Les contrats visant à pousser l'armée croate vers le PfP et à entraîner et équiper l'armée bosniaque furent offerts au secteur privé, à MPRI, une PMC américaine. MPRI est une société dont le siège est en Virginie et qui a des bureaux à Alexandria, à proximité du Pentagone. Le conseil et l'exécutif sont formés d'anciens

²³ Dépêche Reuters, 5 décembre 1999.

²⁴ UK House of Commons, *Private Military Companies : Options for Regulation* (Londres, The Stationary Office, 2002), 13.

²⁵ Military Stabilization in the Balkans Office, Fact Sheet Number 006-97, 24 juin 1997.

membres supérieurs de la défense américaine. Les activités essentielles de la société sont inextricablement liées à celles du Département de la Défense des États-Unis : instruction et gestion des réservistes et du corps d'entraînement des officiers, paramètres d'évaluation de l'équipement, etc. Pendant que la PMC oeuvrait en Croatie, on se perdit en spéculations toujours sans réponse à ce jour d'ailleurs, sur le rôle que joua le MPRI dans la planification, ou sinon l'exécution, de l'expulsion efficace et brutale des forces serbes du Krajina, action connue sous le nom 'd'Opération Storm'. Le degré de sophistication du plan tout comme la vitesse tactique et l'efficacité avec lesquelles l'opération fut menée indiquent une participation externe, à savoir celle de MPRI.²⁶ La défaite de l'armée serbe lors de ce combat poussa l'ambassadeur des États-Unis en Croatie à l'époque au commentaire suivant : "Le commandement serbo-bosniaque va peut-être enfin admettre cette nouvelle réalité. Cette situation pourrait, en fait, nous permettre d'arriver à un arrangement négocié sur une base équitable."²⁷

Lors du déroulement du Programme d'Entraînement et d'Équipement en Bosnie, plus de deux cents anciens militaires des États-Unis ont participé à l'entraînement. Parmi d'autres moyens de défense sophistiqués, les 15 hélicoptères UH-1H, 45 chars de bataille M60A3, 840 armes légères antichar AT-4, 116 obusiers, 46100 fusils M16, 1000 mitraillettes M60, ainsi que l'équipement de communication et l'informatique furent fournis par les États-Unis ; les 50 chars AMX 30, 80 M113A2 VBTP, 31 ML90 ARV, 36 obusiers tractés de 105mm par les Émirats Arabes Unis ; et les 24 obusiers tractés de 122mm par l'Égypte.²⁸ L'action de MPRI en ex-Yougoslavie a fourni un avantage humain efficace ainsi qu'une "option économique et pratique à l'administration américaine, sensible aux pertes humaines parmi ses propres troupes... sous la forme d'un mécanisme de la politique des États-Unis dans les Balkans à moindre coût" et, d'après les critiques, "à moindre risque" que si des troupes américaines régulières avaient été déployées.

Lorsque le gouvernement de Kabbah de Sierra Leone fit appel à Sandline International en 1997, la société maintint un dialogue serré avec le Foreign and Commonwealth Office (FCO) du gouvernement britannique, à la fois à l'intérieur de la Sierra Leone en la personne de Peter Penfold, le Haut Commissaire (les diplomates bénéficiant du statut d'ambassadeur britannique dans les anciennes Colonies britanniques sont nommés Hauts Commissaires) et directement à Londres par l'intermédiaire de l'officier de liaison FCO pour la Sierra Leone.²⁹ Lorsque le gouvernement de la Sierra Leone conclut un contrat d'une valeur de 35 millions de dollars avec Sandline portant sur la fourniture d'armes et de munitions, Londres en été informé. Sandline considérait que son consentement à respecter les termes du contrat n'enfreignait en rien l'embargo des États-Unis sur l'armement,

²⁶ UK House of Commons, *Private Military Companies*, 13.

²⁷ Shearer, *Private Armies*, 58.

²⁸ Military Stabilization in the Balkans Office, Fact Sheet Number 005-97, 19 juin 1997.

²⁹ Spicer, *An Unorthodox Soldier*, 195-207.

ces armes étant destinées au gouvernement légitime et non à un corps non assujéti à l'autorité de la loi. De plus, la société estimait avoir l'accord tacite des Affaires étrangères britanniques, car ni le FCO ni le Département du Commerce et de l'Industrie (DTI) n'intervinrent, à quelque moment, pour arrêter la transaction. Il s'agissait donc, en réalité, d'une situation dans laquelle un gouvernement légitime assiégé s'est tourné vers une PMC pour obtenir une aide militaire en l'absence de toute assistance internationale. En acceptant les événements tacitement, le gouvernement britannique parut approuver cette action : celle d'une PMC exécutant, indirectement la politique gouvernementale officielle.

Des sociétés comme SAIC, BDM et sa filiale Vinnell, ont entraîné des membres de l'armée d'Arabie Saoudite dans le cadre d'une stratégie américaine de grande envergure visant à protéger les intérêts pétroliers au Moyen Orient. Le dernier contrat, d'une durée de vingt-cinq ans et visant à entraîner la Garde Nationale Saoudite, se montait à 819 millions de dollars.³⁰ En faisant appel au secteur privé pour la mise en œuvre de ses objectifs politiques, le gouvernement des États-Unis a su se tenir à l'écart de critiques potentielles portant sur l'assistance offerte à un régime sévère et autocratique dans le cas de l'Arabie Saoudite. Il s'agit là d'un autre avantage, quoique sujet aux critiques potentielles : la minimisation ou même la suppression, de toute présence occidentale manifeste, surtout américaine, dans des pays comme l'Arabie Saoudite, où les feux du fondamentalisme islamique et de l'idéologie anti-occidentale continuent de couver, ainsi que la possibilité de réduire le catalyseur d'une violence future, inspirée par cette idéologie. Le gouvernement britannique, pour sa part, soutint tacitement l'action de KMS (une PMC britannique) en 1993, qui était chargée d'entraîner l'armée Sri Lankaise à mieux combattre LTTE ; une action directe du RU n'était alors pas considérée comme étant dans l'intérêt du gouvernement britannique.³¹

Rôles post-confliktuels

Je vais maintenant aborder des questions militaires tout en me penchant sur un sujet sans doute moins contentieux mais de plus en plus d'actualité. Il s'agit des opérations de maintien de la paix (PSO). Je commencerai par poser deux prémisses : premièrement, l'expérience des PSO menées dans la période d'après la Guerre Froide est essentiellement négative ; et, deuxièmement, les PMC ont prouvé, d'un point de vue générique, qu'elles sont efficaces et compétentes. Elles disposent de la structure, de l'infrastructure et des ressources (financières, humaines et matérielles) leur permettant de s'impliquer dans des situations conflictuelles. Je limiterai ici mon analyse aux PSO traditionnelles, à savoir celles menées par les Nations Unies.

Pourquoi les PSO conduites par les Nations Unies échouent-elles ? Même si chacune de leurs opérations est unique, elles comportent toutefois un nombre

³⁰ Sheppard, *Rise of the Corporate Military*.

³¹ Rogers, *Someone Else's War*, 229.

d'aspects communs. Les Nations Unies sont lentes en matière d'organisation et de déploiement dans des situations qui exigent une action dynamique et rapide. Les forces à leur disposition sont en outre mal composées. Les États dont les armées seraient capables d'apporter une contribution positive et efficace hésitent beaucoup à les engager (la Doctrine Weinberger des États-Unis et le dogme de la directive présidentielle américaine 25 de 1994).³² Ces États veulent éviter de se retrouver à la merci d'un électorat sévère en risquant de sacrifier des soldats dans des domaines où les intérêts nationaux sont limités. Quant aux États moins hésitants, leur participation peut souvent comporter des surprises. Leurs troupes sont souvent mal entraînées, mal dirigées et mal équipées, elles ont peu d'expérience, sont peu motivées et peu disciplinées. Il est probable, là encore, qu'elles participent, au problème plus qu'elles ne le résolvent.

Les PMC, quant à elles, jouissent de plusieurs avantages précis. Tant que les Nations Unies n'auront pas établi une forme de forces pouvant être rapidement déployées ou, au moins, des éléments d'un quartier général mobile permettant de combler un vide initial, les PSO des Nations Unies continueront de faire face à de grandes difficultés. Les PMC sont des entités préexistantes ; elles réagissent vite. Les structures de leurs forces sont déjà identifiées, leurs processus logistiques et administratifs déjà en place. Elles disposent d'un cadre de commandement prêt à se déployer à tout moment. C'est là leur activité principale. Leur personnel est motivé, a de l'expérience, est entraîné, équipé physiquement et discipliné. Contrairement aux doutes exprimés couramment, les forces réunies pour une motivation commerciale se comporteront toujours mieux que les professionnels, elles auront un plus grand respect des codes de conduite internationaux et seront principalement motivées par le désir de réussir. En leur qualité de sociétés commerciales, les PMC ne peuvent survivre que si leur nom et leur réputation sont positifs.

Les PMC ne sont peut-être pas en mesure de mener une PSO à l'échelle nécessaire pour gérer la situation actuelle dans la République Démocratique du Congo, par exemple, mais je pense qu'elles pourraient obtenir de bons résultats dans quatre domaines. Premièrement, dans des situations à une échelle physique plus limitée, au Libéria ou en Sierra Leone par exemple. Deuxièmement, en tant qu'élément constituant d'une force plus importante des Nations Unies qui pourraient alors déléguer à une PMC des responsabilités utilitaires spécifiques comme le patrouillage de reconnaissance, les opérations hélicoptères (conformément au contrat PAE portant sur l'utilisation d'hélicoptères pour assister ECOMOG au Libéria en 1996)³³ ou les responsabilités géographiques de régions présentant des problèmes militaires spécifiques peut-être, plus complexes. Troisièmement, elles pourraient prendre en charge des tâches plus routinières, une autre corde à leur arc, telles que le contrôle des régions reculées, les travaux statiques de sécurité, le rapatriement

³² Shearer, *Private Armies*, 33.

³³ Ibidem, 35

des prisonniers, ces opérations tendant à libérer les ressources militaires proprement dites. Enfin, quatrièmement, leur action peut se révéler particulièrement utile dans des situations où la vitesse de déploiement initiale est de première importance. Il n'est pas déraisonnable de suggérer que les Nations Unies, en l'absence de leur propre armée de métier, réunissent une armée recrutée et commandée sur une base commerciale ; dans le monde des PMC, un tel procédé serait tout à fait compatible avec les normes de service. Le gouvernement national souverain contractant serait alors remplacé, en sa qualité de commanditaire et de client, par la souveraineté des nations du monde entier. Un tel système pourrait-il fonctionner ? Oui, je le crois, et je pense également que la première priorité est à tout le moins de procéder à une analyse sérieuse et objective de ce concept.

Alerte anticipée

Les États consacrent aux missions diplomatiques et aux missions de renseignement à l'étranger des budgets annuels combinés considérables. Les Nations Unies pour leur part ne sont pas représentées sur les sols de toutes les régions ou États dans lesquels des conflits pourraient éclater. Les Nations Unies ne disposent pas de leur propre service de renseignements. Lors de la plupart de leurs missions à l'étranger, leurs informations ainsi que les renseignements concernant la sécurité dépendent de quelques rares bureaux, toujours à court de personnel et surchargés de travail (généralement des chefs de sécurité du PNUD). Individuellement, chaque État peut très bien réunir des renseignements et en tirer des conclusions raisonnées, mais il refusera de les diffuser ou d'agir si cet engagement ne sert pas ses propres intérêts. La question d'une alerte anticipée, à savoir d'une identification complète, large et désintéressée des situations, est essentielle si le système international se veut sérieux dans sa gestion des conflits. Ici aussi, les PMC peuvent jouer un rôle positif en permettant de combler un vide, non de la manière fragmentaire selon laquelle les agents commerciaux mènent actuellement l'évaluation et l'analyse des risques, mais dans un cadre beaucoup plus étendu et plus coordonné. La structure et les lignes de commandement, de contrôle et de communication relèvent d'une science, comme les termes des questions référentielles et financières. Toutefois, la compétence et l'expérience dont les PMC disposent pourraient s'avérer idéales dans le processus d'identification, de quantification et de rapport des indicateurs et des alertes anticipées de tout conflit imminent. Le système international serait alors à même d'exploiter (ou d'ignorer) ces informations, à son gré. Un système étendu et prêt à agir déployé dans les régions et les États stratégiques ne donnerait plus à la communauté internationale, sous l'égide des Nations Unies ou non, l'excuse d'être prise par surprise. Elle disposerait alors du temps nécessaire à la préparation d'une réponse stratégique appropriée dans les cas jugés utiles.

De même, on pourrait assister au déploiement des PMC, dans le cadre d'un programme "Ciel Ouvert" dans les pays du Tiers Monde, où les tensions sont

nourries par des courses incontrôlées à l'armement et par le manque de ressources et d'engagement des gouvernements régionaux qui permettraient d'instaurer des mesures encourageant la confiance. Un régime composé avec prudence, qui opérerait dans le sous-continent indien, par exemple, s'investirait de la mission capitale de faire diminuer la peur et la suspicion qui, depuis des années, règnent entre l'Inde et le Pakistan, deux pays au bord d'une guerre totale désastreuse. Une institution internationale comme les Nations Unies serait en mesure de créer, gérer et financer un tel régime ; une PMC pourrait le mettre en œuvre elle-même. Une approche de ce type permettrait de combiner les compétences et l'efficacité à la transparence et à la neutralité. Cette ressource, sous la forme d'un instrument, pourrait alors être élargie ou assez mobile pour être transférée vers d'autres terrains ou situations.

Assistance humanitaire

La tâche d'alerte et de rapport anticipés est une fonction que les PMC peuvent accomplir avant qu'un conflit n'éclate. J'ai de plus étudié des scénarios dans lesquels les PMC sont à même de jouer un rôle positif dans des situations où les conflits existent déjà. Dans de telles situations, leur rôle serait alors de nature humanitaire et post-confliktuelle. "L'industrie" humanitaire a doré et déjà privatisé une grande partie de l'assistance logistique nécessaire à ses opérations. Les États-Unis, par exemple, ont chargé MPRI de venir en aide à l'ex-Union Soviétique.³⁴ Pourquoi alors ne pas poursuivre cette tendance et également externaliser les tâches de sécurité ?

En 1998, le nombre de victimes civiles parmi les équipes des Nations Unies en service dépassait le nombre de Bérêts Bleus tués dans des missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies.³⁵ Cette situation illustre à la fois le regain de violence envers les secouristes et le danger dans lequel ces personnes se placent dans leur mission d'assistance. L'envoi de troupes armées des Nations Unies ou d'autres troupes de maintien de la paix pour protéger ces équipes civiles n'est peut être pas la démarche appropriée. À vrai dire, les troupes internationales de maintien de la paix pourraient même être complètement absentes. Néanmoins, l'accès aux endroits où la population a besoin d'aide pourrait s'avérer la plus importante mission de ces "troupes".³⁶ Les PMC se prêtent idéalement à ces missions d'accès et de protection. Comme je l'ai déjà évoqué, elles disposent d'un savant mélange de talent militaire, d'expérience et d'habileté technique dont ne bénéficient pas forcément les forces internationales de maintien de la paix, et elles peuvent assurer la sécurité plus discrètement et plus modérément, tout en étant capables de

³⁴ Cf. www.mpri.com.

³⁵ *The Privatisation of Security : Framing a Conflict Prevention and Peacebuilding Policy Agenda*, Comptes-rendus de la Conférence de Wilton Park 1999, International Alert, 13.

³⁶ Mark Cutts, Lecture to International Training Course at Geneva Centre for Security Policy, 27 novembre 2002.

mieux se concentrer sur certains points. Cette tactique n'est sans doute pas applicable à toutes les situations où une assistance est nécessaire et où le manque de directives politiques se fait encore sentir. Les PMC représenteraient toutefois une réponse plus flexible dans un domaine où la communauté internationale peut faire beaucoup de bien.

La guerre des stupéfiants

Les conséquences néfastes des drogues dures illégales de classe A (cocaïne, héroïne, crack, LSD) sur la société occidentale sont connues universellement. La consommation de ces drogues a des répercussions sur les taux de criminalité nationale, sur le rendement économique et la santé des utilisateurs et elle pèse lourdement sur notre conscience collective. Ce combat contre les drogues peut être mené sur trois fronts. Le premier front se situe à la source, là où les drogues sont cultivées et produites. Le second se trouve sur les voies de distribution et le troisième là où les drogues parviennent aux consommateurs dans la rue.

Ce dernier front relève des compétences de la police nationale et des officiers de la brigade anti-stupéfiants. L'interception des drogues durant leur transport est compliquée par des questions de souveraineté, d'eaux territoriales, de législation maritime et de problèmes pratiques lorsque les routes empruntées par les drogues traversent des États et des frontières souveraines, souvent éloignées et difficiles d'accès pour la police. Il y a là un surplus de souveraineté combiné à un déficit de capacité. Cette situation se complique par les sommes faramineuses toujours en jeu dans les affaires de drogues qui font de la corruption un facteur très sérieux et très problématique de la lutte contre leur production et leur distribution.

Les PMC ont la possibilité d'intervenir positivement, ce qu'elles font déjà, dans cette guerre des stupéfiants. Elles sont à l'œuvre actuellement en Amérique Latine, sur le front, là où les drogues voient le jour. Cette activité se concentre principalement sur le territoire colombien qui, avec la Bolivie et le Pérou, est le premier fournisseur de la cocaïne en circulation dans les rues des États-Unis. L'objectif principal du "Plan Colombie" mené par le gouvernement des États-Unis consiste à stopper ce flux de drogues qui fait partie intégrante de la guerre civile en Colombie.³⁷ Le budget du plan se monte à 1,3 milliards de dollars, la participation directe des formateurs militaires américains est toutefois limitée à cinq cents. Le gros de l'exécution du plan a été imparti au profit de PMC. Le nombre maximum de personnel non militaire a été fixé à trois cents, projet contrecarré par l'Initiative Anti-Drogues des Andes.³⁸ La restriction initiale fut décidée après que le Congrès exprima ses craintes de voir les États-Unis s'enfoncer dans un marécage similaire au Vietnam. Elle devait permettre de réduire les risques de retombées politiques et de responsabilités en présence de victimes et également de

³⁷ Juan Forero, *Role of U.S. Companies in Colombia Is Questioned*, The New York Times, 18 mai 2001.

³⁸ Julian Borger and Martin Hodgson, *US Proxy War on Drugs*, The Guardian, 2 juin 2001.

réduire la dépense publique, sachant que les opérations menées par les PMC reviennent régulièrement moins chères que celles conduites par les gouvernements. La décision ultérieure d'augmenter le taux de participation naquit de l'opinion selon laquelle une réponse efficace dans la guerre contre les narcotiques devait se concentrer sur la lutte contre les "narcotiques" plutôt que contre les "insurgés".³⁹

Ce changement de stratégie engendra un contrat d'une valeur de 600 millions de dollars au profit de DynCorp (une PMC basée en Virginie), l'opération étant surveillée par le Bureau de lutte contre les narcotiques du Département d'État ; sa mission consiste à éradiquer la production de drogues. La PMC utilise des avions poudreurs pour pulvériser du glyphosate sur les plantations de coca et de pavot, et des hélicoptères utilitaires ainsi que des avions de reconnaissance OV-10 chargés de la protection des avions poudreurs.⁴⁰ Entre 50 et 170 personnes sont présentes dans la région, elles disposent de 69 avions. Airscan et Aviation Development Corporation (ADC) mènent des opérations de reconnaissance aérienne dont l'objectif est de localiser les zones de culture et de prendre en cible les avions utilisés par les contrebandiers pour le transport des narcotiques.⁴¹ Dans le projet, MPRI complète les forces des États-Unis chargées de l'entraînement d'une unité colombienne spécialisée de lutte contre les stupéfiants.⁴²

Cette opération en Colombie et dans les États voisins est possible uniquement grâce au consentement et au support des gouvernements nationaux. Ce facteur est capital. En outre, les sociétés qui agissent sur place possèdent les capacités physiques nécessaires. En temps voulu, ces conditions seront peut-être applicables à d'autres régions du globe dans lesquelles la production de drogues est endémique ou dans lesquelles les drogues transitent vers l'occident ou l'Amérique du Nord. Où et quand que ce soit, les PMC auront un rôle à jouer.

Et l'avenir ?

Je terminerai par des considérations spéculatives sur l'évolution et le développement possible des PMC et sur les nouveaux domaines d'activités qu'elles pourraient s'approprier. Ce postulat d'évolution serait certes très différent des modèles militaires traditionnels ou liés à l'armée et évoqués précédemment ; il se baserait toutefois sur les principaux points forts des PMC : leur structure de commandement centralisée et clairement définie ; leur discipline et leur respect des normes, aussi bien du point de vue juridique que moral ; leur recherche de réponses et de solutions compétentes et efficaces aux tâches qui leur sont confiées, fondée sur le principe directeur du profit ; sans oublier le recrutement conséquent de personnel trié sur le volet disposant du savoir-faire et de l'expérience

³⁹ Peter Beaumont, *Bush to Raise Private Army in Drugs War*, The Observer, 22 juillet 2001.

⁴⁰ Jeremy Bigwood, *DynCorp in Colombia : Outsourcing the Drug War*, CorpWatch, 23 mai 2001 ; Ignacio Gomez, *US Mercenaries in Colombia*, Colombia Report INOTA, 16 juillet 2000.

⁴¹ Borger and Hodgson, *US Proxy War on Drugs*.

⁴² Cf. www.mpri.com.

nécessaires. Les domaines d'activités auxquels je pense sont, et pourraient être, du ressort des ONG comme nous les concevons. Nous nous trouvons, une fois encore, confrontés à une question de définition. Toutefois, pourquoi les PMC ne pourraient-elles pas avoir plusieurs facettes, en réunissant des compétences qui leur permettraient d'agir dans des situations traditionnellement considérées comme le fief des ONG conventionnelles ? Les PMC ne peuvent-elles pas continuer à fournir à leurs employés des treillis vert et marron leur permettant de jouer leurs rôles militaires traditionnels tout en les coiffant de casques verts et en leur donnant même des tenues blanches pour aborder en "douceur" les questions de sécurité, d'environnement et de santé ? En tant que nouveaux membres des ONG, les PMC compléteraient les activités des organisations déjà existantes et pourraient peut-être même se montrer plus efficaces. La palette de leurs attributions pourrait être pratiquement illimitée, allant d'activités liées aux conflits, telles les missions de déminage ou les services de rapatriement des enfants soldats, en passant par une assistance aux poursuites des crimes de guerre (renforçant ainsi les maigres ressources consacrées aux enquêtes sur les crimes de guerre en ex-Yougoslavie et au Rwanda), jusqu'à des domaines entièrement nouveaux dans lesquels leurs profils pourraient se révéler utiles. Ce nouveau type d'activité engloberait l'aide à la prise de conscience du SIDA en Afrique, où les PMC pourraient agir soit sous la direction de l'OMS, soit sous celle des gouvernements nationaux ; la gestion des programmes de vaccination dans les pays en voie de développement selon le même schéma ; on pourrait également imaginer de traiter des questions environnementales et économiques parmi lesquelles certaines ont des répercussions importantes sur des problèmes de sécurité, entre autre la gestion de l'eau, des ressources de la pêche et des forêts. Contrairement aux autres tâches habituellement assumées par les PMC, en gérant ces ressources, les sociétés pourraient aborder le point sensible et étouffer ainsi dans l'œuf la source de désaccords et, en fin de compte, de conflits futurs. Un appareil supranational serait au mieux à même de diriger la gestion des ressources assumée par les PMC afin d'éviter que ces organisations commerciales ne deviennent ni plus ni moins des mandataires des États contractants, lesquels pourraient vouloir revendiquer la propriété des ressources pendant les périodes de conflits. Les seules limites de cette liste sont celles de l'imagination institutionnelle. Le principe est le suivant : une PMC est en mesure d'assumer toute mission nécessitant les compétences dont une Compagnie Militaire Privée dispose.

Conclusion

La question n'est plus de savoir si les PMC peuvent jouer un rôle actif sur la scène politique actuelle. Elles le font. Elles doivent leur existence au monde mouvementé dont nous avons hérité après les décennies d'éloignement pendant la Guerre Froide. Les PMC ont investi un territoire que les États hésitent de plus en plus à occuper. Ce territoire a donné aux PMC un rôle d'acteurs de dernier recours

dans des situations où des États en voie de développement tentaient de résoudre un conflit chez eux. Ces États ne disposaient ni des moyens ni du savoir-faire nécessaires, et le reste du monde n'était prêt à engager ni hommes ni ressources dans des conflits ne touchant pas ses propres intérêts. Les PMC, quant à elles, ont constitué un corps capable de réagir rapidement et de mettre en œuvre des forces et des tactiques efficaces pour combler ce vide. Ce ne sont ni des mercenaires ni des opportunistes irresponsables. Elles agissent selon un code de conduite : le leur, dicté par les lois du commerce et du profit, et celui, non moins important, des lois des États et de la guerre. Le secteur dans lequel elles agissent est unique et hautement spécialisé, et je n'affirmerai pas un seul instant que les PMC ne commettent pas de torts, ne manquent pas de jugement ou que tous leurs agissements sont irréprochables. Mais, de qui peut-on dire que ses agissements, lors d'un conflit, sont irréprochables ? Tout soldat national portant l'uniforme de son pays a-t-il un comportement irréprochable, agissant toujours dans le respect des plus hautes normes professionnelles et morales ? Bien sûr que non ; le catalogue des conflits est rempli d'exactions et d'atrocités. Il est tout simplement moins probable que les PMC ont des intentions criminelles ; il est plus vraisemblable qu'elles ont à cœur de maintenir une image professionnelle et positive de leur commerce. L'image d'une entreprise a une incidence directe sur son profit et les PMC sont ni plus ni moins que des entreprises.

Il n'existe, à mon avis, aucun doute que les PMC continueront de peupler notre paysage politique, je crois même que le besoin de services militaires privés va augmenter : "La politique du Gouvernement Britannique . . . est d'impartir certaines missions qui, dans le passé, auraient été confiées aux Forces Armées."⁴³ Je base cette prémisse sur la flexibilité démontrée par les PMC elles-mêmes. Les activités traditionnelles de résolution de conflits ne cesseront pas. L'évolution des PMC, toutefois, leur permettra de jouer un rôle actif dans des questions beaucoup plus larges qui requièrent des actions efficaces. Ces nouvelles situations s'inscrivant dans un contexte de sécurité "en douceur" et dans d'autres domaines, qui devront encore être définis, correspondent parfaitement aux compétences et aux profils organisationnels des PMC. Les PMC elles-mêmes tiennent leur avenir entre leurs mains. J'affirme que leurs activités, menées jusqu'à présent dans des domaines plus traditionnels, ont été positives et couronnées de succès. Si ces tentatives inédites menées dans des nouveaux domaines affichent les mêmes résultats, cette évolution positive se poursuivra.

Le revirement public récent du gouvernement britannique est un point important de cette transformation, qui valide l'argument selon lequel les PMC continueront d'exister. Des communiqués récents du Secrétaire aux Affaires Etrangères, tout comme la publication du Livre Vert (consultatif), représentent d'importants changements de position. Ce Livre Vert aborde un domaine clé actuellement in-

⁴³ UK House of Commons, *Private Military Companies*, 4.

complet : la régulation et le contrôle des PMC. Des régimes similaires sont monnaie courante dans d'autres domaines de la vie commerciale, et leur perfectionnement ne peut que profiter aux PMC. S'ils mettent le doigt sur les organisations non professionnelles, les marginalisent et, finalement, les excluent, de tels règlements ne pourront qu'encourager la légitimité et l'acceptation des PMC comme un facteur positif dans le système international. C'est là le seul moyen de faire enfin taire les comparaisons sarcastiques, irraisonnables et totalement péjoratives avec les activités mercenaires exprimées par les critiques des activités militaires privées.

Un règlement efficace tant au niveau national qu'international doit être défini. Ce Livre Vert britannique fait ressortir le besoin "d'adopter un code de conduite pour l'industrie [afin d'indiquer aux sociétés] ce que les gouvernements attendent et n'attendent pas d'elles" et "d'aider à établir une industrie plus respectable et donc mieux susceptible d'être employée."⁴⁴ On pourrait débattre qu'un règlement basé uniquement sur l'octroi de permis ne serait ni assez large ni assez strict pour assurer la qualité la plus essentielle : une transparence complète. Nous avons besoin d'une législation fondée sur l'expérience positive de Loi Sud-Africaine de 1998 sur l'assistance militaire extérieure ainsi que sur le système des États-Unis de contrôle d'exportation des armes. La loi Sud-Africaine définit, en premier lieu, l'existence de la société, en second lieu chacune des opérations dont elle est chargée.⁴⁵ Grâce à cette législation, le gouvernement Sud-Africain dispose d'une surveillance complète de toutes les PMC basées sur son territoire et de chaque mission qu'elles assument. Le système américain d'exportation d'armes accorde un permis d'armes après avoir effectué une enquête poussée des activités de la PMC et interdit formellement aux PMC de s'engager directement dans un combat ou de fournir une formation à un client dont les agissements pourraient conduire à une issue fatale. Si ces structures étaient érigées parallèlement au niveau international, en tant qu'élément intégrant d'un régime dirigé par les Nations Unies, la communauté internationale aurait alors à sa disposition un règlement qui définirait à la fois ce qui est souhaité tout en protégeant des exactions. Cela permettrait de traiter efficacement avec les acteurs. Il s'agit donc d'établir une définition efficace des activités traditionnelles, celles directement liés aux conflits, auxquelles participent les PMC. Ceci plaide donc pour l'adoption et l'élargissement de l'Article 47 du Protocole 1 des Conventions de Genève pour y inclure une définition de l'objet des activités des PMC (comme le font ressortir le Rapport britannique Diplock et la Convention OUA sur l'Élimination des Mercenaires en Afrique, 1977). Il est en outre nécessaire d'établir une liste définissant les activités interdites aux PMC et une autre fixant les types de missions pour lesquelles les PMC

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Chaloka Beyani and Damian Lilly, *Regulating Private Military Companies – Options for the UK Government*, International Alert (2001).

devront obtenir une autorisation avant de fournir une assistance quelconque à un client. Un tel régime réglementaire international devrait alors faire partie intégrante d'un cadre ferme et solide qui disposerait, en outre, d'un système sévère et complet de permis et de pouvoirs prédéfinis visant à sanctionner les sociétés qui enfreignent le règlement. Une fois que ces deux facteurs auront été clairement définis, les PMC pourront continuer de jouer leur rôle d'acteurs bienfaisants dans le monde moderne en poursuivant des activités basées sur des objectifs précis et positifs.

RÉFÉRENCES ET BIBLIOGRAPHIE ÉLARGIE

- Basu, Kajal :** *Mercenaries Home in on bin Laden*, *www.Tehelka.com*, 17 octobre 2001.
- Beaumont, Peter :** *Bush to Raise Private Army in Drugs War*, *The Observer*, 22 juillet 2001.
- Beyani, Chaloka and Lilly, Damian :** *Regulating Private Military Companies – Options for the UK Government*, *International Alert* (2001).
- Borger, Julian and Hodgson, Martin :** *US Proxy War on Drugs*, *The Guardian*, 2 juin 2001.
- Bigwood, Jeremy :** *DynCorp in Colombia : Outsourcing the Drug War*, *CorpWatch*, 23 mai 2001.
- Brooks, Doug :** *The Business End of Military Intelligence : Private Military Companies*, *www.huachuca-usaic.mil*, 20 juillet 1999.
- Brooks, Doug :** *Creating the Renaissance Peace : The Utilisation of PMCs in Africa*, *Africa Institute*, 1^{er} juin 2000.
- Brooks, Doug :** *Why Mercenaries Matter in Africa*, *Africa Analysis*, 23 mars 2001.
- Burns, Jimmy and Parker, Andrew :** *Ex-SAS Soldiers Hope for New Lease of Life*, *Financial Times*, 14 février 2002.
- Cutts, Mark :** *Lecture to International Training Course at Geneva Centre for Security Policy*. 27 novembre 2002.
- Forero, Juan :** *Role of US Companies in Colombia Is Questioned*, *The New York Times*, 18 mai 2001.
- Gomez, Ignacio :** *US Mercenaries in Colombia*, *Colombia Report INOTA*, 16 juillet 2000.
- Grant, Col. Bruce :** *US Military Expertise for Sale : Private Military Consultants as a Tool of Foreign Policy*, *Institute for National Strategic Studies*, juin 1998.
- Hooper, Jim :** *Peace in Sierra Leone : A Temporary Outcome*, *Janes Intelligence Review* 9 :2 (1997).
- Howe, Herb :** *Global Order and Security Privatization*, *Institute for National Strategic Studies*, mai 1998.
- Isenberg, David :** *The New Mercenaries*, *Christian Science Monitor*, 31 octobre 1998.
- Keegan, John :** *Private Armies are a Far Cry From the Sixties Dogs of War*, *The Daily Telegraph*, 13 mai 1998.

THE QUARTERLY JOURNAL

- Kiley, Sam :** *Send in the Mercenaries, Mr Cook*, The Times (Londres), 22 janvier 1999.
- Lewis, Paul :** *It's Not Just Governments that Make War and Peace Now*, The New York Times, 28 novembre 1998.
- Lilly, Damian :** *From Mercenaries to Private Security Companies : Options for Future Policy Research*, International Alert (1998).
- Lilly, Damian :** *The Privatisation of Security and Peacebuilding : a Framework for Action*, International Alert (2000).
- Lynch, Colum :** *Private Firms Aid UN on Sanctions*, The Washington Post, 21 avril 2001.
- Mad Mike Comes in from the Cold*, The Economist, 16 février 2002.
- Malan, Mark :** *The Privatisation of Security and Peacekeeping in Africa*, Institute for Strategic Studies, 1997.
- Military Stabilization in the Balkans Office. Fact Sheet Number 005-97(19 juin 1997).
Military Stabilization in the Balkans Office. Fact Sheet Number 006-97 (24 juin 1997).
- Misser and Versi :** *The Mercenary as Corporate Executive*, African Business (décembre 1997).
- Mockler, Anthony :** *The New Mercenaries, The History of the Mercenary from the Congo to the Seychelles*. London : Sidgwick and Jackson, 1985.
- Myers, Kevin :** *Mercenaries are Much Misunderstood Men*, Sunday Telegraph, 17 février 2002.
- O'Brien, Kevin :** *Leash the Dogs of War*, Financial Times, 20 février 2002.
- Parker, Andrew ; Guerra, Francesco ; Mallet, Victor and Hoyos, Carola :** *Ex-soldiers Find There is Money to be Made Out of Wars*, Financial Times, 17 avril 2001.
- Newman, Cathy :** *UN to Hire Mercenaries for Policing Peace*, Financial Times, 12 février 2002.
- Norton-Taylor, Richard :** *Let Mercenaries Be Licensed, says Foreign Office*, The Guardian, 13 février 2002.
"PMCs." *Conference Report*, RUSI (24 octobre 2001).
- Rawnsley, Andrew :** *Servants of the People*, Londres, Hamish Hamilton, 2000.
- Rogers, Anthony :** *Someone Else's War – Mercenaries from 1960 to the Present*, London, HarperCollins, 1998.
- Shawcross, William :** *A Bloody Continent, Racked by War and Disastrous Leadership*, Sunday Times, 14 mai 2000.
- Schulhofer-Wohl, Jonah :** *Should We Privatise Peacekeeping*, The Washington Post, 12 mai 2000.
- Shearer, David :** *Private Armies and Military Intervention*, Adelphi Paper 316, Institute for Security Studies, Oxford (1998).
- Sheppard, Simon :** *The Rise of the Corporate Military*, New Left Review (mars/avril 1998).
- Singer, Peter :** *Corporate Warriors*, International Security (janvier 2002).

- Spearin, Christopher** : *A Private Security Panacea*, Canadian Centre for Foreign Policy Development, 5 mai 2000.
- Spicer, Tim** : *An Unorthodox Soldier : Peace and War and the Sandline Affair*, Edinburgh, Mainstream Publishing, 2000.
- Tickler, Peter** : *The Modern Mercenary, Dog of War, or Soldier of Honour ?*, Wellingborough ; Patrick Stephens, 1987.
- UK House of Commons** : *Private Military Companies : Options for Regulation*. Londres, The Stationary Office, 2002.
- UNHCR** : *Report on the Question of the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights of Peoples to Self-determination*, 1997.
- Vest, Jason** : *State Outsources Secret War*, The Nation, 4 mars 2002.
- Waugh, Paul and Morris, Nigel** : *Mercenaries as Peacekeepers' Plan Under Fire*, Independent, 14 février 2002.
- Wilton Park Conference** : *The Privatisation of Security : Framing a Conflict Prevention and Peacebuilding Policy Agenda*, International Alert (1999).
- Zagorin, Adam** : *Soldiers for Sale*, Time Magazine, 26 mai 1997.