

***Eppur, si muove* - Le régime de sécurité européen - Les États non belligérants et la guerre en ex-Yougoslavie**
The European Security Regime : the Non-Belligerent States and the War in former Yugoslavia

Stéphane Roussel and Michel Portmann

Volume 25, Number 4, 1994

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/703388ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/703388ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Roussel, S. & Portmann, M. (1994). *Eppur, si muove* - Le régime de sécurité européen - Les États non belligérants et la guerre en ex-Yougoslavie. *Études internationales*, 25(4), 729–762. <https://doi.org/10.7202/703388ar>

Article abstract

The central assumption of this paper is that international regime theory constitutes an important heuristic tool which contributes to a better understanding of the dynamics of European security as it emerges from the Cold War era. Comprising a set of principles, norms, decision-making procedures and a framework of permanent organizations, the new European architecture forms an authentic security regime based on a process of regional cooperation. The Yugoslav conflict, which constitutes the first test of this regime, illustrates the fact that, even if these institutions failed to end the conflict, they did influence the behaviour of the main European actors. Not only did they favor interstate cooperation but they also reined-in the inclination of states to opt for self-centered policies based on short-term interests. From this perspective, regional security organizations have helped significantly to limit the scope and potential spill-over risks of the conflict in addition to decreasing the tension between the major European actors.

«Eppur, si muove...»
**Le régime de sécurité européen,
les États non belligérants et
la guerre en ex-Yougoslavie**

Stéphane ROUSSEL et Michel FORTMANN*

ABSTRACT — *The European Security Regime: the Non-Belligerent States and the War in former Yugoslavia*

The central assumption of this paper is that international regime theory constitutes an important heuristic tool which contributes to a better understanding of the dynamics of European security as it emerges from the Cold War era. Comprising a set of principles, norms, decision-making procedures and a framework of permanent organizations, the new European architecture forms an authentic security regime based on a process of regional cooperation. The Yugoslav conflict, which constitutes the first test of this regime, illustrates the fact that, even if these institutions failed to end the conflict, they did influence the behaviour of the main European actors. Not only did they favor interstate cooperation but they also reined-in the inclination of states to opt for self-centered policies based on short-term interests. From this perspective, regional security organizations have helped significantly to limit the scope and potential spill-over risks of the conflict in addition to decreasing the tension between the major European actors.

L'Europe de l'après-guerre froide est caractérisée par l'existence d'un réseau d'institutions de sécurité de plus en plus dense, mais les conséquences de ce phénomène sont encore mal connues. Quelle est la nature de ce réseau institutionnel? Les institutions ont-elles une influence réelle sur le comportement des États? Si l'on répond par l'affirmative, comment évaluer leur contribution face à la guerre dans l'ex-Yougoslavie?

Le débat sur la nature du système de sécurité émergeant en Europe donne lieu à de nombreuses propositions. Pour certains néoréalistes, l'Europe de l'après-guerre froide est vouée à l'anarchie; il n'existe pas de «système de

* Respectivement candidat au doctorat en science politique à l'Université de Montréal et professeur au Département de science politique de l'Université de Montréal. Les auteurs tiennent à remercier les professeurs Harold P. Klepak (Royal Military College - Kingston), Albert Legault (Université Laval) et Pierre Martin (Université de Montréal), ainsi que les membres du séminaire CEPES-CEMS (UQAM, janvier 1994) pour leurs commentaires. Ils remercient également Anne-Marie Boissonnault et Éric Couture étudiants à la maîtrise à l'Université de Montréal pour leur collaboration à la collecte des données. Cette recherche a, en partie, été rendue possible grâce à une bourse de l'OTAN.

sécurité» et les tentatives en ce sens sont, en l'absence de puissance hégémonique, condamnées à l'échec¹. Même parmi ceux qui attribuent une influence significative aux institutions de sécurité, le consensus est loin d'être établi². Certains voient dans le réseau institutionnel l'incarnation d'une version moderne du «Concert des nations» mis en place en Europe par le Congrès de Vienne de 1815³, tandis que d'autres préfèrent parler d'un système de «sécurité collective» encore en émergence⁴. Enfin, certains utilisent indifféremment les termes «concert», «régime de sécurité» ou «sécurité collective» pour désigner le système de sécurité européen⁵.

La première hypothèse de cette recherche est que les institutions européennes forment un «régime de sécurité», au sens où il s'agit d'un système fondé sur la convergence d'intérêt et la coopération plutôt que sur les rapports de puissance ou sur le respect objectif du droit. Mais reconnaître l'existence d'un système de sécurité n'est pas suffisant. Encore faut-il pouvoir évaluer son efficacité en situation de crise. La guerre qui déchire l'ex-Yougoslavie depuis l'été 1991 constitue, de ce point de vue, un test important.

Or, les institutions européennes de sécurité semblent en voie d'échouer ce test. Elles semblent n'avoir réussi qu'à étaler toute leur impuissance, paralysées de l'intérieur par les intérêts contradictoires de ses membres, divisées quant à la marche à suivre, accumulant les erreurs et les occasions manquées et n'adoptant que des mesures timides ou des efforts de médiation stériles. Sous son vernis communautaire et institutionnel, l'Europe est encore composée d'entités souveraines, alors que l'intérêt individuel l'emporte sur l'intérêt commun?⁶ Quelques-uns vont d'ailleurs jusqu'à soupçonner certains États européens de nourrir le conflit pour servir leur intérêt national⁷. Ces critiques rejoignent celles avancées par les partisans d'une intégration politique plus poussée de l'ensemble européen, déçus de la performance des Douze face au conflit yougoslave, qui concluent à la nécessité d'accélérer le processus

1. John J. MEARSHEIMER, «Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War», *International Security*, 15 (1), été 1990, pp. 5-56; Richard K. BETTS, «Systems for Peace or Causes of War? Collective Security, Arms Control, and the New Europe», *International Security*, 17(1), été 1992, pp. 5-43.
2. Sur le spectre des propositions normatives sur les institutions de sécurité européennes, voir Kari MÖTTÖLÄ, «Prospect for Cooperative Security in Europe: The Role of the CSCE», dans Michael R. LUCAS, dir., *The CSCE in the 1990's: Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, pp. 16-17.
3. Richard ROSECRANCE, «A New Concert of Powers», *Foreign Affairs*, 71 (2), printemps 1992, pp. 64-82; «Regionalism and the Post-Cold War Era», *International Journal*, 46 (3), été 1991, pp. 373-393.
4. Gregory FLYNN et David J. SCHEFFER, «Limited Collective Security», *Foreign Policy*, (80), automne 1990, pp. 77-101.
5. Andrew BENNETT et Joseph LEPCOLD, «Reinventig Collective Security after the Cold War and Gulf Conflict», *Political Science Quarterly*, 108 (2), 1993, pp. 213-237.
6. «Bosnia. A Text Written in Blood», *The Economist*, 26 février 1994, pp. 19-22; Josef JOFFE, «The New Europe: Yesterday's Ghosts», *Foreign Affairs*, 72 (1), 1993, pp. 29-43.
7. Par exemple, Émil VLAJKI, «Humanisme et calcul historique» et Pierre BEAUDET, «Les haines séculaires: une explication simpliste», *Le Devoir*, 17 février 1994, p. A-7.

devant mener à la création d'une Union politique au sein de laquelle les différents intérêts nationaux céderont la place à une harmonie sans faille⁸. Les attentes en ce sens, il est vrai, ont été nourries par le renforcement de la légitimité et – du moins en apparence – de la capacité d'action de la CEE (puis de l'Union européenne) et la CSCE. Entre la loi d'airain de l'anarchie et l'espoir déçu d'une Europe agissant à l'unisson, il semble y avoir peu de place pour percevoir, dans l'action des institutions européennes de sécurité face au conflit yougoslave, autre chose qu'un constat d'échec. Et pourtant...

Le but de ce texte est de mieux comprendre le rôle des institutions européennes de sécurité et de porter un jugement critique sur ce bilan négatif. En premier lieu, nous verrons comment la «théorie des régimes internationaux» s'applique de façon convaincante à la situation de l'Europe de l'après-guerre froide. Dans un deuxième temps, le recours à cette théorie permettra de démontrer que les institutions de sécurité européennes ont exercé une influence significative sur le comportement des États confrontés à la guerre en ex-Yougoslavie⁹. Elle permet en effet de déterminer comment les normes, les principes, les règles et les mécanismes de prise de décisions, adoptées au sein des organisations de sécurité régionales, ont tempéré le caractère «égoïste» du comportement des États non belligérants et ont structuré leurs réactions.

Cette démarche conduit à réévaluer le rôle des institutions multilatérales européennes de sécurité face à la crise yougoslave. Elle permet en effet de mettre en relief une certaine logique dans la réaction des États non belligérants. La coopération, conçue comme un processus d'ajustement de politiques nationales contradictoires, a donné lieu à l'adoption de mesures communes à la fois cohérentes, diversifiées et progressives pour tenter d'atténuer ou de régler le conflit. À ce chapitre, ce n'est pas tant le résultat que la forme de ces tentatives qui est révélatrice de l'influence du régime sur ses membres. Plus important encore du point global de la sécurité européenne, ce processus d'ajustement a permis de circonscrire le conflit, d'éviter de le «nourrir de l'extérieur» et d'empêcher de le transformer en facteur de tension entre les grandes puissances. Cette étude permet par ailleurs de fixer certaines limites dans les attentes que l'on peut entretenir à l'endroit des institutions internationales, limites dont la méconnaissance explique la déception souvent exprimée par les commentateurs.

Au-delà de l'évaluation de la «performance» du régime, cette étude s'inscrit dans le débat théorique entre «néoréalistes» et «néolibéraux». De façon générale, elle touche à l'un des principaux points de litige entre les deux écoles, soit l'influence des institutions internationales sur le comportement des États. De façon plus ponctuelle, elle s'insère dans la réflexion sur l'avenir

8. Michael BRENNER, «The EC in Yugoslavia: A Debut Performance», *Security Studies*, 1(4), été 1992, pp. 586-608; Trevor C. SALMON, «Testing Times for European Political Cooperation: the Gulf and Yugoslavia, 1990-1992», *International Affairs*, 68 (2), 1992, pp. 233-253.

9. Problématique qui rejoint celle de Robert O. KEOHANE, Joseph S. NYE et Stanley HOFFMANN, dir., *After the Cold War. International Institutions and States Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, p. 7.

de la sécurité européenne, alors que les tenants des deux approches sont divisés quant à la capacité des institutions européennes de sécurité à atténuer le caractère strictement anarchique des relations internationales¹⁰. Conclure à l'inefficacité – voire à l'inutilité – du régime étaye la position des néoréalistes, qui écartent les institutions multilatérales en tant que variable significative pour l'évolution de la sécurité européenne et, par le fait même, comme facteur pouvant contribuer à contrecarrer l'émergence d'une Europe instable et déchirée par les conflits. À l'inverse, si l'on reconnaît leur influence, il y a lieu de croire, à l'instar des néolibéraux, que les institutions de sécurité peuvent constituer un facteur de stabilité. Sur ce plan, notre seconde hypothèse s'inscrit dans une perspective que, paradoxalement, l'on pourrait qualifier d'«optimiste», puisqu'elle vise à démontrer qu'en dépit de l'absence de résultat sur le terrain, les prescriptions constituant le régime de sécurité européen ont eu effectivement une influence sur le comportement des acteurs étatiques.

La démarche adoptée ici est résolument anti-normative et implique un certain recul par rapport aux passions suscitées par le drame humain rapporté quotidiennement par les médias. L'objet de cet article est d'étudier les rapports de coopération qui se tissent au sein des institutions européennes de sécurité tels que les révèlent la crise yougoslave. Par ailleurs, cette étude n'a pas la prétention d'être exhaustive. Elle ne vise qu'à amorcer une réflexion et à présenter les indices qui tendent à étayer nos hypothèses. Dans les pages qui suivent, nous rappellerons d'abord brièvement ce qu'est un régime de sécurité et comment il favorise les rapports de coopération, notamment dans la perspective de la gestion des conflits. En second lieu, nous indiquerons en quoi le réseau des institutions européennes peut être assimilé à un tel régime de sécurité. Enfin, nous évaluerons comment le régime a influencé le comportement des États non belligérants face à la crise yougoslave.

I – Régimes et régimes de sécurité

A — Convergence d'intérêts et ajustement de politiques

Robert Keohane définit les institutions multilatérales comme étant «des structures multilatérales impliquant un ensemble permanent de règles; elles se distinguent des autres formes de multilatéralisme, telles que les rencontres *ad hoc* et les accords à court terme destinés à résoudre des problèmes spécifiques. Ces institutions peuvent prendre la forme d'un régime international»¹¹. La notion de «régime international» désigne l'ensemble de prescriptions – principes, normes, règles et mécanismes de prise de décision – qui, dans un

10. Voir Robert O. KEOHANE et John J. MEARSHEIMER, «Back to the Future, Part II: International Relations Theory and Post-Cold War Europe», *International Security*, 15 (2), automne 1990, pp. 191-199.

11. Robert O. KEOHANE, «Multilateralism: An Agenda for Research», *International Journal*, 45 (4), automne 1990, pp. 732-733. Traduction libre. Voir également Stephan HAGGARD et Beth A. SIMMONS, «Theories of International Regimes», *International Organization*, 41 (3), été 1987, pp. 495-496.

domaine donné des relations internationales, structurent les attentes, les calculs et les comportements des États¹². Il constitue un cadre normatif facilitant le processus d'ajustement des politiques nationales, en rendant les relations interétatiques plus prévisibles. Les principes établissent les buts du régime, lesquels sont définis par l'intérêt collectif et les objectifs des États qui y adhèrent. Les normes sont des standards de comportement auxquels doivent se conformer les États, distinguant ainsi ce qui est «acceptable» de ce qui est «inacceptable». Les règles constituent les droits et obligations spécifiques de chacun. Enfin, les mécanismes de prise de décision désignent les processus par lesquels seront mis en œuvre les principes et les règles¹³. Les organisations permanentes, le cas échéant, sont également des composantes du régime. Elles renforcent les procédures en permettant de définir et d'interpréter ces prescriptions, ainsi qu'à en gérer ou contrôler l'application¹⁴.

La théorie des régimes internationaux s'inscrit dans la tradition «institutionnaliste néolibérale», qui rompt avec l'approche néoréaliste. Pour celle-ci, le système international est anarchique, dépourvu de toute autorité capable d'y imposer des lois et d'y maintenir l'ordre. Dans ce contexte où le risque de guerre est toujours présent, les États n'ont de préoccupations plus importantes que celle d'assurer leur sécurité et d'accroître leur puissance. Les États poursuivent leurs propres intérêts de façon égoïste et n'ont guère tendance à entrer en relation de coopération avec les autres, de crainte que ceux-ci, qui demeurent des adversaires potentiels, n'en tirent des avantages supérieurs. Les États sont les seuls acteurs importants du système et les institutions internationales ne sont que des instruments des politiques nationales. Les institutions ne constituent donc pas une variable significative pour comprendre la dynamique des relations internationales¹⁵.

Les néolibéraux¹⁶ reconnaissent le caractère anarchique du système international, mais divergent quant à ses implications sur le comportement des États, notamment sur leur capacité à établir des relations de coopération. Ils admettent également que les États sont des acteurs rationnels cherchant à

12. Définition inspirée de Stephen D. KRASNER, «Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables», *International Organization*, 36 (2), printemps 1982, p. 185.

13. Robert O. KEOHANE, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, pp. 58-59; Stephen D. KRASNER, *op. cit.* (1982), pp. 186-189.

14. Robert O. KEOHANE, *op. cit.* (1990), p. 733; Stephan HAGGARD et Beth A. SIMMONS, *op. cit.* (1987), pp. 496-497.

15. Robert GILPIN, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; Joseph M. GRIECO, «Anarchy and the Limits of Cooperation: a Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism», *International Organization*, 42 (3), été 1988, pp. 485-507; Kenneth WALTZ, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979.

16. Pour une revue des éléments composant cette approche, voir David A. BALDWIN, dir., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993; Robert O. KEOHANE, «Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics», *International Institutions and States Power*, Boulder, Westview Press, 1989, pp. 1-20; Kenneth OYE, dir., *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1985.

valoriser leur intérêt. Dans les domaines où il y a convergence d'intérêts, la coopération permet aux États de maximiser leurs gains, mais exige de ceux-ci qu'ils dépassent leur méfiance endémique mutuelle. Cet obstacle peut être franchi en modifiant, grâce aux institutions, le contexte dans lequel se tissent les relations interétatiques. L'une des hypothèses centrales de cette théorie est que ces institutions ont une influence sur le comportement des États; elles jouent non seulement un rôle instrumental, en servant de relais aux politiques des États, mais agissent aussi de façon autonome, en fixant des règles qui orientent les choix stratégiques des dirigeants.

La convergence d'intérêts n'implique pas, *ipso facto*, l'harmonisation des politiques des acteurs. Des divergences peuvent survenir quant aux modalités pour atteindre un objectif commun, surtout elles ont des répercussions dans d'autres domaines d'activités. La coopération est définie ici comme un processus d'ajustement entre des politiques nationales conflictuelles dans le but d'atteindre un objectif commun: «il y a coopération inter-gouvernementale lorsque les politiques suivies par un gouvernement sont perçues, par ses partenaires, comme facilitant la réalisation de leurs propres objectifs, à la suite d'un processus de coordination de politique»¹⁷. La réalisation de l'intérêt commun, généralement à long terme, implique que les États soient disposés à abandonner ou modifier certaines de leurs politiques, formulées à l'origine pour atteindre des objectifs individuels, si elles sont en contradiction avec celles de leurs partenaires. Ils acceptent de se plier à de telles contraintes en espérant en retirer, à plus ou moins brève échéance, des bénéfices supérieurs aux coûts qu'impliquent l'abandon de certaines politiques individuelles. Cette acceptation est donc volontaire et repose sur un calcul stratégique, ceci par opposition à un comportement dicté par la coercition ou le respect objectif du droit¹⁸.

Les régimes internationaux créent un environnement propice à la coopération en orientant et en encadrant le comportement des États, de telle sorte qu'ils soient disposés à modifier leur politiques individuelles¹⁹. En premier lieu, ils permettent, en facilitant la circulation de l'information et en établissant des standards de comportement, de diminuer le degré d'incertitude quant aux intentions et aux actions futures des autres États, ce qui permet d'atténuer la méfiance tout en simplifiant les calculs stratégiques des décideurs. La diminution de l'incertitude permet de résoudre le dilemme de l'action collective: les États acceptent de se conformer aux prescriptions en calculant que

17. Robert O. KEOHANE, *op. cit.* (1984), p. 52. Traduction libre. L'auteur fait une distinction entre «l'harmonie», situation où les activités d'un État n'ont pas besoin d'être ajustées pour permettre aux autres États d'atteindre leurs propres objectifs, et la «coopération», alors que les divergences entre les politiques nationales nécessitent de tels ajustements.

18. Par l'expression «respect objectif du droit», nous entendons ici une situation où les États se plient aux contraintes du droit international, quelque soit leurs intérêts.

19. Robert O. KEOHANE, *op. cit.* (1984), chap. 6 et 7. Voir également Robert AXELROD et Robert O. KEOHANE, «Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions» dans Kenneth OYE, dir., *op. cit.* (1985), pp. 226-254.

leurs partenaires feront de même²⁰. Deuxièmement, ils permettent de diminuer les «coûts de transaction» associés à l'établissement de rapports de coopération en formulant des prescriptions permanentes qui s'appliquent à toutes les situations où des ajustements de politiques sont nécessaires. Ils orientent et simplifient ainsi les travaux qui mènent à la conclusion d'accords de coopération complexes. Par ailleurs, ils contribuent à modifier la perception de la nature de l'intérêt national de chaque État, qui n'est plus calculé sur une base individuelle, mais en termes communs, la réalisation de l'intérêt individuel étant désormais liée à celle des autres États.

D'autres facteurs expliquent que les États acceptent de se plier aux normes et aux règles des régimes. D'une part, la création des régimes est souvent longue et difficile. Ils acquièrent, de ce fait, une plus grande valeur d'investissement pour les États, qui hésitent à les mettre en péril par des comportements qui vont à l'encontre des principes, des normes ou des règles²¹. Ceci semble particulièrement vrai dans le domaine de la sécurité, alors que les régimes y sont plus difficiles à créer, plus rares et plus fragiles que dans d'autres domaines²². Par ailleurs, même si les régimes n'impliquent souvent que des obligations politiques, leur non-respect peut entraîner un coût important : exclusion du partage des bénéfices, perte de crédibilité, imposition de sanctions par les autres membres, ostracisme, etc. Enfin, les régimes ne sont pas «hermétiques» et une action posée par un État dans le cadre d'un régime peut avoir un impact dans une autre sphère d'activités (*issue-linkage*). À titre d'exemple, des États peuvent se plier aux prescriptions d'un régime de sécurité pour obtenir – ou pour ne pas mettre en péril – des gains dans des institutions à caractère économique.

La définition de la théorie que nous employons ici considère les institutions internationales comme une variable intermédiaire : le comportement des États est principalement déterminé par leurs intérêts individuels, mais les régimes contribuent à modifier la perception de cet intérêt (de l'intérêt individuel à l'intérêt commun), ce qui entraîne une modification dans le comportement²³. De ce point de vue, l'attitude des États apparaît passablement éloignée du modèle de l'acteur farouchement égoïste et constamment à l'affût d'une occasion d'accroître sa puissance, ainsi que le décrivent les néoréalistes. Si les régimes ont effectivement une influence sur le comportement des États, il devrait être possible d'observer des situations où ceux-ci abandonnent ou modifient, à travers un processus institutionnel, des politiques divergentes pour adopter une position commune, conforme aux normes et aux règles du régime, dans le but d'atteindre un objectif commun. Il convient, dès lors,

20. Robert JERVIS, «Security Regimes», *International Organization*, 36 (2), printemps 1982, pp. 357-378.

21. Robert O. KEOHANE, *op. cit.* (1984), pp. 100-103.

22. Janice GROSS STEIN, «Detection and Defection; Security "Régimes" and the Management of International Conflict», *International Journal*, 40 (3), automne 1985, p. 601 ; Robert JERVIS, *op. cit.* (1982), p. 358 ; Charles LIPSON, «International Cooperation in Economic and Security Affairs», dans David A. BALDWIN, dir., *op. cit.* (1993), pp. 70-76.

23. Stephen D. KRASNER, *op. cit.* (1982).

d'indiquer en quoi le comportement des États diffère de celui auquel on devrait s'attendre s'il n'y avait pas de régime.

Cette définition, fondée principalement sur l'idée d'une convergence d'intérêts, n'exclut pas les hypothèses découlant des autres variantes de la théorie des régimes. Au contraire, nous tenterons de les intégrer à notre réflexion. Ainsi, la convergence d'idées, de valeurs et de croyances peut constituer un élément contextuel important pour la composition des régimes, pour le choix et la formulation des prescriptions qui les composent, ou pour leur interprétation. Par exemple, elle peut contribuer à souder la cohésion entre des acteurs qui ont des intérêts convergents et un désir de coopérer, mais qui ne parviennent pas à déterminer le contenu précis du régime. Dans le même ordre d'idées, les valeurs ont un impact sur le comportement des États, dans la mesure où elles reflètent les préférences des groupes sociaux qui font pression sur les gouvernements. Les États partageant des valeurs socio-politiques ou économiques semblables auront donc plus de facilité à définir les bases de la coopération et réaliser leurs objectifs communs²⁴. Toutefois, pour les fins de cette étude, nous assumons que la convergence de valeur n'est pas une variable suffisante, en soi, pour expliquer le comportement des États, et que la convergence d'intérêts constitue la principale variable causale.

B — Du Concert des nations au régime de sécurité

La théorie des régimes a été appliquée à la plupart des domaines des relations internationales, dont celui de la sécurité. De nombreux chercheurs y ont fait référence pour étudier certains types d'activités, telles que la gestion des conflits²⁵ ou la maîtrise des armements²⁶. À l'instar de certains auteurs, nous adopterons une définition du concept de régime de sécurité inspirée du «Concert des nations»²⁷.

La notion de «Concert des nations» désigne un arrangement global entre grandes puissances, du type de celui qui a régi la coopération entre les principaux États européens, du Congrès de Vienne (1815) jusqu'à la crise diplomatique engendrée par la révolution espagnole (1822), sinon jusqu'à la

24. Judith GOLDSTEIN et Robert O. KEOHANE, dir., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

25. Par exemple, Janice GROSS STEIN, *op. cit.* (1985), pp. 599-627; Ernst B. HAAS, «Regime Decay: Conflict Management and International Organizations, 1945-1981», *International Organization*, 37 (2), printemps 1983, pp. 189-256; David R. MARES et Walter W. POWELL, «Cooperative Security Regimes: Preventing International Conflict» dans Robert L. KAHN et Mayer N. ZALD, dir., *Organizations and Nations-States: New Perspectives on Conflict and Cooperation*, San Francisco, Jossey-Bass, 1990, pp. 55-94.

26. Par exemple, Albert LEGAULT, «La non-prolifération dans les années 1990» dans A. LEGAULT et M. FORTMANN, dir., *Prolifération et non-prolifération nucléaires. Stratégies et contrôles*, Québec, CQRI - FEDN, 1993; Trevor McMORRIS TATE, «Regime Building in the Non-Proliferation System», *Journal of Peace Research*, 27 (4), 1990, pp. 399-414; Roger K. SMITH, «Explaining the Non-Proliferation: Anomalies for Contemporary International Relations Theories», *International Organization*, 41 (2), 1987, pp. 253-281.

27. Par exemple, Robert JERVIS, *op. cit.* (1982).

guerre de Crimée (1854). Forgé à la suite d'un conflit qui avait bousculé la stabilité et l'ordre socio-politique de l'Europe, il constituait un cadre normatif auquel se soumettaient les grandes puissances pour faciliter le processus d'ajustement des politiques, en vue du maintien du statu quo. Ceci impliquait non seulement «l'ancrage» de la France, perçue comme une puissance perturbatrice, mais aussi la gestion des conflits pour éviter que ceux-ci ne dégénèrent en une guerre qui pourrait menacer la stabilité globale. Plus encore, la coopération s'étendait également aux actions entreprises pour réprimer les mouvements révolutionnaires libéraux, lesquels étaient perçus comme une menace pour les pouvoirs en place et pour la stabilité du système. Il établissait ainsi un lien entre la stabilité internationale et l'ordre interne des sociétés et justifiait les interventions étrangères dans les affaires intérieures sur cette base. Cette convergence de valeurs socio-politiques (légitimité des régimes monarchiques) a indéniablement facilité le processus de création et le fonctionnement du Concert. Toutefois, au-delà de la solidarité idéologique, ce sont les intérêts communs des grandes puissances qui ont déterminé leur comportement : la nécessité de préserver les monarchies, d'atténuer les contrecoups des désordres révolutionnaires et, surtout, de prévenir des guerres comme celles qui ont déchiré l'Europe de 1792 à 1815. Le Concert n'a pas fait disparaître les intérêts individuels des grandes puissances, mais il a permis de gérer ces divergences au profit d'un intérêt commun, soit la préservation de la stabilité globale du système²⁸.

La notion de «régime de sécurité» employée ici reprend l'essentiel des éléments du Concert. Il désigne un cadre normatif facilitant le processus d'ajustement des politiques de sécurité nationales de ses membres, ceci dans le but de gérer leurs relations mutuelles et de maintenir la stabilité régionale²⁹. Le régime repose sur une convergence d'intérêts, – soit la volonté de préserver le statu quo et la nécessité de coopérer pour le maintenir – qui se reflète dans les normes, les règles et les mécanismes de prise de décision : abandon des politiques expansionnistes, refus d'exploiter les faiblesses ou la vulnérabilité temporaires des autres États, adoption de doctrines stratégiques défensives, consultation intensive, abandon des pratiques d'intervention unilatérale, etc.³⁰. Enfin, un régime de sécurité peut bénéficier d'un contexte où la convergence

28. Sur le Concert de 1815, voir Kalevi J. HOLSTI, «Governance Without Government : Polyarchy in Nineteenth-Century European International Politics» dans James N. ROSENAU, *Governance Without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 30-57. Kalevi HOLSTI, *Peace and War : Armed Conflict and International Order 1648-1989*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 114-174 ; Robert JERVIS, *op. cit.* (1982) ; Benjamin MILLER, «Explaining Great Powers Cooperation in Conflict Management», *World Politics*, 45 (1), octobre 1992, pp. 1-46.

29. Le terme «régional» est employé en référence à notre objet d'étude, soit l'Europe. Rien n'empêche cependant d'appliquer la même logique au niveau universel. Voir Richard ROSECRANCE, *op. cit.* (1992).

30. Robert JERVIS, «From Balance to Concert : A Study of International Security Cooperation», *World Politics*, 38 (1), octobre 1985 ; Robert JERVIS, *op. cit.* (1982) ; Benjamin MILLER, «A «New World Order» : From Balancing to Hegemony, Concert or Collective Security?», *International Interactions*, 18 (3), automne 1992, pp. 1-33.

d'intérêts s'accompagne d'une convergence de valeurs, puisque celle-ci facilitera la définition des prescriptions qui composent le régime et contribuera à sa cohésion.

La notion de concert implique une hiérarchie entre les États, puisqu'elle confère plus de privilèges et plus de responsabilités aux grandes puissances. Même si les grandes puissances de la seconde moitié du xx^e siècle n'ont plus la latitude de celles de 1815, elles n'en occupent pas moins une place prépondérante dans l'analyse : la stabilité globale du système international est en grande partie liée à l'état de leurs relations et elles seules disposent des ressources pour maintenir l'ordre international.

La définition du régime de sécurité employée ici a des implications importantes. Elle permet d'établir une distinction entre le régime (qui repose sur la convergence d'intérêts et la coopération) et les autres formes d'arrangements multilatéraux fondés sur la compétition (équilibre des puissances) ou sur le respect d'obligations légales (sécurité collective)³¹. Un régime de sécurité ne correspond pas à un système d'équilibre des puissances, celui-ci étant essentiellement le résultat d'un rapport de force et de compétition. Loin de favoriser la coopération, un système d'équilibre des puissances incite les États à poursuivre des intérêts à court terme et à ne pas s'engager dans des relations où les autres États peuvent faire des gains relatifs³². Par ailleurs, la sécurité collective, qui désigne un système dans lequel l'ensemble des États s'engage à réagir – automatiquement et sans égard pour les intérêts individuels – à une agression, tend à créer une obligation légale pour les États. Les régimes de sécurité ne contiennent que rarement des règles d'automatisme et d'universalité, et les obligations ont généralement un caractère politique plutôt que légal. Au demeurant, ces deux obligations court-circuitent le processus de coopération. La base du processus, qui devrait être déterminée par une convergence d'intérêts, est remplacée par un principe univoque et absolu : tous les États doivent unir leurs forces pour repousser une agression, quel que soit l'agresseur et les intérêts en jeu. Ce principe implique également la négation des intérêts individuels qui peuvent conduire les États non belligérants à adopter des attitudes différentes face un conflit donné, notamment en ce qui a trait à l'identification de l'agresseur, à la définition des moyens à utiliser pour mettre fin à l'agression et à la formulation des modalités de règlement du conflit. En l'absence de base fondée sur une convergence d'intérêts, les États n'ont pas de motivations à ajuster leurs politiques conflictuelles, et donc de coopérer³³.

31. Benjamin MILLER, «A «New World Order»...», *op. cit.* (1992).

32. Robert JERVIS, *op. cit.* (1985), pp. 60-62.

33. Plusieurs auteurs assimilent la sécurité collective à un régime. Certains, appliquant l'idée de sécurité collective à l'Europe de l'après-guerre froide, «diluent» le concept en abandonnant les principes d'universalité et d'automatisme, ce qui tend à effacer la distinction entre cette notion et celle, plus traditionnelle, «d'équilibre des puissances». Charles A. KUPCHAN et Clifford A. KUPCHAN, «Concerts, Collective Security, and the Future of Europe», *International Security*, 16 (1), été 1991, pp. 114-161 ; James E. GOODBY, «Collective Security in Europe After the Cold War», *Journal of international Affairs*, 46 (2), hiver 1993, pp. 299-321. Voir la critique de Richard K. BETTS, *op. cit.* (1992), p. 25.

C — Régime de sécurité et gestion des conflits

Si un régime de sécurité incite les grandes puissances à adopter des comportements qui réduisent le potentiel de conflit entre elles, le système régional peut néanmoins être confronté à d'autres sources d'insécurité, notamment les crises et les guerres entre puissances secondaires, les révolutions et les guerres civiles. Ces conflits locaux constituent un facteur d'instabilité dans la mesure où ils risquent de s'étendre à d'autres États ou de devenir une cause de tension entre les grandes puissances. Le fonctionnement d'un régime de sécurité implique donc une forme minimale de gestion des conflits, qui consiste non seulement à coordonner les efforts visant à mettre fin aux hostilités (gestion positive), mais aussi à éviter qu'il s'étende et affecte l'ensemble de la sécurité régionale (gestion négative).

Il y a plusieurs niveaux de gestion positive des conflits, soit l'atténuation, le règlement et la fin des hostilités. Les moyens utilisés varient selon le niveau, mais visent tous à modifier le comportement des belligérants. Ils incluent la médiation, l'aide à la négociation, la séparation de belligérants (maintien de la paix), les pressions et les incitations, les sanctions, les actions humanitaires ou celles visant à protéger certains protagonistes et l'intervention directe³⁴. À ce niveau, la fonction d'un régime de sécurité est de coordonner l'action des États engagés dans un processus de gestion positive de conflit. Il procure d'abord une structure de débat et, par le contenu des principes et des normes, une légitimité à une action collective. Il permet aux États de se concerter, d'ajuster leurs politiques et d'entreprendre des actions collectives cohérentes. Il facilite la circulation de l'information et favorise la participation des États qui ne peuvent ou ne veulent agir seuls.

Toutefois, au chapitre des actions positives, la plus grande contribution du régime est peut-être d'atténuer le principal obstacle à une action collective, soit les divergences d'intérêts qui peuvent survenir entre les États non belligérants face aux enjeux du conflit. Même si tous les acteurs non belligérants s'entendent sur la nécessité d'agir pour mettre fin aux hostilités, de profondes divergences peuvent apparaître quant aux priorités, à la définition du problème, aux moyens à employer ou à la forme que devrait prendre le règlement. Ainsi, certains pourront avoir intérêt à favoriser la victoire de l'un des camps ou à tenter d'orienter la nature du règlement. Par contre, d'autres États n'auront aucun intérêt à s'impliquer dans une opération potentiellement coûteuse et risquée. Sur ce plan, la fonction du régime de sécurité est de réconcilier cet ensemble de politiques conflictuelles autour d'un principe commun qui transcende les intérêts individuels, à savoir la préservation de la stabilité régionale.

34. Ernst B. HAAS, *op. cit.* (1983), p. 198. Michel VIRALLY, «Le rôle des organisations internationales dans l'atténuation et le règlement des crises internationales», *Politique étrangère*, 41 (6), 1976, pp. 544-545. Sur les méthodes les plus récentes, voir Mats BERDAL, «Whither UN Peacekeeping?», *Adelphi Paper*, 281, octobre 1993.

Cette première fonction est cependant la plus délicate. La force d'inertie est, en effet, souvent très forte. Même la conscience très nette qu'un conflit local puisse servir de déclencheur à une crise généralisée n'est souvent pas suffisante pour inciter les États à adopter des mesures fermes en vue d'obliger les belligérants à mettre fin aux hostilités. Cette force d'inertie sera d'autant plus forte si le conflit paraît difficile à résoudre, si le coût qu'implique la mise en œuvre des actions appropriées semble élevé et si le conflit a déjà donné lieu à des tentatives de résolution qui ont échoué. À l'inverse, il peut s'avérer extrêmement difficile de déterminer les modalités d'une intervention d'envergure si les principales puissances ont des intérêts divergents ou simplement différents dans le règlement du conflit. À la limite, les tentatives de gestion positive du conflit peuvent elles-mêmes devenir une source de tension et d'instabilité entre les grandes puissances. En fait, il faut un concours de circonstances exceptionnel pour que celles-ci parviennent à s'entendre en vue de mener une action collective face à un conflit où plusieurs d'entre elles ont des intérêts importants³⁵.

Mais la fonction la plus importante d'un régime de sécurité est probablement liée à la gestion négative du conflit. Il s'agit, à cet égard, d'éviter que les États non belligérants, et surtout les grandes puissances, ne nourrissent le conflit en appuyant l'une ou l'autre des parties, que l'un d'entre eux n'intervienne unilatéralement, qu'ils soient eux-mêmes aspirés dans le conflit ou que ce dernier ne devienne un facteur de tension – sinon de guerre – à l'échelle régionale. Il s'agit d'une logique de coopération, dans la mesure où le régime tend à empêcher que les puissances non belligérantes poursuivent des politiques conflictuelles dictées par leurs intérêts individuels. L'existence d'un régime de sécurité permet de modifier la perception des États non belligérants à l'égard des enjeux d'un conflit. D'une part, les prescriptions du régime incitent les États, dont les intérêts individuels ne sont pas directement affectés, à surmonter leur «indifférence» et à prendre des mesures pour atténuer les effets du conflit sur la stabilité régionale. D'autre part, le régime implique une modération dans la poursuite des intérêts individuels pour préserver la stabilité régionale. Les États sont appelés à renoncer aux politiques qui risquent d'aggraver ou d'étendre les hostilités, notamment celles consistant l'une des parties en guerre ou à intervenir unilatéralement dans le conflit. Le régime vise enfin à éviter qu'un État ne soit tenté d'exploiter la situation de crise causée par un conflit local en entreprenant des initiatives dangereuses pour la stabilité régionale.

La gestion négative des conflits est généralement plus aisée à mener que la gestion positive, ne serait-ce que parce que les États ont plus de facilité à s'entendre sur ce qu'ils ne doivent pas faire que sur ce qu'ils doivent faire. Si le processus d'ajustement des politiques en vue d'une action concertée se révèle

35. La guerre du Golfe offre un bon exemple d'un tel concours de circonstances. Voir sur ce point Marcel MERLE, *La crise du Golfe et le nouvel ordre international*. Paris, Économica, 1991.

trop complexe, si ces tentatives de gestion positive deviennent elles-mêmes un facteur de tension entre les puissances non belligérantes et si le coût de la mise en œuvre des moyens pour résoudre le conflit paraît trop élevé, les membres du régime auront tendance à se concentrer sur les méthodes de gestion négative. Pour cette raison, un régime de sécurité ne peut prétendre, à l'inverse de la sécurité collective, à maintenir une paix absolue et généralisée. Ceci implique que, si un régime tend à prévenir une guerre entre les grandes puissances, certains conflits locaux peuvent être tolérés, dans la mesure où ils ne mettent pas en cause la stabilité du système³⁶. À défaut de pouvoir régler un conflit, les grandes puissances tenteront de le maintenir en-deçà d'un seuil critique où il pourrait menacer la stabilité régionale. De ce point de vue, l'isolement et la surveillance d'un conflit local peuvent se révéler, dans certaines circonstances, moins risqués que l'intervention directe, car il permet d'éviter les heurts entre grandes puissances³⁷.

II – Le régime de sécurité européen

A — Un contexte propice

L'Europe est un laboratoire important pour les néolibéraux, car c'est là qu'on y retrouve le plus d'institutions et le plus d'États qui ont des intérêts communs. C'est notamment le cas en matière de sécurité, alors que s'y côtoient plusieurs organisations, soit l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN), la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), l'Union de l'Europe occidentale (UEO), ainsi que l'ensemble des instances créées par l'Europe des Douze. Toutefois, le développement le plus important – du point de vue de cette recherche – est la mise en place ou le renforcement, à travers l'évolution de ces institutions, d'un ensemble de principes, de normes, de règles et de processus de prise de décision qui composent un régime.

L'émergence d'un régime de sécurité dans la foulée de la fin de la guerre froide était, sous certains aspects, prévisible. La nécessité de gérer les bouleversements survenus depuis 1989, la disparition des règles tacites qui avaient été graduellement mises en place au cours de la guerre froide et, par conséquent, l'accroissement subit du degré d'incertitude auquel sont confrontés les États engendrent une «demande» en faveur de la création d'un régime facilitant

36. Cette constatation, quelles que soient ses implications éthiques, est corroborée par les faits. Comme le souligne Ernst B. HAAS, à propos du régime de gestion des conflits de l'ONU, «the historical record suggests that collective efforts to manage conflict tend to thrive when disputes are perceived to threaten global peace but that languish when disputes are scattered and relatively unconnected to global concerns. The corollary of this finding is the tendency in managing conflicts that do threaten to infect the region with a global ailment», *op. cit.* (1983), p. 216.

37. Robert JERVIS, «The Future of World Politics. Will It Resemble the Past?», *International Security*, 16(3), hiver 1991-92; Richard ULLMAN, *Securing Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1991. Malcom CHALMERS, «Developing a Security Regime for Eastern Europe», *Journal of Peace Research*, 30 (4), novembre 1993, 436 et 439-440.

la transition et la gestion des problèmes de sécurité³⁸. La multiplicité des menaces, leur caractère multiforme et la succession rapide des crises sont autant de facteurs qui poussent les États à chercher des garanties de stabilité dans leurs relations mutuelles. Cette recherche de la stabilité régionale constitue donc la convergence d'intérêts qui servira de base au processus de coopération. Par ailleurs, les régimes de sécurité sont généralement créés à la suite d'un conflit majeur mené contre une puissance hégémonique³⁹. Dans la mesure où la guerre froide peut être assimilée à un tel conflit et que l'URSS constituait, du point de vue des Occidentaux, une puissance hégémonique qu'il fallait contenir, il est possible d'affirmer que la théorie prévoyait la création d'un tel régime. Le régime européen qui émerge actuellement est, somme toute, une création des vainqueurs de la guerre froide, comme en témoignent les valeurs libérales qui y sont associées.

La question à savoir s'il existait ou non un régime de sécurité européen au cours de la guerre froide dépasse le cadre de cette étude⁴⁰. Quoiqu'il en soit, les événements de 1989-1990 ont marqué un véritable «saut qualitatif» dans le processus d'institutionnalisation de la sécurité européenne, ceci non seulement en levant les contraintes à la coopération liées au conflit Est-Ouest, mais aussi en permettant l'approfondissement (amélioration des prescriptions) et l'élargissement (addition de nouvelles prescriptions et adhésion de nouveaux membres) des institutions de sécurité européennes héritées de la guerre froide⁴¹. L'existence de ce réseau institutionnel a, par ailleurs, certainement facilité la mise en place du régime post-guerre froide, dans la mesure où «il semble plus facile de maintenir ou d'adapter des institutions existantes que d'en créer de nouvelles»⁴².

Le réseau d'institutions européennes correspond à un régime de sécurité conforme au modèle théorique et, à maints égards, beaucoup plus élaboré que ne le furent les autres régimes de sécurité qui l'ont précédé dans l'histoire européenne (1815-1823, 1919-1920, 1945-1947). Il est composé de normes, de principes et de règles qui, contrairement aux cas précédents, ont l'avantage

38. Sur la création des régimes, voir Robert O. KEOHANE, «The Demand for International Regimes», *International Organization*, 36(2), printemps 1982; Robert O. KEOHANE, *op. cit.* (1990), pp. 740-748.

39. Robert JERVIS, *op. cit.* (1985), p. 60; Robert O. KEOHANE, Joseph S. NYE et Stanley HOFFMANN, dir., *op. cit.* (1993), pp. 16-19.

40. Au cours de la guerre froide, plusieurs auteurs ont cru reconnaître l'existence d'un régime de sécurité Est-Ouest qui aurait orienté les comportements des grandes puissances et contribué à assurer la paix en Europe. Voir, par exemple, Volker RITTBERGER et Michael ZURN, «Regime Theory: Findings from the Study of «East-West Regimes»», *Cooperation and Conflict*, 26(4), 1991, pp. 165-183; Volker RITTBERGER, dir., *International Regimes in East-West Politics*, Londres, Pinter, 1990. D'autres s'opposent à cette conception, préférant attribuer les comportements observés au cours de la guerre froide à un système d'équilibre des puissances. Robert JERVIS, *op. cit.* (1982), pp. 371-378.

41. Concepts inspirés des travaux de Albert LEGAULT, *op. cit.* (1993), pp. 34-35.

42. Robert O. KEOHANE, Joseph S. NYE et Stanley HOFFMANN, dir., *op. cit.* (1993), p. 19.

d'être clairs, explicites et passablement élaborés⁴³. Il dispose d'une série de mécanismes de prise de décision fonctionnant dans le cadre d'organisations permanentes. De plus, la convergence d'intérêts s'accompagne d'un phénomène de convergence de valeurs, dans la mesure où tous les États adhèrent – du moins officiellement – à des valeurs politiques et économiques communes (démocratie et économie libérale) ce qui n'était pas le cas en 1919 et 1945⁴⁴. Ces valeurs constituent un «point focal» qui contribue à orienter les choix des gouvernements et des différents groupes sociaux. Elles constituent, de ce fait, une contrainte supplémentaire qui pousse les gouvernements à se conformer aux prescriptions du régime⁴⁵. Enfin, le régime est intimement lié, par sa composition, à des institutions à vocation économique (Groupe des sept, CEE, OCDE), ce qui permet d'établir des liens entre les domaines d'action et de cimenter la cohésion du régime sur des intérêts qui dépassent le cadre de la sécurité. Ainsi, les États désireux d'adhérer aux institutions économiques de la CEE doivent faire preuve de bonne volonté en se pliant aux normes édictées non seulement par les institutions communautaires, mais aussi par la CSCE et le Conseil de l'Europe⁴⁶.

B — La composante institutionnelle du régime

Le régime de sécurité européen est composé de trois «structures» définies en termes de portée ; l'«Europe occidentale», qui regroupe les Douze et les membres de l'UEO ; l'«Europe atlantique», qui réunit les membres de l'Alliance atlantique ; et le niveau paneuropéen, qui désigne l'ensemble des États européens, plus le Canada et les États-Unis, tous membres de la CSCE. Les normes, les principes et les règles sont codifiés par les documents fondamentaux et les ajouts subséquents de ces institutions (voir tableau I). Les fondements du régime ont été mis en place au cours de la guerre froide (Traité de Bruxelles, de Washington, de Rome, etc.) et les organisations qui le composent sont passablement hétérogènes : l'OTAN et l'UEO ont été mis en place pour gérer l'effort de défense collectif face à ce qui était perçu comme une «menace soviétique» ; les instances politiques de l'Europe des Neuf visaient à coordonner la politique étrangère de ses membres afin de compléter le processus

43. Marianne HANSON, «Democratisation and Norm Creation in Europe», *Adelphi Paper*, 284, janvier 1994, p. 29.

44. Patrick M. MORGAN, «Multilateralism and Security: Prospects in Europe» dans John R. RUGGIE, dir., *Multilateralism Matters. Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 353-355 ; Robert O. KEOHANE, Joseph S. NYE et Stanley HOFFMANN, dir., *op. cit.* (1993), pp. 17-19.

45. Richard WEITZ, «Pursuing Military Security in Eastern Europe», dans Robert O. KEOHANE, Joseph S. NYE et Stanley HOFFMAN, dir., *op. cit.* (1993), pp. 377-378.

46. Marianne HANSON, *op. cit.* (1994), p. 30. L'une des hypothèses les plus intéressantes sur ce plan est celle de «l'adaptation anticipative» (*anticipatory adaptation*) proposée par Stephan HAGGARD, Mark A. LEVY, Andrew MORAVCIK et Kalypso NICOLAIDIS, «Integrating the Two Halves of Europe: Theories of Interests, Bargaining, and Institutions» dans Robert O. KEOHANE, Joseph S. NYE et Stanley HOFFMANN, dir., *op. cit.* (1993), p. 182. Dans le même ouvrage, Richard WEITZ, *op. cit.* (1993), p. 377.

d'intégration économique ; enfin, la CSCE a été instaurée pour définir un «code de conduite» dans les rapports Est-Ouest dans l'Europe de la détente.

TABLEAU I

La structure du régime de sécurité européen

Portée et institutions	Documents fondamentaux	Principaux ajouts marquant la création du régime	Extension géographique
<i>Espace paneuropéen</i>			
CSCE	Acte final d'Helsinki (1975) Documents de Belgrade (1978), et de Madrid (1983) CDE (1986)	Charte de Paris (1990) Document de Vienne (1989) Traités CFE et MDC (1990) Document d'Helsinki (1992)	Adhésion de nouveaux États (de 33 à 53)
<i>Espace euro-atlantique</i>			
OTAN	Traité de Washington (1949) Rapport des «Trois sages» (1956) Rapport Harmel (1967)	Sommet de Londres (1990) Sommet de Rome (1991) Partenariat pour la Paix (1994)	Coopération avec les pays de l'Est
<i>Espace ouest-européen</i>			
UEO	Traité de Bruxelles (1947) Déclaration de Rome (1984) Plate-forme de La Haye (1987)	Déc. de Vianden (1991) Déc. de Petersberg (1992) Traité de Maastricht, article «D» (1991)	Conseil consultatif avec les pays de l'Est
CEE - Union européenne	Traité de Rome (1962) Acte unique européen (1986)	Traité de Maastricht (1991)	Discussions avec la Suède, la Finlande, la Norvège et l'Autriche

Depuis la fin de la guerre froide cependant, les rapports interinstitutionnels se sont développés. Des efforts ont été entrepris pour intégrer ces différentes institutions et permettre un fonctionnement harmonieux de l'ensemble (notion d'«*interlocking*»). Même si le processus n'est pas encore terminé et si les limites du champ de compétence des diverses institutions ne sont pas tracées avec toute la netteté voulue (notamment entre l'UEO et l'OTAN), il est possible de percevoir une certaine forme de division des tâches entre elles. Loin d'être un handicap, cette combinaison d'institutions hétérogènes mais complémentaires confère au régime une flexibilité et une solidité rarement observable dans les autres types de système de sécurité multilatéraux. Ce «pluralisme institutionnel» permet la participation du plus grand nombre – les États n'ont pas à participer à toutes les institutions pour être partie au régime – sans impliquer une modification radicale de la composition des différentes organisations. Ainsi, même s'ils ne sont pas membres de plein droit de l'OTAN, les États d'Europe centrale et orientale ont voix au chapitre grâce à leur siège à la CSCE ou au CCNA. Ceci permet d'éviter que certains États soient exclus du processus, même s'ils

ne peuvent participer aux travaux au sein des institutions à composition restreinte (OTAN, Union européenne, UEO). De plus, un blocage dans une institution n'entraîne pas la paralysie des autres organisations, qui peuvent continuer à fonctionner⁴⁷. Enfin, les «frontières institutionnelles externes» apparaissent également floues, puisque les organisations liées au régime coopèrent, formellement ou informellement, avec d'autres institutions européennes (notamment le Conseil de l'Europe) ou universelles (ONU). La collaboration avec les Nations Unies sera particulièrement étroite au niveau de la gestion des crises et du maintien de la paix. Il s'agit d'un pas important, dans la mesure où les relations entre les institutions régionales et les Nations Unies furent longtemps marquées par la compétition⁴⁸. L'ONU semble toutefois n'avoir qu'un rôle très limité en matière de création et de mise en œuvre des normes en Europe, l'essentiel du terrain à ce niveau étant occupé par les institutions européennes⁴⁹.

Les transformations opérées au sein des institutions de sécurité européennes méritent d'être brièvement évoquées, car elles participent directement à la mise en place du régime. Ainsi, l'OTAN a conservé son rôle traditionnel, qui est d'assurer la défense collective de ses membres, mais a dû réorienter la nature de ses missions : dialogue et coopération paneuropéens, gestion et résolution des crises, dissuasion et défense et, enfin, maintien de l'unité politique. À ces fins, des contacts étroits ont été développés avec les autres institutions de sécurité et une structure permanente, le Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), a été mise en place pour gérer les relations avec les pays d'Europe centrale et orientale et les anciennes républiques soviétiques⁵⁰. Ce processus de rapprochement «Est-Ouest» trouve son expression dans la proposition de «Partenariat pour la paix» formulée par les membres de l'OTAN et auquel leurs anciens adversaires ont été invités à se joindre.

L'Europe des Douze a également passablement évolué avec la conclusion du Traité de Maastricht (1991), qui fixe les paramètres d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Même s'ils visent ultimement la création d'une union politique, et malgré la proclamation de l'Union européenne à l'automne 1993, les Douze n'ont pas encore franchi le cap de l'intégration politique formelle. Il s'agit donc d'un ensemble de politiques nationales, dont

47. Sur les conséquences positives de ce «pluralisme institutionnel», voir Arlene, IDOL BROADHURST, «Forward the Past : A Long View of the Long Peace» dans David G. HAGLUND, *From Euphoria to Hysteria. Western European Security After the Cold War*, Boulder, Westview, 1993, pp. 45-68.

48. Felice D. GEAR, «The United Nations and the CSCE : Cooperation, Competition, or Confusion?» dans Michael R. LUCAS, dir., *op. cit.* (1993), pp. 161-206. Sur la problématique générale des relations entre institutions régionales et l'ONU, voir Tom. J. FARER, «The Role of Regional Collective Security Arrangements» dans Thomas G. WEISS, dir., *Collective Security in a Changing World*, Boulder, Lynne-Rienner, 1993, pp. 153-186.

49. Marianne HANSON, *op. cit.* (1994).

50. Michel FORTMANN, «NATO Defense Planning in a Post-CFE Environment : Assessing the Alliance Strategy Review (1990-91)» dans David G. HAGLUND et Olaf MACER *Homeward Bound ? Allied Forces in the New Germany*, Boulder, Westview Press, 1992, pp. 41-62.

la coordination repose, en dernière instance, sur la volonté des membres plus que sur des obligations strictement juridiques. Il n'empêche que les instances politiques créées par les Douze (CPE, puis PESG) s'affirment comme les principaux interlocuteurs représentant l'Europe en matière de sécurité et de politique étrangère.

Quoiqu'indépendante et de composition quelque peu différente, l'UEO se superpose aux instances des Douze. Héritière lointaine du Pacte de Bruxelles (1948), l'Union est réactivée au cours des années 1980, dans la foulée de la coopération franco-allemande en matière de sécurité. Même si son rôle est encore flou, elle tend à s'affirmer, avec Maastricht, comme le bras armé de l'Europe et permet d'encadrer la coopération strictement militaire entre les puissances européennes. Elle dispose de ses propres mécanismes de prise de décision et les obligations imposées aux membres sont semblables à ceux de l'OTAN.

La CSCE occupe une place particulière dans l'architecture de sécurité européenne, car les liens qui unissent ses membres ne sont pas aussi étroits que ceux qui se tissent au sein d'une alliance ou d'un marché commun. À l'origine, la Conférence a été réunie pour élaborer un «code de conduite» s'appliquant aux rapports interétatiques. Elle est donc, de ce fait, l'institution la plus active au niveau de l'élaboration des prescriptions du régime. Par ailleurs, elle est la seule institution à regrouper l'ensemble des États européens⁵¹ et ses décisions étaient prises, jusqu'en janvier 1992, à l'unanimité.

La Conférence a d'abord donné lieu à la signature de l'Acte final d'Helsinki (1975), qui pose les bases d'un ordre européen fondé sur la coopération en matière de sécurité (ainsi que dans les domaines économique et humanitaire), et dont l'élément central est le Décalogue, qui prescrit un ensemble de normes et de règles devant gérer les relations interétatiques. La CSCE ne disposait d'aucune structure permanente, même si ses travaux se sont poursuivis épisodiquement dans le cadre de «réunions de suivi»⁵². Le Sommet de Paris (novembre 1990) devait cependant modifier cette situation avec l'adoption de la «Charte pour une nouvelle Europe». Celle-ci met d'abord en place une infrastructure permanente en créant un secrétariat et des «agences spécialisées», notamment le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (BIDDH) et le Centre de prévention des conflits (CPC). Plus importants sont les mécanismes de consultations régulières également mis en place à cette occasion : outre la régularisation des réunions de suivi sur une base biennale, la Charte instaure une rencontre annuelle du Conseil des ministres des Affaires extérieures de la CSCE et le Comité des hauts fonctionnaires (CHF), lequel sera chargé de préparer les réunions et d'assurer le suivi des décisions. Elle prévoit également des réunions d'urgence pouvant être appelées à la

51. Il faut cependant noter que Belgrade a été «indéfiniment suspendu» de la CSCE depuis août 1992.

52. VICTOR-YVES GHEBALI, *La diplomatie de la Détente: La CSCE d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, Émile Bruylant, 1989.

demande d'un État appuyé par douze autres. Enfin, la Charte réaffirme les anciennes normes et en crée de nouvelles, notamment en présentant la démocratie (et, indirectement, l'économie de marché) comme le fondement de l'ordre européen⁵³. Le Sommet de Paris a également donné lieu à la signature de traités de désarmement et de maîtrise des armements (Accord sur les Forces conventionnelles en Europe, Document de Vienne) qui obligent les signataires à faire preuve de transparence dans leurs activités militaires, en renforçant le contenu et la portée des mesures de confiance et de sécurité déjà établies par la CSCE. Les dispositions adoptées à Paris ont été complétées par d'autres documents, notamment le Document de la réunion d'Helsinki, qui met en place de nouveaux mécanismes d'urgence – tel que ceux dont dispose le Haut Commissaire de la CSCE pour les minorités nationales –, ainsi que des dispositifs d'alerte, de prévention des conflits, de gestion des crises et de maintien de la paix (incluant les missions d'enquête et de rapporteurs).

C — Les prescriptions du régime de sécurité européen

L'ensemble des prescriptions adoptées depuis novembre 1990 témoigne de l'émergence d'un régime. En premier lieu, la Charte établit des principes et des normes communs dont le sens et la nature ne souffrent plus (ou à peu près) des ambiguïtés qui avaient marqué les travaux de la CSCE au cours de la guerre froide (entre autres, au niveau des droits de la personne ou du concept de démocratie). De plus, l'adoption de mécanismes de consultation régulière et d'urgence ajoute aux procédures de prise de décision déjà existantes à l'OTAN, l'UEO et la CEE, tout en accroissant la transparence entre les membres. De même, au plan strictement militaire, les mesures adoptées dans le traité FCE et le Document de Vienne ont pour effet de hausser la transparence, de diminuer les craintes liées à la course aux armements conventionnels, de favoriser l'adoption de doctrines défensives plutôt qu'offensives, et donc d'atténuer la méfiance et l'incertitude qui font souvent obstacles à la coopération⁵⁴.

Quoiqu'encore de nature très diverses et tributaires de mécanismes de prise de décision parallèles et indépendants, les prescriptions du régime se complètent mutuellement et tendent à former un tout cohérent. Le tableau II établit la liste des principales prescriptions qui forment le régime de sécurité européen. Cette liste n'est cependant pas exhaustive et ne prétend pas reproduire le régime dans ses détails : elle ne regroupe que les éléments les plus importants et les plus pertinents pour l'étude menée ici.

53. VICTOR-YVES GHEBALI, «La Charte de Paris pour une nouvelle Europe», *Défense nationale*, 47 (3), mars 1991.

54. ROBERT JERVIS, *op. cit.* (1985).

TABLEAU II

Les prescriptions du régime de sécurité européen

Portée	Principes	Normes	Règles	Processus
<i>Espace paneuropéen</i> (CSCE)	Ordre européen fondé sur la démocratie et sur l'économie de marché	Respect des droits de la personne et des droits fondamentaux	Recours aux mécanismes d'urgence (droit)	Sommets de la CSCE Conseil de la CSCE
	Interdépendance des problèmes militaires, économiques et politiques	Règlement pacifique des différends	Acceptation des conditions d'inspection et d'enquête prévues par les mécanismes de la CSCE (obligation)	Comité des hauts-fonctionnaires Réunions de suivi ou d'examen
	Stabilité par la prévention des crises et le maintien de la paix	Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes		
	Stabilité par le contrôle des armements et les mesures de confiance	Respect des droits des minorités	Respect des dispositions adoptées par les traités CFE et MDCS	Mesures de vérification BIDDH
	Interdépendance de la sécurité de l'Europe et de l'Amérique du Nord	Non-recours à la force Respect de l'intégralité territoriale		CPC Mécanismes d'urgence ponctuels

TABLEAU II (suite)

Les prescriptions du régime de sécurité européen

Portée	Principes	Normes	Règles	Processus
<i>Espace euro-atlantique</i>				
(OTAN)	Les mêmes, plus : Stabilité par la dissuasion Défense collective Partenariat avec les pays de l'Est Gestion et résolution des crises Coopération politique	Les mêmes, plus : Consultation interalliée	Les mêmes, plus : Assistance mutuelle en cas d'agression (obligation)	Les mêmes, plus : Sommet de l'OTAN CCNA Conseil de l'Atlantique Nord Comités permanents Direction opérationnelle des forces armées
<i>Espace ouest-européen</i>				
(Union européenne - UEO)	Les mêmes, plus : Construction d'une défense européenne Formulation d'une politique étrangère et de sécurité commune	Les mêmes, plus : Définition d'une position commune dans les forums internationaux Respect de la position des partenaires lors de la formulation des politiques nationales Ne pas s'opposer à l'unanimité lorsqu'il y a majorité absolue	Les mêmes, plus : Interdiction de participer à une coalition contre un allié Soumission des différends à un arbitre	Les mêmes, plus : Conseil de l'UEO Organes subsidiaires Direction opérationnelle des forces armées. Surveillance - prévention des crises Conseil européen Parlement européen

La nature des principes qui découlent de ces institutions varient considérablement, mais traduisent tous l'objectif de maintien de la stabilité régionale. Elles peuvent être divisées en quatre catégories 1) La défense collective (au sein de l'OTAN et de l'UEO); 2) Les développements futurs de la coopération (dialogue avec les pays de l'Est, approfondissement de l'Union européenne, coopération dans les domaines non militaires); 3) Les valeurs sur lesquelles doit être fondé l'ordre européen (démocratie, économie libérale, droits de la personne) et 4) Les modalités de la stabilité régionale (prévention des crises, stabilité politique, imbrication de la sécurité de l'Europe et de l'Amérique du Nord, maîtrise des armements).

Les normes constituent l'essentiel du corpus de prescriptions du régime. Elles peuvent être divisées en deux catégories. La première regroupe celles qui enjoignent les États à respecter certains droits dans leurs rapports avec les citoyens ou les groupes de citoyens (droit de la personne, droits des minorités). La seconde, qui englobe les normes balisant les relations entre les États (non-recours à la force, non-ingérence dans les affaires internes, règlement pacifique des différends, etc.), peut à son tour être divisée en deux groupes si l'on distingue les normes de portée générale – dont la plupart sont des engagements politiques et non légaux⁵⁵ – de celles, beaucoup plus précises, qui s'appliquent uniquement entre alliés ou entre les Douze.

Les règles peuvent être divisées en «obligations positives», «interdictions», et «droits»⁵⁶. Beaucoup moins nombreuses que les normes (quoique ces deux types de prescriptions soient parfois difficiles à distinguer), elles sont aussi beaucoup plus contraignantes et plus spécifiques, laissant ainsi moins de place à l'interprétation⁵⁷. La plupart d'entre elles visent à gérer les relations interalliées (obligation d'assistance mutuelle, soumission des différends à un arbitre, etc.). À l'exception de ces dernières règles, on doit noter que le régime ne comporte pas d'obligation automatique et universelle concernant le maintien et le rétablissement de la paix, ce qui distingue le régime de sécurité européen d'un système de sécurité collective au sens wilsonnien du terme⁵⁸.

Enfin, la colonne consacrée aux processus de prise de décision regroupe l'ensemble des instances décisionnelles des institutions de sécurité. L'un des plus grands progrès touchant au développement du régime depuis 1990 tient sans doute à la mise en place de mécanismes permettant de renforcer et de veiller à l'application des prescriptions du régime, notamment à la CSCE. Les missions de surveillance, régulières ou *ad hoc*, tendent non seulement à rendre les États responsables de leurs actes devant l'ensemble de la communauté

55. Notamment celles formulées par la CSCE. Kari MOTTOLA, *op. cit.* (1993), p. 23.

56. Sur la distinction entre ces notions, voir Albert LEGAULT, *op. cit.* (1993), pp. 47-52.

57. Il y a, par exemple, une grande différence entre la norme qui veut que «les États s'abstiennent de recourir à la force dans leurs relations mutuelles» telle que définie par la CSCE, et une hypothétique règle interdisant formellement aux États de recourir à la force. Voir Robert O. KEOHANE, *op. cit.*, (1984), pp. 58-59.

58. Heinz GAERTNER, «Small States and Security Integration», *Coexistence*, 30, 1993, pp. 303-312.

internationale, mais constituent également un test de la bonne volonté des États à se plier aux contraintes du régime. Ces mécanismes touchent non seulement aux aspects militaires (mesures de confiance, mesures de vérification, règlement pacifique des différends, prévention des conflits), mais également aux dimensions non militaires de la sécurité (droits de la personne et des minorités)⁵⁹. Ces mesures contribuent à palier à l'une des principales faiblesses identifiées dans la plupart des systèmes de sécurité multilatéraux (concert, régime ou système de sécurité collective), soit l'incapacité de prévoir et de prévenir les situations de crise⁶⁰. Ces mécanismes seront cependant développés trop tard pour sonner l'alarme au printemps et à l'été 1991 en Yougoslavie.

Malgré les efforts importants menés depuis 1990 pour bien asseoir le contenu du régime, il n'en demeure pas moins que certains éléments brillent par leur absence. C'est notamment le cas de la question (très problématique) du «droit de recours à la force pour rétablir la paix» qui n'est abordée de front nulle part, sinon dans le document d'Helsinki de la CSCE, et ce, pour y être exclu comme instrument utilisable par l'institution⁶¹.

III – Le régime face à la crise yougoslave

Démontrer l'existence d'un ensemble de prescriptions formant un régime n'est pas suffisant. Encore faut-il démontrer que ce régime a effectivement une influence sur le comportement des États qui déclarent y adhérer. Cette troisième partie vise à tester ce modèle théorique, ceci en démontrant que le régime de sécurité a contribué à structurer la réaction des États non belligérants face au conflit en ex-Yougoslavie. Le but n'est pas d'apporter des observations nouvelles ni de décrire l'action des institutions face au conflit⁶², mais d'avancer une interprétation différente de celles généralement proposées.

L'existence d'un régime suppose des politiques nationales conflictuelles, puisqu'il n'a pas de raison d'être dans un domaine où les politiques sont harmonieuses, et son utilité se mesure dans sa capacité à permettre l'ajustement entre ces politiques contradictoires. La réaction des États européens face à la crise yougoslave peut, à cet égard, jouer le rôle de cas exemplaire puisque, selon plusieurs auteurs, la réaction des institutions a, en grande partie, été

59. Marianne HANSON, *op. cit.* (1994), pp. 32-37. Victor-Yves GHEBALI, «Les décisions de la réunion d'Helsinki 1992 sur les suites de la CSCE – Un pas dans la bonne direction», *Revue de l'OTAN*, 40 (4), août 1992, pp. 3-8.

60. Richard K. BETTS, *op. cit.* (1992); Benjamin MILLER, «Explaining Great Powers Cooperation...», *op. cit.* (1992).

61. «Les opérations de maintien de la paix de la CSCE n'entraîneront pas d'action coercitive». CSCE, *Les défis du changement. Document de Helsinki 1992*, (1992), p. 21.

62. Ces événements ont été maintes fois retracés. Michael BRENNER, *op. cit.* (1992); Jean-Luc PIERSON, *La Yougoslavie désintégréée*, Paris, Dossiers du GRIP, février 1992. Pour une chronologie des événements dans l'ex-Yougoslavie dans l'optique des actions menées par les institutions internationales, voir Michel FORTMANN, *L'épreuve du feu: Organisations et acteurs internationaux dans la crise yougoslave*, Rapport de projet du CARO no. 644, Ottawa, ministère de la Défense nationale, juin 1993, pp. 41-100.

caractérisée par des déchirements et des divergences entre leurs membres⁶³. Ainsi, il devrait être possible d'observer, à partir des politiques divergentes ou contradictoires formulées par certains États adhérant au régime, une évolution vers une position commune, et ceci, dans le sens des prescriptions du régime. Par ailleurs, il sera admis que le régime n'a pas d'influence si l'on constate que les États agissent strictement en fonction de leur intérêt national, sans modifier leurs politiques qui vont à l'encontre de l'objectif commun de maintien de la stabilité régionale, ou s'ils modifient leur comportement dans un sens qui n'est pas conforme aux prescriptions.

Dans les pages suivantes, nous tenterons de démontrer que, si le régime n'a pas eu d'influence apparente sur les parties en conflit, il a eu un impact nettement plus significatif sur les États non belligérants, non seulement en facilitant le processus de coopération au niveau des tentatives visant à régler le conflit (gestion positive), mais aussi en évitant l'expression des politiques nationales conflictuelles qui peuvent aggraver le conflit (gestion négative).

A — Les tentatives de gestion positive du conflit : un bilan négatif, mais nuancé

Dès le début de la crise, les institutions de sécurité européennes se sont présentées comme les principaux intervenants chargés de gérer le conflit. Les espoirs placés dans ces institutions se sont cependant transformés en critiques acerbes devant leur incapacité à juguler la crise et à mettre fin aux hostilités. On leur reproche, entre autres, une réaction jugée trop lente, un manque d'expérience, des querelles interminables entre les États membres et l'absence de leadership.

La lenteur apparente de leur réaction devant l'imminence de la crise, dont les premiers signes sont apparus au cours de l'hiver 1989-90⁶⁴, s'explique de diverses manières. En premier lieu, on doit rappeler que cette période correspondait à la mise en place du régime et que, au cours de l'automne-hiver 1990, l'attention internationale était tournée vers le golfe Persique. D'autre part, il s'agissait encore à cette époque d'une crise interne et, en l'absence de doutes sérieux, les États européens ne pouvaient invoquer les principes de la CSCE pour intervenir. Ainsi, les 19 et 20 juin 1991, le Conseil des ministres des Affaires étrangères de la CSCE, réuni en session à Berlin, se prononçait – à l'invitation des ministres yougoslave et soviétique – en faveur d'un règlement de la crise qui permette le maintien de l'unité et l'intégrité territoriale de la Fédération⁶⁵. Le 1^{er} juillet 1991, soit après les déclarations d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie, le Secrétaire général de l'ONU, M. Perez de Cuellar, déclare que «le conflit qui vient d'éclater est un problème interne» et souhaite que «les Yougoslaves pourront le résoudre seuls». Au demeurant, on doit

63. Michael BRENNER, *op. cit.* (1992); Trevor C. SALMON, *op. cit.* (1992).

64. John NEWHOUSE, «No Exit, No Entrance», *The New Yorker*, juin 1993, p. 44.

65. Richard WEITZ, *op. cit.* (1993), p. 350.

souligner que la diplomatie préventive en est encore à ses premiers balbutiements.

Si les institutions n'ont pas su réagir de façon préventive, il faut reconnaître que, lorsque la crise politique s'est transformée en conflit armé, elles ont réagi rapidement. Dès le 28 juin, soit trois jours après l'éclatement de la Fédération, la CEE forme la «troïka» (Italie, Luxembourg et Pays-Bas) chargée de désamorcer la crise, laquelle tente une première initiative de médiation le 30. Les 3 et 4 juillet, le Comité des hauts fonctionnaires de la CSCE se réunit d'urgence. Au cours du mois de juillet, les Douze envoient quatre missions d'observation et de médiation. Cet épisode illustre toutefois la difficulté, déjà observée⁶⁶, de prévenir un conflit ou de gérer une crise par le biais d'un régime de sécurité. Il reste désormais à déterminer si les mécanismes mis en place lors de la réunion d'Helsinki en 1992 pourront corriger cette faiblesse.

Plusieurs auteurs ont souligné l'inexpérience et le manque de préparation des institutions de sécurité européennes en matière de gestion des conflits armés⁶⁷, ainsi que les problèmes liés au processus de prise de décision à la CSCE – notamment le blocage dû à la règle du consensus – et à la CEE⁶⁸. Ici encore, il convient de rappeler que la crise survient en pleine période de rodage du régime, alors que les mécanismes d'urgence n'ont pu être testés et que le défi posé par une guerre civile apparaît comme un élément nouveau dans le paysage européen de la seconde moitié du xx^e siècle⁶⁹.

La règle du consensus à la CSCE a certainement ralenti la réaction de l'institution face à la crise. Elle a notamment permis à Belgrade d'empêcher que ne soient adoptées des mesures plus musclées contre l'action de l'armée fédérale dans les républiques secessionnistes, ceci non seulement par la CSCE, mais aussi par la CEE. Conscient que la règle de l'unanimité permettait au gouvernement serbe d'être à la fois juge et partie, les membres de la CSCE corrigeront cette faiblesse en adoptant, en janvier 1992, la règle du «consensus moins un». Toutefois, une grande partie des réticences à l'action de la CSCE en juin-juillet 1991 est venue de l'URSS, qui craignait qu'un geste en faveur de la Slovénie et de la Croatie ne crée un précédent qui encourage la rupture de l'Union⁷⁰. S'il avait été possible de passer outre les objections du gouvernement yougoslave, les Occidentaux auraient dû, à tout le moins, tenir compte de celles de Moscou, alors en butte à des pressions internes contradictoires très fortes. Un durcissement des positions de l'URSS ou une rupture entre

66. Benjamin MILLER, «Explaining Great Powers Cooperation...», *op. cit.* (1992).

67. Michael BRENNER, *op. cit.* (1992), pp. 590-591 ; Thierry de MONTBRIAL, «L'architecture européenne et la crise yougoslave», *Revue des deux mondes*, (5-6), été 1992, pp. 95-105 ; Philippe MOREAU DEFARGES, «Les organisations internationales et la crise yougoslave», *Politique étrangère*, 57 (20), été 1992, 359-368.

68. Jonathan EYAL, *Europe and Yugoslavia: Lessons From a Failure*, Londres, Royal United Services Institute for Defence Studies, 1993 ; F. Stephen LARRABEE, «Instability and Change in the Balkans», *Survival*, 34 (2), été 1992, p. 46 ; Michael BRENNER souligne également cette difficulté à propos de l'UEO, *op. cit.* (1992).

69. La dernière guerre civile en Europe remonte à 1946 (Grèce).

70. Richard WEITZ, *op. cit.* (1993), pp. 351-353.

Soviétiques et Occidentaux à ce stade aurait pu avoir des conséquences importantes pour la suite des événements, non seulement face à la crise et à la guerre en Yougoslavie, mais aussi pour la sécurité européenne dans son ensemble.

Dès le début, les normes et les principes élaborés à la CSCE ont orienté et encadré les efforts de gestion du conflit. D'une part, ils ont permis de consacrer la légitimité de ces actions en affirmant le caractère indivisible de la paix et faisant des violations aux droits de la personne (comprenant les droits des minorités) un sujet de préoccupation pour tous les États membres. Ce principe permet, en partie, de contourner le problème posé par celui du respect de la souveraineté et de la non-ingérence, et ainsi de justifier l'intervention des institutions et des États non belligérants. D'autre part, plusieurs principes mis de l'avant par la CSCE (respect des droits de la personne et des minorités, de règlement pacifique des conflits, respect des frontières, garanties en faveur de la démocratie, etc.) ont fortement orienté la teneur et le sens des efforts de règlement du conflit. En ce sens, et peut-être à l'exception de la question de la reconnaissance des frontières, les actions entreprises par les Européens ont été cohérentes avec les prescriptions du régime.

Même si les multiples tentatives de gestion positive du conflit n'ont guère donné de résultats un tant soit peu positifs, certains traits de leur exécution méritent d'être soulignés.

Dès les premiers coups de feu, l'Europe a agi, par l'entremise de ses organisations de sécurité, en respectant un ensemble de règles précises comprenant, en particulier, la recherche patiente du consensus, la progressivité, la cohérence, la persévérance et la diversité des approches. [...] Les Européens ont tenté d'agir de façon progressive en privilégiant d'abord les moyens politiques, pour en venir peu à peu aux pressions et aux moyens militaires, puis aux sanctions. Ceci – que beaucoup ont décrit comme de la pusillanimité – reflète simplement le jugement selon lequel toutes les possibilités doivent être offertes aux parties en conflit pour qu'elles arrivent elles-mêmes à un règlement négocié, sans interférences externes.⁷¹

En second lieu, il convient de rappeler la cohérence de la réaction des institutions, alors qu'une forme de division de tâches s'est établie entre elles.

La CEE a pris le leadership de l'effort de négociation d'une solution politique; la CSCE a trouvé sa place au plan de la prévention et de l'information; l'ONU, quant à elle, a concentré son effort au plan de la cessation des combats; même les organisations concurrentes, que sont l'UEO et l'OTAN, ont trouvé moyen de coopérer de façon minimale dans le cadre de l'embargo maritime entamé en juillet 1992.⁷²

71. Michel FORTMANN, *op. cit.* (1993), p. 13.

72. *Ibid.*, p. 14.

Les institutions européennes et l'ONU ont employé un large éventail de moyens pour tenter de régler ou d'atténuer le conflit⁷³. De façon schématique, on peut distinguer quatre catégories: les efforts de règlement politique du conflit (émissaires, arbitrage, médiation, conférences de paix, plans de paix), les tentatives de mettre fin aux combats ou d'éviter qu'ils ne s'étendent (négociation de cessez-le-feu, maintien de la paix, envoi d'observateurs, diplomatie préventive, zone d'exclusion aérienne), les sanctions et les pressions (exclusion de la Yougoslavie de l'Assemblée générale de l'ONU, sanctions économiques et suspension de l'aide humanitaire, embargo, démonstrations de force, reconnaissance des républiques sécessionnistes, etc.) et l'aide humanitaire et économique (ce qui comprend, entre autres, l'aide accordée pour récompenser les gestes de bonne volonté des belligérants.)⁷⁴. À peu de chose près, les institutions internationales ont eu recours à l'ensemble des moyens identifiés par les théoriciens de la résolution des conflits⁷⁵. À l'exception de l'intervention directe, toutes les méthodes connues semblent avoir été employées. Dans une telle perspective, le recours à de nouvelles méthodes, nécessiterait un effort d'imagination réel de la part des intervenants. Quant à une intervention massive sur le terrain, elle pose des problèmes politiques, techniques et militaires si importants qu'elle ne constitue pas, pour l'heure, une option applicable⁷⁶.

Au-delà des critiques que l'on peut adresser au fonctionnement du régime, il convient de rappeler que la nature du conflit et de l'attitude des belligérants⁷⁷ constituent des limites sérieuses quant à l'efficacité des moyens mis en œuvre pour atténuer ou régler un conflit.

L'histoire des conflits internationaux révèle que certains types de conflits sont insolubles, et ne peuvent être réglés par la médiation et la conciliation, et encore moins par une cour internationale. [...] [Elle] démontre aussi que, même dans un conflit armé portant sur une question particulière [...], il n'y a souvent pas de place pour une médiation ou une conciliation efficace tant que les parties n'auront pas reconnu que la conquête par les armes est impossible. [...] La guerre est nécessaire pour modifier les calculs des belligérants.⁷⁸

Le processus de résolution ou de gestion des conflits est difficilement applicable lorsque l'enjeu est lié à la création, à la libération ou à la sécession d'un État. «Les mouvements de libération nationaux [ne sont] pas de grands négociateurs lorsque le but [des pourparlers] est de régler le conflit par un

73. Sur la «panoplie» des moyens diplomatiques européens, voir Jean-Luc PIERSON, *op. cit.* (1992).

74. Michel FORTMANN, *op. cit.* (1993), pp. 19-32.

75. Par exemple, Michel VIRALLY, *op. cit.* (1976); Mats BERDAL, *op. cit.* (1993).

76. William PFAFF, «Invitation to War», *Foreign Affairs*, 72 (3), été 1993, pp. 97-109.

77. Michel VIRALLY, *op. cit.* (1976), pp. 546-549.

78. Kalevi HOLSTI, «Paths to Peace? Theories of Conflict Resolution and the Realities of International Politics» dans Ramesh THAKUR, *International Conflict Resolution*, Boulder, Westview Press, 1988, p. 114. Traduction libre.

compromis. Ils recherchent et obtiennent la capitulation ou la conquête»⁷⁹. Cette situation s'applique bien au conflit en ex-Yougoslavie. En définitive, «les acteurs déterminants sont toujours les peuples de cette zone. Eux seuls détiennent les clefs de la paix. Les organisations internationales peuvent les aider, elles ne pourront jamais se substituer à eux»⁸⁰.

Ces quelques observations ne sont guère concluantes pour évaluer l'efficacité du régime. D'une part, il a indubitablement facilité le processus de coopération entre les États non belligérants, en permettant la formulation et la mise en œuvre d'un ensemble de mesures communes à la fois cohérentes et diversifiées. De ce point de vue, le régime remplit ses fonctions. D'autre part, toutes les mesures découlant de ce processus de coopération se sont avérées à peu près inutiles sur le terrain.

B — Le conflit en ex-Yougoslavie dans le contexte de la sécurité européenne

Les participants au Congrès de Vienne avaient deux raisons de s'opposer à l'émergence de tout État révolutionnaire dans le système européen ; non seulement cet État aurait-il représenté le foyer d'idées subversives susceptibles de s'étendre aux autres monarchies mais, comme l'avaient démontré les ambitions de la France de la Révolution et de l'Empire, il pourrait également mettre en péril la stabilité régionale par une politique expansionniste et agressive. Comme l'idéologie libérale fut la bête noire du Concert européen, l'ultra-nationalisme pourrait bien être, pour des raisons semblables, celle du régime de sécurité européen⁸¹.

Libérées par la chute des régimes communistes, les tensions ethniques et ultra-nationalistes se multiplient en Europe de l'Est, touchant non seulement la Yougoslavie, mais la Roumanie et la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie, l'Albanie et la Serbie (Kosovo), la Macédoine et la Grèce, la Grèce et la Turquie (Chypre), sans compter les querelles qui déchirent les anciennes républiques soviétiques. Considérées individuellement, ces situations ne présentent guère de risque pour la stabilité de l'ensemble de l'Europe. Le danger réside plus dans le risque de réaction en chaîne, la transformation de l'un de ces conflits en guerre ouverte pouvant servir de catalyseur aux autres, surtout si l'action violente semble garante de succès⁸². Aussi cruelle que cette réalité

79. *Ibid.*, p. 113. Certains vont jusqu'à considérer que la nature même du conflit, qui est liée à des rancoeurs très profondes, rend illusoire tout effort externe de médiation ou de rétablissement de la paix. John KEEGAN, *A History of Warfare*, Toronto, Key Porter Books, 1993, p. 58.

80. Philippe MOREAU DEFARGES, *op. cit.* (1992), p. 368.

81. Le document de la réunion de suivi de la CSCE à Helsinki reconnaît d'ailleurs explicitement la menace que représentent «le nationalisme agressif, l'intolérance, la xénophobie et les conflits ethniques». CSCE, *op. cit.* (1992), p. 4.

82. William PFAFF, *op. cit.* (1993). Voir également F. Stephen LARRABEE, *op. cit.* (1992), pp. 31-49 ; James MAYALL, «Nationalism and International Security After the Cold War», *Survival*, 34 (1), printemps 1992, pp. 19-35.

puisse paraître, ce n'est pas tant le conflit yougoslave lui-même qui constitue la principale menace à la stabilité régionale, mais le risque de voir le conflit s'étendre et, éventuellement, d'y impliquer une grande puissance⁸³. C'est en fonction de cet impératif que l'on doit évaluer la réaction des États adhérents au régime. À défaut de parvenir à un règlement par des mesures de gestion positive, ceux-ci doivent appliquer des dispositions de gestion négative.

L'Europe fait face à une seconde menace, laquelle consiste à voir les principales puissances (Allemagne, France, Royaume-Uni, États-Unis, Russie) poursuivre des politiques répondant à un intérêt individuel au détriment de la stabilité régionale. Cette situation, qui rappelle celle de l'Europe de la seconde moitié du XIX^e siècle, verrait les rapports de compétition l'emporter sur les processus de coopération⁸⁴. Le conflit en ex-Yougoslavie est porteur de facteurs qui peuvent favoriser l'émergence d'une telle dynamique. Certains États, tels que l'Allemagne ou la Russie, peuvent y voir l'occasion d'étendre leur zone d'influence dans les Balkans. D'autres, comme la Hongrie, la Grèce ou la Roumanie, peuvent être tenté d'améliorer leur position dans le cadre d'autres conflits locaux. Des considérations de politiques internes peuvent également conduire les États non belligérants à adopter des positions qui tranchent avec celles des autres membres du régime. Le cas le plus frappant à cet égard est sans doute celui du gouvernement soviétique, qui privilégiait le maintien de la Fédération yougoslave pour éviter d'encourager l'éclatement de l'Union, puis du gouvernement russe qui, en janvier et février 1994, s'est rapproché de la Serbie pour éviter d'être dépassé par la faction ultra-nationaliste de Vladimir Jirinovski. Ces intérêts nationaux contradictoires s'ajoutent à une sympathie «historique» que peuvent entretenir certains États européens pour l'un ou l'autre des belligérants. Ainsi, l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie (et, dans une moindre mesure, l'Italie) semblaient être plus près des Slovènes et des Croates, tandis que la Grèce, la Roumanie, la Russie et la France paraissaient parfois plus favorables aux Serbes⁸⁵.

On doit, bien entendu, relativiser l'importance de ces intérêts ou de ces sympathies selon l'État considéré. Toutefois, les divergences sont parfois suffisamment importantes pour avoir des conséquences sur les tentatives de gestion du conflit et sur la sécurité régionale dans son ensemble (risque de paralysie des institutions, d'alignement derrière l'une ou l'autre des parties, d'aggravation des tensions entre grandes puissances, de propagation du conflit, etc.). C'est à ce niveau que s'appliquent les mesures de gestion négative du conflit.

Les divisions et les divergences entre les membres du régime ont été nombreuses. Elles sont apparues pleinement lors des discussions sur l'envoi

83. Robert JERVIS, *op. cit.* (1991-92), p. 59; Malcom CHALMERS, *op. cit.* (1993), p. 436.

84. Ce qui correspond à la situation décrite par John J. MEARSHEIMER, *op. cit.* (1990).

85. Michael BRENNER, *op. cit.* (1992), pp. 590-591; F. Stephen LARRABEE, *op. cit.* (1992), pp. 42-43; Josef JOFFE, *op. cit.* (1993), p. 32. On pourrait également ajouter que l'Angleterre et les États-Unis donnent parfois l'impression d'avoir plus de sympathie pour les Bosniaques, perçus comme les victimes d'une agression serbe.

d'une force européenne de maintien de la paix au début du conflit, sur la reconnaissance des républiques sécessionnistes à l'automne 1991, sur l'opportunité de permettre la livraison d'armes aux forces bosniaques, ainsi que sur la question du recours à la force, qui est réapparu périodiquement (en particulier le débat sur les frappes aériennes). En marge de la guerre dans l'ex-Yougoslavie, signalons la querelle entre la Grèce et ses partenaires de l'Union européenne à propos du conflit avec «l'ancienne république yougoslave de Macédoine» (ARYM), qui s'est brutalement aggravé avec l'imposition, par Athènes, d'un blocus au gouvernement de Skopje en février 1994.

L'impact négatif des divergences entre les membres des institutions de sécurité européennes sur les efforts de paix a été maintes fois évoqué⁸⁶. Ces divisions, qui semblent avoir ralenti la réaction de la CEE au cours des premières semaines, auraient également conduit les institutions européennes à commettre, au cours des premiers mois, certaines erreurs dans les tentatives de gestion du conflit, principalement en privilégiant «une approche procédurière au détriment de la substance». En refusant de concevoir une solution qui tienne compte des profondes divisions ethniques, les Européens ont peut-être raté une occasion de désamorcer la crise dès son apparition⁸⁷. Beaucoup plus grave est l'accusation selon laquelle les membres du régime de sécurité européen ont non seulement été incapables de régler la crise ou mettre fin aux combats, mais que leurs actions et certaines de leurs manœuvres diplomatiques ont contribué à envenimer la situation. Par exemple, certains considèrent que la décision des Douze de reconnaître l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine en avril 1992 a miné les efforts de paix en cours à ce moment et a contribué à étendre la guerre dans cette région, ceci suite à une manœuvre de l'Allemagne visant à accroître son influence auprès des Croates et des Slovènes⁸⁸.

C — Des intérêts individuels à l'intérêt collectif

Si les débats au sein de la famille européenne sont révélateurs de la distance à parcourir pour atteindre «l'harmonie politique», ils permettent également de mesurer l'efficacité du régime de sécurité comme cadre facilitant «l'ajustement de politiques nationales conflictuelles». De ce point de vue, la performance du régime est moins sombre qu'il ne le paraît de prime abord. Il convient en premier lieu de rappeler que, plus souvent qu'autrement, les États occidentaux ont su établir un consensus, ceci malgré des positions nationales souvent très éloignées à l'origine et même si les discussions ont parfois duré plusieurs mois. Les Douze se sont entendus pour mettre sur pied un ensemble d'actions et de mesures qui vont de l'embargo sur les armes à l'envoi répété de missions de conciliation et de médiation, en passant par l'application de sanctions économiques, l'envoi d'observateurs, etc. Ainsi, «un des traits les

86. Michael BRENNER, *op. cit.* (1992); Jonathan EYAL, *op. cit.* (1993); Thierry de MONTBRIAL, *op. cit.* (1992); Trevor C. SALMON, *op. cit.* (1992).

87. Michael BRENNER, *op. cit.* (1992), pp. 588-590.

88. *Ibid.*, p. 600. Voir également William PFAFF, *op. cit.* (1993); Emil VLAJKI, *op. cit.* (1994).

plus frappants de l'action européenne a été sa volonté persistante à faire front commun, non seulement parmi les Douze, mais aussi au niveau paneuropéen, associant les pays d'Europe centrale et orientale à la recherche d'une solution»⁸⁹.

La crise engendrée, parmi les Douze, par le débat sur la reconnaissance des républiques sécessionnistes, peut servir à illustrer le rôle des institutions dans le processus d'ajustement entre des politiques nationales contradictoires. Quelques semaines après les déclarations d'indépendance slovène et croate, l'Allemagne (soutenue par l'Autriche et la Hongrie) manifeste sa volonté de reconnaître les nouvelles républiques, alors que la France et le Royaume-Uni privilégient une formule permettant le maintien de la fédération yougoslave. Malgré de fortes pressions de l'opinion publique, le gouvernement allemand retardera la reconnaissance jusqu'à ce qu'il soit assuré d'avoir l'aval des autres membres de la Communauté. En décembre 1991, les membres de la CEE s'entendent pour reconnaître les deux républiques le 15 janvier, si celles-ci répondaient à certains critères. L'Allemagne agira cependant dès le 23 décembre, considérant les conditions remplies⁹⁰.

L'élément important ici n'est pas de savoir si les différents acteurs défendaient des intérêts nationaux en réclamant la reconnaissance ou en s'y opposant (la réponse est affirmative), mais plutôt de voir comment les institutions ont modifié leur comportement vers une forme de compromis, malgré les divergences d'intérêt à court terme. Le délai que s'est imposé le gouvernement allemand, le compromis sur les «critères de reconnaissance» (fortement inspirés des prescriptions de la CSCE) et l'acceptation finale de la France et de l'Angleterre témoignent d'une volonté d'éviter de mettre en péril le cadre institutionnel, alors que tous venaient de conclure l'entente de Maastricht prévoyant précisément la mise en œuvre d'une politique étrangère commune. Ainsi, la volonté de préserver les progrès enregistrés à Maastricht semble avoir été plus forte que celle de poursuivre l'intérêt national à court terme. En ce sens, le régime de sécurité européen semble tirer en partie son influence de sa capacité à établir des liens entre les domaines d'action. En l'absence des contraintes institutionnelles posées par l'Union européenne, on voit mal ce qui aurait pu empêcher l'Allemagne d'agir unilatéralement dès juillet 1991.

Le débat entre Russes et Occidentaux sur les frappes aériennes illustre le rôle du régime dans le processus de la gestion négative des conflits. La décision des membres de l'OTAN – après des discussions parfois acrimonieuses – de recourir aux frappes aériennes (janvier 1994) et l'envoi d'un ultimatum aux forces serbes entourant Sarajevo (février) a provoqué de vives réactions en Russie. Moscou a, en effet, clairement démontré sa volonté de ne pas être tenu à l'écart des tentatives de règlement, ni de laisser les Occidentaux intervenir à leur guise, surtout si cela devait se faire au détriment des Serbes. Mettant en

89. Michel FORTMANN, *op. cit.* (1993), p. 12.

90. Sur cet épisode, voir notamment Thierry de MONTBRIAL, *op. cit.* (1992), p. 102 ; Trevor C. SALMON, *op. cit.* (1992), pp. 252-253.

garde les Occidentaux, le général Deinekine, commandant de l'aviation russe, a affirmé que «le largage de la première bombe par un avion de l'OTAN signifie, bien sûr, le déclenchement de la guerre en Europe»⁹¹. Même si cette affirmation apparaît exagérée, elle illustre l'importance des tensions qui peuvent survenir suite à une initiative non concertée qui tend à écarter une des grandes puissances. Tant pour éviter d'envenimer la situation locale que régionale, les États occidentaux ont intérêt à ménager la susceptibilité de Moscou, même si cela signifie la mise en œuvre de mesures plus timides. Du reste, cet épisode démontre l'importance d'élaborer des règles claires concernant le recours à la force.

De façon générale, en canalisant la réaction des États non belligérants, le régime a certainement évité la «poursuite de politiques séparées»⁹². Aucun des États européens n'a en effet accordé son soutien politique ou matériel à l'un ou l'autre des belligérants (du moins ouvertement et de façon extensive), ceci même si l'intérêt national semble commander le contraire. Un tel appui aurait certainement contribué à aggraver le conflit ou à l'étendre aux zones limitrophes. Sur ce plan, le cas de la Yougoslavie tranche avec celui de la guerre civile espagnole, transformée en duel entre les puissances européennes. De plus, soulignons que les institutions (ONU, CSCE, CEE) ont œuvré pour éviter que la guerre ne s'étende aux régions limitrophes, notamment par une série d'opérations préventives dans les zones à haut risque (Kosovo, Macédoine, Sandjak, Voïvodine). *A contrario*, on doit souligner que les tentatives de gestion du conflit n'ont donné lieu qu'à de très rares initiatives unilatérales. Dans presque tous les cas, les grandes puissances ont veillé à ne pas court-circuiter le processus de coopération en agissant sans consulter les autres membres du régime.

Même si les lieux de l'action incitent à établir un parallèle historique, on doit rappeler que ce conflit n'a pas engendré une situation comme celle qui s'est développée en 1914, alors qu'un conflit local a servi de prétexte à une guerre à l'échelle européenne. Du point de vue de l'analyse du régime de sécurité, le maintien d'un consensus (souvent laborieux et fragile, il est vrai) entre les principales puissances est un élément essentiel, non pas tant pour assurer le succès des opérations de gestion positive du conflit comme plusieurs observateurs veulent le voir, mais pour permettre le maintien de la stabilité régionale. À cet égard, le régime remplit une de ses principales fonctions liées à la gestion négative du conflit, soit d'éviter l'élargissement du conflit aux grandes puissances.

91. «Mise en garde russe à l'OTAN», *Le Devoir*, 21 février 1994, p. A-6.

92. Thierry de MONTBRIAL, *op. cit.* (1992), p. 102; Jeffrey SIMON, «Central Europe: "Return to Europe" or Descent to Chaos?», *Strategic Review*, 21(1), hiver 1993, p. 24. Notons que la CEE semble avoir joué un rôle semblable dans le domaine commercial, en évitant que ses membres n'adoptent des positions différentes dans leurs relations avec les États d'Europe de l'Est. Stephan HAGGARD, Mark A. LEVY, Andrew MORAVCIK et Kalypsa NICOLAÏDIS, *op. cit.* (1993), p. 183.

Le maintien du consensus entre les membres du régime ne masque cependant pas le fait que, à l'exception du débat sur la reconnaissance des républiques sécessionnistes, les institutions européennes ont souffert d'un manque de leadership, lequel aurait peut-être permis de surmonter plus aisément les divisions internes et de prendre de nouvelles initiatives⁹³. Le rôle de l'Allemagne dans le dossier de la reconnaissance des républiques, ou celui des États-Unis dans les opérations militaires (parachutage de vivres, établissement d'une zone de survol interdit), semblent n'être que des épisodes sans lendemain. L'attitude ambiguë et hésitante de Washington, qui tantôt semble vouloir laisser le champ libre aux Européens, tantôt cherche à imposer son leadership, embrouille plus qu'elle ne clarifie la situation sur ce plan. Du côté européen, aucun État ne semble à même de s'imposer (ou vouloir s'imposer) dans un rôle de chef de file sur une longue période. L'absence de leader, capable d'orienter les débats et de prendre des initiatives, constitue probablement l'une des principales faiblesses du régime et ce conflit, qui a toutes les apparences d'un guêpier, paraît peu à même d'en faire émerger un. En fait, la concentration des activités au sein des institutions multilatérales semble favoriser une certaine dilution des responsabilités face à un conflit qui peut être contenu dans des limites à l'intérieur desquelles il ne met pas en péril la stabilité globale de l'Europe. Reste à savoir si cette faiblesse est liée à la crise yougoslave ou s'il s'agit d'un vide quasi-structurel, qui affecte la viabilité même du régime.

Enfin, certains aspects des principes et des normes composant le régime sont préoccupants. Les événements en ex-Yougoslavie remettent en question des principes et des normes considérés comme établis (notamment au plan des droits de la personne et du règlement pacifique des conflits) et posent de sérieux problèmes d'application pour d'autres. Ainsi, on voit mal comment, dans le cas qui nous occupe ici, le principe du «droit des peuples à disposer d'eux-mêmes» et le droit des minorités peuvent être conciliés avec celui «de l'inviolabilité des frontières»⁹⁴. Ce problème constitue un autre irritant majeur pour le régime, ceci d'autant plus que les foyers de querelles ethniques sont nombreux en Europe de l'Est. Le manque de cohérence peut donc contribuer à affaiblir la capacité du régime à gérer ce type de conflits⁹⁵.

Conclusion

Nous avons entamé cette étude avec, à l'esprit, deux objectifs. Le premier, de portée générale, était de contribuer au débat actuel sur l'avenir de la sécurité européenne en fournissant des indications sur la capacité des institutions internationales à influencer le comportement des États et atténuer la tendance aux actions «égoïstes». Nous avons ainsi tenté de démontrer que la

93. M. BRENNER, *op. cit.* (1992).

94. Voir à ce sujet James MAYALL, *op. cit.* (1992).

95. Sur ce point, voir Ernst B. HAAS, *op. cit.* (1983), pp. 200-201 et 217-228.

théorie des régimes internationaux constitue une approche utile pour l'étude des institutions de sécurité européennes après la guerre froide. Le réseau des institutions de sécurité correspond au modèle proposé par la théorie, ceci tant au niveau des composantes du régime (normes, principes, règles, processus de prise de décision, institutions) que de sa dynamique. L'intérêt de ce modèle réside, entre autres, dans sa capacité à expliquer pourquoi, dans un domaine aussi compétitif que celui de la sécurité, les États acceptent de se conformer aux contraintes imposées par les institutions multilatérales.

Par rapport aux termes de la seconde hypothèse de cette recherche, les observations tirées de la crise yougoslave sont mitigées, mais elles sont nettement plus encourageantes que les conclusions qu'en tirent la plupart des auteurs ayant étudié le sujet. Certes, du point de vue du rétablissement de la paix, la performance des institutions internationales est décevante puisque celles-ci ne sont pas parvenues à régler le conflit, malgré des efforts soutenus. Toutefois, elles ont, de façon non équivoque, contribué à modifier le comportement des États non belligérants, ceci non seulement en favorisant la coopération dans les tentatives de gestion positive du conflit, mais aussi en évitant la poursuite de politiques indépendantes fondées sur des intérêts individuels à court terme. De ce point de vue, les institutions de sécurité ont certainement permis d'éviter l'aggravation du conflit, sa propagation aux zones limitrophes et l'augmentation des tensions entre les grandes puissances. À long terme, le cas étudié ici autorise donc un optimisme modéré, puisqu'il indique que le régime de sécurité européen peut contribuer à maintenir la stabilité régionale. En ce sens, les conclusions de cette étude vont à l'encontre de celles des néoréalistes.

Enfin, cette recherche met en lumière la nécessité de corriger certaines lacunes révélées par la crise. Un manque de leadership, des mécanismes mal rodés, une certaine incohérence entre les normes du régime et de profondes hésitations quant à la légitimité et au bien-fondé de l'usage de la force pour régler une situation autrement insoluble constituent autant de handicaps sur lesquels devront se pencher les membres du régime pour assurer sa survie et son efficacité à long terme⁹⁶. L'étude des conséquences de l'absence de prescriptions claires quant à l'usage de la force pourra éventuellement faire l'objet de nouvelles recherches, cette lacune pouvant contribuer à expliquer les tergiversations des États occidentaux depuis le début du conflit.

96. Marianne HANSON, *op. cit.* (1994), pp. 38-39.