

## Démocratie et transfert de normes: les relations civilo-militaires

Albert Legault

Volume 32, Number 2, 2001

Les relations Civilo-Militaires : transfert de normes et coopération démocratique

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/704280ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/704280ar>

[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

Legault, A. (2001). Démocratie et transfert de normes: les relations civilo-militaires. *Études internationales*, 32(2), 169–201.  
<https://doi.org/10.7202/704280ar>

Article abstract

After reviewing democratic transition theories and regime theories to explain transfer of norms, this article attempts to identify the key components of what is or should be a liberal civil-military regime (LCMR). It also explains the essential role of international institutions in acting as a relay for transmitting, assimilating, and integrating norms of cooperation between democracies and other countries that agree to work with them. All in all, we must distinguish three levels of analysis to explain the foundations of a civil/military regime : the suprafunctional, the functional, and the infrafunctional. These levels of analysis help define : 1) notions of political transparence, responsibility, and accountability ; 2) different forms of democratic control that may apply to defence ; and 3) relations between civil society and political and military elites.

# Démocratie et transfert de normes : les relations civilo-militaires

Albert LEGAULT \*

**RÉSUMÉ :** *Après avoir fait le point sur les théories de la transition démocratique et celles des régimes pour expliquer le transfert de normes, cet article tente de cerner les composantes essentielles de ce qu'est ou devrait être un régime civilo-militaire libéral (RCML). Il explique aussi le rôle essentiel joué par les institutions internationales comme relais de transmission, d'assimilation et d'intégration des normes de coopération entre les démocraties et les autres pays qui acceptent de collaborer avec elles. Dans l'ensemble, il faut distinguer trois niveaux d'analyse pour expliquer les fondements d'un régime civilo-militaire (le suprafonctionnel, le fonctionnel et l'infrafonctionnel), à travers lesquels sont définies 1) les notions de transparence, de responsabilité et d'imputabilité politique ; 2) les différentes formes de contrôle démocratique applicables au domaine de la défense, et 3) les relations entre la société civile et les élites politiques et militaires.*

**ABSTRACT :** *After reviewing democratic transition theories and regime theories to explain transfer of norms, this article attempts to identify the key components of what is or should be a liberal civil-military regime (LCMR). It also explains the essential role of international institutions in acting as a relay for transmitting, assimilating, and integrating norms of cooperation between democracies and other countries that agree to work with them. All in all, we must distinguish three levels of analysis to explain the foundations of a civil/military regime : the suprafunctional, the functional, and the infrafunctional. These levels of analysis help define : 1) notions of political transparency, responsibility, and accountability ; 2) different forms of democratic control that may apply to defence ; and 3) relations between civil society and political and military elites.*

Cette étude s'inscrit dans la perspective plus large d'un projet de recherche interuniversitaire sur les relations civilo-militaires et le transfert de normes démocratiques depuis la fin de la guerre froide. Cinq institutions participent à ce projet<sup>1</sup>, près d'une dizaine d'universitaires y ont participé et plus d'une vingtaine d'assistants de recherche y ont été étroitement associés. La partie dont nous sommes plus directement responsable concerne l'utilité de la théorie des régimes ou des thèses du « libéralisme constructiviste » pour expliquer le transfert de normes démocratiques en matière de relations civilo-militaires. Cet article se divise en deux parties. La première se subdivise en trois sections : l'état des différentes recherches faites jusqu'à maintenant sur la transition démocratique depuis la fin de la guerre froide ; le rôle et les

\* Professeur au Département de science politique de l'Université Laval et directeur du Programme paix et sécurité internationales de l'Institut québécois des hautes études internationales. Cet article a été rédigé en collaboration avec Audrey Esposito, Julie Duchatel, Vincent Fecteau, Véronique Sophie Massé, Laetitia Droniou et Yannick Mondy.

1. L'Université Laval, l'Université de British Columbia, l'Université Carleton, l'Université Queen's et le Collège militaire Royal du Canada.

missions changeantes des militaires pour expliquer l'état des relations civilo-militaires ; et la tentative de définir ce que constitue un régime civilo-militaire libéral (RCML). Dans la deuxième partie, nous examinons brièvement la contribution de l'apport théorique de la théorie des régimes pour expliquer les changements dans les normes et les comportements des États, afin de mieux situer dans quelles perspectives le transfert de normes civilo-militaires s'effectue. L'exemple du Partenariat pour la Paix (PPP) est étudié brièvement pour démontrer la validité des contrôles externes, pratiqués par une institution internationale, par rapport aux contrôles internes normalement exécutés au sein d'une démocratie libérale.

## I – Transition démocratique : état de la recherche

### A — Les rapports entre les pouvoirs politique et militaire

La fin de la guerre froide et les profonds bouleversements en Europe centrale et orientale ont obligé les spécialistes des questions civilo-militaires à revoir les concepts de base qui définissaient jusque-là les rapports entre les pouvoirs politique et militaire. Les espoirs radicaux de changement dans cette région du monde ont relancé les débats sur la démocratie que Huntington qualifie de troisième vague<sup>2</sup>. Avant de définir les caractéristiques d'un régime civilo-militaire libéral, il nous paraît utile de faire le tour des différents travaux sur la transition démocratique qui semble qualifier l'évolution des relations internationales depuis le début des années 90. Deux débats ressortent clairement : l'importance de la notion de temps chez les pays touchés par le processus de démocratisation, d'une part, et l'évolution du rôle des militaires dans les sociétés modernes, d'autre part.

#### 1- La notion de temps dans le processus de démocratisation

Plusieurs expériences de transition démocratique ont réussi en Europe de l'Est, certaines ont franchi le cap du succès en Afrique, tandis que des reculs sont enregistrés en Asie du Sud-Ouest et en Amérique latine. La démocratie fait aujourd'hui partie du *Zeitgeist* ou de l'esprit du temps, comme le note si bien Juan Linz, mais il est difficile d'en cerner les contours ou ses modes précis d'évolution, d'éclosion ou de transformation<sup>3</sup>.

2. La thèse de Huntington qui remonte à 1991 est critiquée par Schmitter et Santiso qui distinguent trois périodes de démocratisation différentes : la première qui a eu lieu en 1848-1852, la seconde qui a accompagné la Première Guerre mondiale (1914-1922) et la troisième qui a succédé à la Seconde Guerre mondiale. Elle aurait duré jusque vers le milieu des années 60, avec l'effondrement de plusieurs démocraties post-coloniales en Afrique et en Asie. Philippe C. SCHMITTER et JAVIER SANTISO, « Three Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy », *International Political Science Review*, vol. 19, n° 1, janvier 1998, note 13, p. 86. Selon ces classifications, nous en serions donc à une quatrième vague de démocratisation.

*Idem*, p. 75.

3. *Ibid.*, p. 76.

La notion de temps semble centrale dans plusieurs études sur la transition démocratique. Un numéro spécial entier (janvier 1998) de la *Revue internationale de science politique* est consacré à ce thème. La difficulté avec cette notion est qu'il est difficile de comparer des espaces de temps différents d'un pays à l'autre. De plus, la notion de temps relève très souvent d'espaces psychologiques différents<sup>4</sup> qui peuvent varier d'une culture à l'autre, le temps chinois par exemple étant très différent de celui perçu par un occidental. Enfin, la notion de temps est centrale pour n'importe quel phénomène et peut intégrer un ensemble de facteurs qui vont de l'incertitude à la réversibilité d'un événement, car qui dit incertitude parle de « timing » et qui parle de réversibilité parle aussi du temps de l'histoire<sup>5</sup>. La notion de temps reste cependant centrale comme utopie, par exemple lorsque les communistes parlaient de l'avènement du socialisme, ou Hitler du Reich allemand qui devait durer mille ans. Même les Romains, semble-t-il, parlaient de la dictature comme d'« un gouvernement d'urgence pour un temps limité<sup>6</sup> ».

Ainsi, pour plusieurs, quel que soit le régime en place, le pouvoir secrète toujours une forme d'opposition destinée à lui succéder. Le premier parti qui prend le pouvoir doit donc faire d'énormes sacrifices et c'est souvent la génération politique suivante qui profite des efforts faits par l'administration antérieure. Il en va ainsi de l'Espagne, selon Bermeo<sup>7</sup>, tandis que Gorbatchev a été emporté par sa propre révolution et que dans d'autres pays de l'Est, les citoyens ont ramené au pouvoir l'ancienne génération des néocommunistes, comme en Pologne, en Roumanie ou en Russie, après un bref intermède de démocratisation pénible ou avortée. Ce que Albert Hirschman appelle l'« effet tunnel », est précisément la volonté de consentir des sacrifices maintenant dans l'espoir d'améliorer, demain, l'avenir<sup>8</sup>. En Hongrie, c'est depuis l'intérieur du parti qu'on tenta de faire évoluer les choses, à partir d'éléments de base

4. Que Schmitter et Santiso définissent comme « le temps transitionnel ». Voir *op. cit.*, p. 72. Celui-ci n'a rien à voir avec la réalité temporelle. Il s'agit de la métamorphose qui se produit entre les rôles, les buts et les préférences des acteurs.

5. Sur le plan conceptuel, un effort sérieux a été fait par Schmitter et Santiso. Ils dégagent trois concepts de la notion de temps : le temps lui-même, le moment opportun et le rythme de changement (time, timing and tempo). Les auteurs dans la conclusion de leur article précisent que les leçons à tirer de ces expériences ne sont guère concluantes, car les vagues de démocratisation du passé présentaient une plus grande stabilité temporelle, une séquence d'évolution mieux contrôlée et un rythme de changement moins rapide. Les caractéristiques de la vague actuelle, selon les auteurs, sont 1) la globalité du phénomène ; 2) le nombre de pays touchés et ses effets régionaux ; et 3) le nombre moins élevé de régression vers l'autocratie que dans le passé ; voir *op. cit.*, p. 75. Deux ans plus tard, il est probable que ce dernier élément serait aujourd'hui revu à la baisse par les auteurs.

6. Voir Juan J. LINZ, « Democracy's Time Constraints », *International Political Science Review*, vol. 19, n° 1, janvier 1998, pp. 20-21.

7. « Consolidation meant that the party elite was not distracted by the burden of building democracy and could therefore focus more its energies on economic reforms ». Voir N. BERMEO, « Sacrifices, Sequence, and Strength in Successful Dual Transitions : Lessons from Spain », *The Journal of Politics*, vol. 56, n° 3, août 1994, p. 619.

8. A. O. HIRSCHMAN, *Shifting Involvements : Private Interest and Public Action*, Princeton, Princeton University Press, 1982, cité dans J. LINZ, *op. cit.*, p. 20.

ruraux, les « cercles de la réforme ». Mais pour les autres intellectuels qui estimaient que ce n'était là « ni leur système ni leur socialisme », le temps travailla en leur faveur puisqu'à toutes fins utiles l'ancien parti officiel fut tout simplement dissolu<sup>9</sup>.

Les débats sur ce qui doit intervenir en premier, quoi du développement économique ou quoi de la démocratie, restent aussi sans réponse, les deux ayant été liés en Europe de l'Est. Dans les pays du Tiers-Monde, il semble que la transition démocratique soit particulièrement pénible pour les sociétés à caractère agraire ou paysannes<sup>10</sup>. Les travaux qui portent sur la transition démocratique insistent aussi sur la fluidité politique de toute transition, car il faut bien, *nolens volens*, tenir compte de l'indétermination de l'histoire. Banegas note que la dynamique de la transition « transforme les structures et les comportements<sup>11</sup> ». Guy Hermet développe un argument semblable quand il précise que cette dynamique force les acteurs à se retrouver dans des jeux à somme non nulle, c'est-à-dire dans une situation d'apprentissage où chaque partie court un certain risque mais où l'issue de la transformation peut être bénéfique pour tous<sup>12</sup>. Hermet insiste sur le fait que la transition n'est pas un phénomène de simple mimétisme<sup>13</sup>, car l'« imitation des formes risque de n'affecter que l'écume des choses<sup>14</sup> ». Il reste toutefois, comme le note Goodin, que les « copistes » ou les « imitateurs » tirent souvent profit de ce qui a été fait avant sans avoir à en payer le coût politique<sup>15</sup>. Dans un autre écrit sur l'Amérique latine et les pays communistes, Hermet admet cependant qu'une démocratisation retardée (*delayed democratization*) peut cumuler autant d'avantages qu'un développement économique exécuté sur le tard<sup>16</sup>. La transition est donc un phénomène non linéaire et multidimensionnel qui n'implique pas nécessairement une évolution simple mais un ensemble de transformations

- 
9. P. H. O'NEIL, « Revolution from within, Institutional Analysis, Transitions from Authoritarianism, and the Case of Hungary », *World Politics*, n° 48, juillet 1996, p. 587.
  10. P. SCHMITTER et J. SANTISO, *op. cit.*, et pour une étude sur l'Argentine, voir Irwin P. STOTZKY, « The Fragile Bloom of Democracy », *University of Miami Law Review*, vol. 44, 1996, pp. 105-128.
  11. R. BANEGAS, « Les transitions démocratiques : mobilisation collective et fluidité politique », *Cultures et Conflits*, n° 12, hiver 1993, pp. 105-140.
  12. Voir Guy HERMET, « Le temps de la démocratie », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 43, n° 2, mai 1991, pp. 265-274.
  13. Le professeur Dutkiewicz revient sur cette idée, d'ailleurs développée sous un angle institutionnel, dans sa contribution à cette étude.
  14. G. HERMET, *op. cit.*, p. 268.
  15. Robert E. GOODIN, « Keeping Political Time : The Rhythms of Democracy », *International Political Science Review*, vol. 19, n° 1, janvier 1998, p. 45. La critique que font Schmitter et Santiso de la thèse sacrificielle est que souvent des pays ont mis la charrue devant les boeufs en insistant sur une transformation économique rapide avant de s'atteler aux grands problèmes politiques de la démocratie, ce qui a ramené au pouvoir les partis néocommunistes en Lituanie, en Pologne et en Hongrie. P. SCHMITTER et J. SANTISO, *art. cit.*, p. 87, note 25.
  16. Guy HERMET, « Un concept et son opérationnalisation : La transition démocratique en Amérique latine et dans les anciens pays communistes », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 2, 1994, pp. 275-289.

concomitantes qui n'ont pas nécessairement lieu d'une manière ordonnée d'un endroit à l'autre<sup>17</sup>.

Le fait d'aller « vite » ou « lentement », d'une façon radicale ou progressive ne paraît pas non plus faire l'unanimité. La « médecine de cheval » appliquée par le président Eltsine à l'économie russe en a désenchanté plus d'un. L'« argument de la modération » tranche dans les deux sens. Dans certains cas, note Bermeo, le point important est que les organisations radicales populaires ne durcissent pas leurs positions au moment où les élites doivent imposer un choix<sup>18</sup>, d'où l'argument en faveur de la modération. Mais en Espagne et au Portugal, le contraire s'est produit et cela n'a pas affecté la transition. Il existe aussi des situations où en dépit de revendications extrémistes, une bonne « querelle de famille » (*hot family feud*) peut avoir des effets positifs sur la création d'un environnement démocratique<sup>19</sup>. Goodin parle même de l'éclosion de la démocratie comme d'un « temps hors du temps » (*time out of time*) survenant au « bon moment » (*at the right time*). Ces considérations ne sont évidemment pas de nature à satisfaire les empiristes, mais ainsi va l'histoire. Schmitter et Santiso considèrent aussi le facteur temps comme stratégique (*the cursed factor of time*). D'après les données empiriques recueillies par ces auteurs, ils fournissent cependant une indication importante. Le laps de temps nécessaire à la survie d'une démocratie nouvelle est, hypothétiquement, de douze ans, c'est-à-dire le temps de dégager des règles acceptables de concurrence et de coopération et de convaincre les citoyens qu'elles présentent un degré suffisant d'imputabilité<sup>20</sup>. De la même façon, il est extrêmement rare, selon Robert Dahl qu'un régime polyarchique soit remplacé par un régime totalitaire, si le premier a existé depuis au moins vingt ans, hormis le cas des mauvaises fortunes de la guerre<sup>21</sup>. Un autre argument qui n'est guère susceptible de rassurer les transitologues ou les consolidationnistes de la démocratie est celui de Philip Converse qui écrit qu'il faut approximativement 75 ans avant d'acquérir une transmission intergénérationnelle du sens de l'identification à un parti politique<sup>22</sup>. L'accélération de l'histoire et des changements sociaux amènerait peut-être aujourd'hui Converse à modifier son point de vue développé, il est vrai, à la fin des années 60 !

Dans l'ensemble, si dans la littérature sur les conflits des efforts particuliers ont été faits pour définir des stades précis de l'évolution d'un conflit (pré-crise, conflit et phase post-conflit), on ne peut discerner de processus analogue en matière d'étude de la démocratisation. Des tournants critiques ou importants existent-ils ? Encore là, il faut constater que d'innombrables facteurs sont

17. P. C. SCHMITTER et T. L. KARL, « The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists : How Far to the East Should they Attempt to Go ? », *Slavic Review*, 1994, vol. 53, n° 1, pp. 173-185.

18. N. BERMEO, *op. cit.*, p. 614.

19. N. BERMEO, *op. cit.*, p. 619. Bermeo emprunte ici l'expression à Rustow.

20. P. C. SCHMITTER et J. SANTISO, « Three Temporal Dimensions... », *op. cit.*, p. 84.

21. ROBERT DAHL, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1980, p. 315, cité dans P. SCHMITTER et J. SANTISO, *op. cit.*, p. 84.

22. Cité dans P. SCHMITTER et J. SANTISO, *op. cit.*, p. 77.

évoqués pour expliquer l'arrêt, le recul ou la croissance de la démocratie. Les régimes militaires qui perdurent par exemple transportent avec eux une série de tentatives d'institutionnalisation de la démocratie. La participation des militaires à ce genre d'exercice, ainsi que le financement ou les investissements consacrés à la légitimation de leurs rôles dans la société débouchent tôt ou tard sur la dépendance de la société vis-à-vis de cette élite particulière et sur un phénomène de corruption généralisé. Au Nigeria par exemple, I. Babangida a tenté en vain de négocier la transition civile, même s'il a toujours prétendu que « gouverner » n'était pas son rôle<sup>23</sup>. Ces gouvernes se transforment la plupart du temps en régimes autoritaires, articulés autour d'une élite militaire qui devra tôt ou tard abandonner ses prérogatives du pouvoir. Le même problème se pose en Amérique latine et en Asie.

## 2- L'état des relations civilo-militaires : une explication structurelle

Une contribution importante en ce domaine est l'ouvrage collectif de Diamond et Plattner sur les démocraties et les relations civiles et militaires<sup>24</sup>. À la grande différence du passé où les armées étaient appelées à défendre les intérêts vitaux de la patrie ou de l'État national, nous assistons depuis la fin de la guerre froide à une multitude d'interventions dont les plus musclées vont de la guerre du Golfe à celle du Kosovo, mais dont les plus nombreuses vont de Panama à Haïti en passant par la Somalie, le Cambodge et l'ex-Yougoslavie. La donne est donc fondamentalement différente. On ne meurt plus pour des « intérêts nationaux », mais on risque sa vie pour des causes qui relèvent du droit humanitaire ou de la reconstruction sociale dans des pays où les régimes se sont effondrés. Les États-Unis ont d'ailleurs une terminologie fort éloquente pour décrire cette situation : les opérations OTW (Other than War).

Le débat touche tous les pays industrialisés, tout comme la diminution générale des dépenses militaires dans la plupart des démocraties ou des pays industrialisés. Plusieurs interrogations sont permises. Faut-il revenir à une société où le maintien des armées doit correspondre au minimum nécessaire pour assurer la sécurité de l'État. Les frontières sont-elles encore menacées ? L'évolution rapide de la technologie nous plonge-t-elle dans un monde « virtuel » sinon réel de la guerre cybernétique ? Doit-on prendre au sérieux la menace des armes de destruction massive ? Le terrorisme, les narcotrafiquants, l'espionnage électronique et la protection des infrastructures critiques de base constituent-elles les priorités de l'avenir<sup>25</sup> ?

23. J. O. IHONVBERE, « The Military and Political Engineering Under Structural Adjustment : The Nigerian Experience since 1985 », *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 20, été 1991, pp. 107-131.

24. Larry DIAMOND et Marc F. PLATTNER (dir.), *Civil-Military Relations and Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, 164 p. Pour une discussion plus poussée du débat, voir aussi James BURK, « The Logic of Crisis and Civil-Military Relations Theory : A Comment on Desch, Feaver, and Dauber », *Armed Forces and Society*, vol. 24, n° 3, Spring 1998, pp. 445-462.

25. Comme le laisse entendre la décision présidentielle 63 du 22 mai 1998 (Presidential Decision Directive [PDD] 63) sur la protection des infrastructures critiques (les télécommunications, les banques et système financier, l'énergie et le transport, ainsi que les services essentiels).

Par rapport à la stabilité des relations civilo-militaires, les thèses de Desch dans Diamond et Plattner sont relativement simples. La stabilité des rapports sera d'autant plus grande que la menace est extérieure, et d'autant plus délicate que la menace sera de nature intérieure<sup>26</sup>. Autrement dit, le détournement du rôle des militaires vers le contrôle de missions articulées sur la lutte antiterroriste, contre la drogue ou la lutte antiguérilla sont autant de facteurs qui risquent d'entraîner la « déneutralité » des pouvoirs militaires. Plusieurs auteurs allèguent que de telles missions, hormis la lutte antiguérilla, pourraient être assumées par des corps spécialisés ou civilo-militaires, ce qui tiendrait l'establishment militaire éloigné d'autant du pouvoir politique central. Enfin, Juan Rial dans Diamond et Plattner insiste sur des notions qui touchent directement au transfert des normes démocratiques<sup>27</sup>. Ainsi, le rôle des organisations régionales et les missions variées qu'assument aujourd'hui les Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix sont autant d'éléments intégrateurs qui peuvent faciliter une meilleure insertion des militaires dans leur société. La même chose pourrait être dite du Partenariat pour la paix renforcé sur lequel nous aurons l'occasion de revenir dans la deuxième partie de cet article.

Michael C. Desh a depuis cette étude fourni une explication structurelle des relations civilo-militaires dans son ouvrage *Civilian Control of the Military*<sup>28</sup>. En réalité, une matrice à double entrée verticale et horizontale, élaborée en fonction des menaces internes ou externes, faibles ou élevées, permet à Desch de postuler que les relations entre les pouvoirs civil et militaire dépendent essentiellement de la structure des menaces. Celle-ci est ainsi considérée comme une variable indépendante. D'après l'explication structurelle du contrôle civil sur les militaires, on devrait ainsi se retrouver en présence des quatre situations suivantes<sup>29</sup> :

		Menaces externes	
		Élevées	Faibles
Menaces internes	Élevées	H 3 Piteuse	H 4 Pire
	Faibles	H 1 Bonne	H 2 Mitigée

26. Michael C. DESCH, « Threat Environments and Military Missions », dans L. DIAMOND et M. PLATTNER, *op. cit.*, pp. 12-29. Les deux variables d'analyse sont ici la menace (militaire ou non militaire) et son point de localisation géographique (interne ou externe).

27. Juan RIAL, « Armies and Civil Society in Latin America », dans L. DIAMOND et M. PLATTNER, *op. cit.*, pp. 47-66.

28. Michael C. DESCH, *Civilian Control of the Military : The Changing Security Environment*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1999, 184 p. Le tableau est tiré de la page 14.

29. Les termes anglais pour désigner respectivement H1, H2, H3 et H4 sont : good, mixed, poor et worst.

Dans l'hypothèse 1 où la menace interne est faible et la menace externe élevée, nous serions en présence d'une situation de stabilité bonne (good) ou relative, car un environnement externe dangereux est susceptible, selon Desch, de garantir la présence au pouvoir d'hommes ou de leaders politiques expérimentés et capables d'assurer la cohésion des institutions civiles, d'autant que des militaires tournés vers l'extérieur seront sans doute moins enclins à se mêler des questions de politique intérieure.

L'hypothèse 4 représente la pire des situations, car l'État est gravement menacé de l'intérieur et peu de l'extérieur. La probabilité est donc forte que les militaires occupent une fonction importante au sein des institutions nationales, d'où l'atténuation conséquente du contrôle civil sur les militaires.

Selon Desch, les hypothèses 2 et 3 posent les questions les plus délicates, car la structure des menaces reste souvent indéterminée. Ainsi, dans l'hypothèse H 2 où les menaces externes et internes sont faibles, on est en droit de se demander si les institutions civiles seront faibles, divisées, ou à toutes fins utiles peu cohérentes. Dans ces conditions, conclut Desch, le problème sera davantage celui de la coordination des politiques qu'un problème d'insubordination des militaires vis-à-vis des autorités civiles. La situation est donc mixte ou mitigée. Quant à l'hypothèse H 3 marquée par la double présence de menaces militaires externes et internes fortes ou élevées, cette situation risque d'être piteuse sur le plan du contrôle civil exercé à l'endroit des institutions militaires, car les institutions civiles seront sans doute divisées sur les priorités à accorder face à l'une ou l'autre des menaces. En outre, les militaires sont plus susceptibles de se présenter comme un corps unifié, ce qui accroît leur marge de manœuvre sur un plan intérieur. Inversement, les militaires ne peuvent ignorer la menace extérieure, ce qui les dissuadera peut-être de prendre le pouvoir en l'absence d'une harmonie de vues entre les pouvoirs civil et militaire. La situation reste donc complexe et peu déterminée.

La complexité des variables et des facteurs d'explication retenus par Desch est intéressante<sup>30</sup>, car elle représente la première tentative d'explication structurelle du contrôle civil sur le militaire. Les cas les plus clairs sont évidemment l'existence d'un pays gravement menacé de l'extérieur mais peu de l'intérieur, et d'un pays gravement menacé de l'intérieur, mais peu de l'extérieur. L'exemple de Taiwan ou de l'Espagne franquiste est sans doute celui qui vient le premier à l'esprit en ce qui a trait à la première situation. Le cas de l'Indonésie et peut-être celui de la Turquie correspondrait à la deuxième situation.

30. Voir la page 16 de son ouvrage où six facteurs sont retenus : le degré d'expérience du leadership (*experienced or inexperienced leaders*), le degré de cohésion du pouvoir civil (*divided or unified civilians*), le degré de contrôle objectif ou subjectif exercé à l'endroit des militaires, dans le sens défini par Huntington, le degré d'harmonie de vues chez les militaires (*unified or divided military*), les différences d'attitudes d'orientation face à la menace (*unclear, internal et outward orientation*) et, enfin, les convergences ou divergences d'opinions entre les leaders politiques et militaires.

## B — Les théories classiques de l'État démocratique libéral

L'existence d'un État démocratique libéral suppose l'antériorité d'une structure étatique démocratique fondée sur les principes suivants : des élections libres à partir du suffrage universel (élections démocratiques), la présence d'un gouvernement responsable devant ses principaux organes administratifs, législatifs et judiciaires (la question de l'imputabilité ou du respect du partage du pouvoir entre les différents organes de l'État), l'existence d'une forme de multipartisme garantissant l'alternative démocratique (le multipartisme ou le pluralisme politique), et l'existence de groupes d'intérêts et de médias libres (liberté d'expression pour les groupes et les médias), cette dernière condition étant souvent le reflet de la condition précédente.

Le domaine de la politique comparée étant vaste, et les études portant sur les régimes politiques étant tout aussi considérables, nous devons ici nous rabattre sur trois variables structurelles qui nous paraissent importantes comme facteurs sous-jacents à l'existence d'une démocratie libérale. Ce sont :

- les libertés de choix sur le plan de l'expression des politiques intérieures et extérieures ;
- les modes internes de contrôle gouvernemental exercés sur les politiques de l'État ;
- une interaction forte entre le niveau sociétal et le niveau gouvernemental.

Le premier facteur structurel implique donc la libre détermination des États en matière de politique étrangère et de sécurité extérieure et intérieure<sup>31</sup> ; le second, l'existence de contrôles gouvernementaux clairs vis-à-vis de l'État<sup>32</sup> et, le troisième, l'expression d'un rapport dynamique entre l'État et ses sujets gouvernés<sup>33</sup>. Le regroupement de ces facteurs correspond à trois niveaux d'analyse différents : le normatif, l'imputabilité (ou un gouvernement responsable) et le sociétal.

Les qualités intrinsèques dont une démocratie libérale doit pouvoir se prévaloir sont donc relativement simples. Elles constituent l'étalon de base à

31. Ce que le politologue Gérard Bergeron appelle la fonction « impérante » de l'État, c'est-à-dire « ce qui doit être fait » ou le « ought » normatif de Stanley Hoffman. Nous n'abordons pas ici les questions de la libre détermination des peuples ou du libre choix des États en matière de régime politique (communisme, socialisme, capitalisme, etc.), mais le point essentiel à retenir est la fonction weberienne du monopole du recours à la force détenu par l'État, d'où la notion de sécurité contenue implicitement dans la définition d'une politique étrangère ou d'une politique de défense visant à assurer la sécurité du citoyen par l'État. Voir Gérard BERGERON, « L'État et ses trois niveaux : le régime, la gouverne, et la politie », *Revue canadienne de science politique*, vol. xv, n° 2, juin 1982, pp. 227-257.

32. Tous les ouvrages portant sur les différents systèmes de gouverne politique, telles la séparation des pouvoirs dans le système américain ou la prédominance de l'exécutif dans le système du parlementarisme britannique, mettent l'accent sur les différents modes de contrôle exercés par les organes de l'État à l'égard de sa gouverne générale.

33. Le concept classique en la matière est la boîte noire gouvernementale input-output de David Easton, avec une boucle rétroactive passant par l'environnement sociétal.

partir duquel toute déviation doit pouvoir être analysée. Pour les besoins de la cause, nous définissons le paradigme fondamental de toute démocratie libérale de la façon suivante :

### Le paradigme fondamental d'une démocratie libérale

<b>NIVEAU normatif</b>	Existence de politiques claires librement déterminées par le pouvoir exécutif ou par un gouvernement en place ;
<b>NIVEAU de l'imputabilité</b>	Existence de contrôles gouvernementaux clairs et précis relativement aux politiques définies par l'État ;
<b>NIVEAU sociétal</b>	Existence de modes d'action directe permettant aux élus de faire valoir leurs voix et éventuellement d'élire un nouveau gouvernement ;

### C — Qu'entend-on par régime civilo-militaire libéral ?

Dans l'ensemble, plusieurs modèles classiques ont été proposés jusqu'à maintenant pour définir les paramètres de ce que l'on désigne communément sous le vocable de régime civilo-militaire libéral (RCML). La plupart l'ont été depuis trente ou quarante ans. Il ne faut donc pas s'étonner que ce domaine fasse aujourd'hui l'objet de recherches nombreuses. Les ouvrages fondamentaux sont ceux de Samuel Huntington, *The Soldier and the State* dont la première édition remonte à la fin des années cinquante<sup>34</sup>, celui de S. E. Finer, *The Man on Horseback*<sup>35</sup> publié au début des années 60, et celui de Morris Janowitz aussi publié en 1960, *The Professional Soldier*<sup>36</sup>. D'autres contributions théoriques importantes sont venues par la suite s'ajouter à ces études, notamment les ouvrages de Zagorksi<sup>37</sup> et de Stepan<sup>38</sup> sur l'Amérique latine.

Les fondements des relations civilo-militaires sont relativement simples en démocratie. Ils reprennent les éléments classiques de Huntington : une démarcation claire et nette des responsabilités entre les pouvoirs civil et militaire ; une armée professionnelle bien entraînée, et une subordination totale du pouvoir militaire au pouvoir civil. Cette conception rejoint évidemment la tradition classique de Weber : seul l'État dispose de la légitimité et du

34. L'édition de 1985 a été publiée par The Belknap Press of Harvard University.

35. S. E. FINER, *The Man on Horseback : The Role of the Military in Politics*, Oxford, Pall Mall Press, 1962, 268 p.

36. MORRIS JANOWITZ, *The Professional Soldier, The Free Press of Glencoe*, 1960, 464 p.

37. PAUL W. ZAGORSKI, *Democracy versus National Security : Civil-Military Relations in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992, 217 p.

38. ALFRED STEPAN, *Rethinking Military Politics, Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988, 167 p. La grille d'analyse de Stepan est probablement l'une des plus utiles sur le plan pédagogique avec celle développée par Finer sur la culture politique des armées et le rôle de l'État. Stepan retient deux axes en abscisse et en ordonnée pour désigner les « prérogatives des militaires » et la « contestation du pouvoir civil par les militaires », ces deux axes allant d'une dimension faible à forte. Il en arrive ainsi à dégager quatre types de situation : un contrôle civil faible, un gouvernement fortement militarisé en apparence civil ; une situation d'exclusivité militaire insupportable pour les civils, et une situation d'exclusivité civile insoutenable pour les dirigeants militaires. Stepan retient onze indicateurs pour mesurer les prérogatives des militaires.

monopole de la violence. Janowitz reprend les distinctions du professionnalisme et du contrôle civil comme étant les éléments déterminants de la configuration démocratique des rapports civilo-militaires. Finer épouse la thèse de la subordination en précisant que si les forces armées n'interviennent pas dans le processus civil, c'est qu'elles doivent être convaincues du principe de la suprématie civile<sup>39</sup>. Kohn ne manque pas de relever le paradoxe inhérent à cette attitude, car, souligne-t-il, si l'autonomie des militaires dans leur propre sphère d'action est grande, moins le contrôle civil est présent<sup>40</sup>. Autrement dit, en acceptant une démarcation nette des responsabilités, l'un admet implicitement que l'autre est souverain en son domaine.

Kohn nous rappelle à juste titre qu'« il n'existe actuellement aucun étalon de base ou de standard à partir duquel on peut évaluer le contrôle civil, dans quelle mesure il fonctionne, et comment on peut en évaluer le succès à long terme<sup>41</sup> ». Il ajoute cependant que le contrôle civil n'est pas un fait, mais un processus. Pour Kohn, ce dernier reste en partie de nature décisionnelle : l'influence relative des uns et des autres (militaire et civil) en ce qui a trait aux décisions qui concernent « la guerre, la sécurité intérieure, la défense extérieure et les affaires militaires, c'est-à-dire la structure des forces armées, sa composition, son nombre et ses procédures d'opérations<sup>42</sup>. Pour Desch également, la question de savoir qui « prévaut » en dernière analyse est significative d'un contrôle civil existant ou non existant<sup>43</sup>.

Tous ces efforts ne fournissent cependant pas une trame suffisante pour définir les paramètres d'un régime civilo-militaire libéral (RCML). Un RCML doit, pour exister, suivre les mêmes processus que ceux qui existent à l'intérieur d'une démocratie libérale. Il doit donc être conforme au modèle fondamental des trois niveaux d'analyse que nous avons retenus ci-dessus, c'est-à-dire qu'il inclut les trois niveaux du normatif, de l'imputabilité et du sociétal. Par

39. S. E. FINER, *op. cit.* Plusieurs travaux sur la culture politique et sur l'importance de la tradition parlementaire ont été faits sur l'Inde. Un article bien étoffé est celui de P. R. CHARI, « Civil-Military Relations in India », *Armed Forces and Society*, vol. 4, n° 1, novembre 1997, pp. 3-27. Voir aussi sur la Namibie, Guy LAMB, « Civil Supremacy of the Military in Namibia : A Retrospective Case Study », Center for Conflict Resolution, <http://ccrweb.ccr.uct.ac.za/defencedigest/defdigest08.html>. D'autres études de cas peuvent être trouvées dans l'ouvrage de C. P. DANOPOULOS, *Civilian Rule in the Third World*, Boulder, Westview Press, 1992.

40. Richard H. KOHN, « An Essay of Civilian Control of the Military », *American Diplomacy*, [http://www.unc.edu/depts/diplomat/amdipl\\_3/kohn.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/amdipl_3/kohn.html).

41. R. KOHN dans son essai « The Forgotten Fundamentals of Civilian Control of the Military in Democratic Government », The John M. Olin Institute for Strategic Studies, Harvard University, juin 1997, <http://hdc-www.harvard.edu/cfia/olin/pubs/no11.htm> (ci-après cité « The Forgotten... »), écrit : « there are no standards by which to evaluate the existence of civilian control, how well it functions, and the prognosis for its continued success. »

42. R. KOHN, « The Forgotten... », *op. cit.*

43. Ce point revient fréquemment chez Desch dans tous ses écrits : « who prevails ? ».

ailleurs, il peut être lu d'une façon aussi bien transversale que verticale, de nombreux liens existant entre chacun de ces niveaux<sup>44</sup>.

### 1- Le niveau normatif

Sur le plan normatif, la reconnaissance de deux acteurs distincts pose le problème de la définition de leurs compétences respectives. Dans un système britannique, la ligne de démarcation est claire : seul le Gouvernement reste « propriétaire » de la définition de l'intérêt public, et la politique de défense fait partie de cet intérêt public. Il n'appartient pas aux militaires de définir la politique de défense, mais au Gouvernement, à travers la publication d'un Livre blanc sur la défense. La situation est moins claire aux États-Unis, car la constitution repose sur un système de poids et de contrepoids, le Congrès contrôlant les budgets et les lois, tandis que le Président propose<sup>45</sup>. Dans l'ensemble toutefois, la suprématie du pouvoir civil sur le militaire se fait à travers l'exécutif ou le Cabinet, c'est-à-dire le Premier ministre dans un système parlementaire à la britannique, et à travers le Congrès et le Président pour ce qui est du système américain. Au Canada, le commandant-en-chef des Forces armées est le représentant de la Reine du Canada, c'est-à-dire le gouverneur général ou la gouverneure générale<sup>46</sup>. Aux États-Unis, c'est le Président.

44. Ce modèle emprunte ses éléments essentiels à l'article cité ci-dessus de Gérard Bergeron, à cette différence que le normatif correspond chez Bergeron au niveau suprafonctionnel, l'imputabilité au niveau fonctionnel et le sociétal à ce que l'auteur désigne comme le domaine infrafonctionnel.

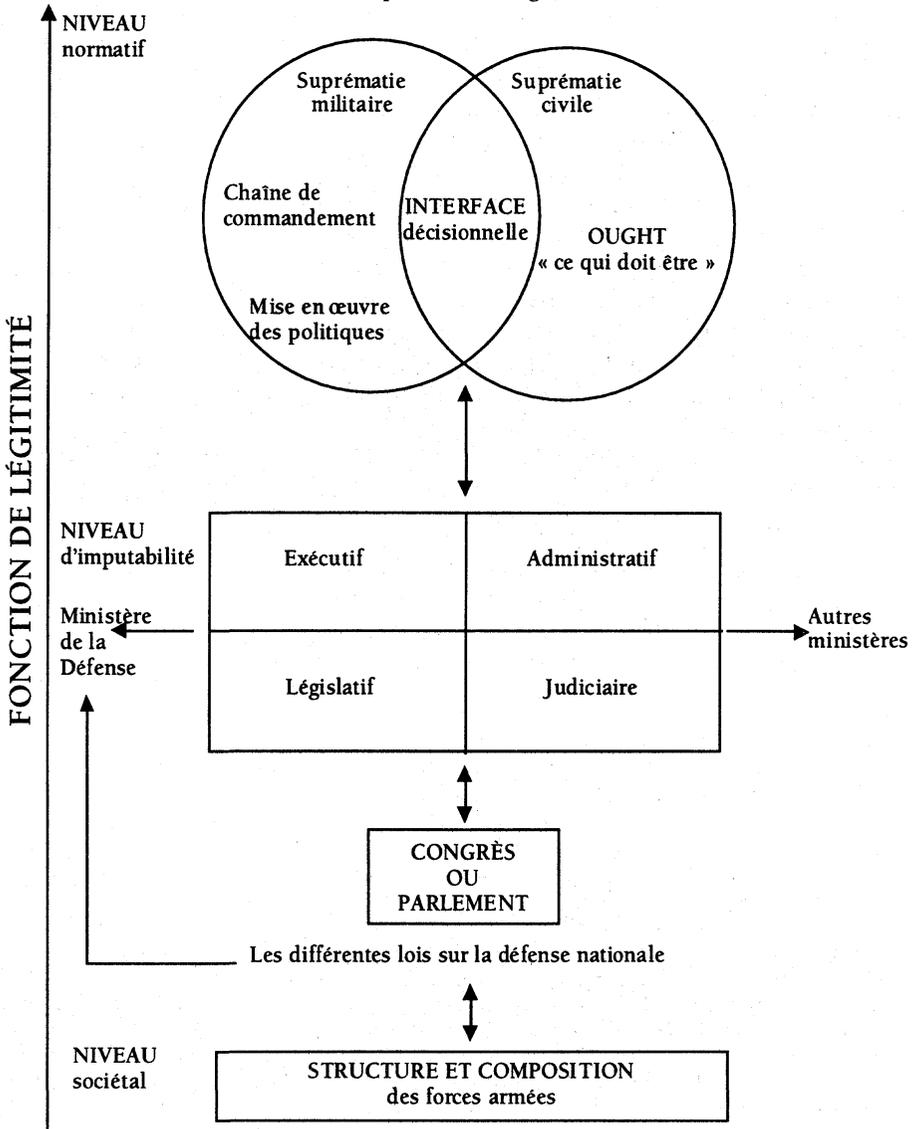
45. Desch note que plusieurs prétendent que les militaires peuvent jouer le Congrès contre le Président ou vice-versa, étant donné l'état de la séparation des pouvoirs entre ces deux organes, au contraire du système britannique où seul l'exécutif commande. Desch n'est pas convaincu par cet argument. Michael C. DESCH, *Civilian Control of the Military...*, *op. cit.*

46. « Le chef d'état-major est le seul haut fonctionnaire qui peut, en droit, avoir directement accès au gouverneur général. Trois hauts fonctionnaires du ministère de la Défense nationale (MDN) sont nommés par le 'gouverneur général en conseil' : le sous-ministre qui est l'*alter ego* du ministre, le chef d'état-major (CEM) et le Juge-avocat général (JAG) qui est responsable devant le ministre de la Défense nationale. À la différence du JAG qui n'a qu'un pouvoir général d'administration de la justice et non celui d'un Procureur général, le CEM est un fonctionnaire exécutif de la Couronne. Il commande les troupes, est responsable de leur entraînement et de leur formation, de leur degré d'efficacité et de leur état de préparation ; lui seul peut donner des ordres militaires et non le ministre ; lui seul est responsable, en vertu de la section 18 (1) de la *Loi sur la défense nationale*, 'du contrôle et de l'administration des Forces canadiennes'. Mais dans ce même article on précise aussi que le contrôle et l'administration des Forces canadiennes sont sujets aux 'règlements' et s'exercent sous la direction du ministre de la Défense nationale. Par ailleurs, seul le CEM est responsable de la promotion de ses officiers jusqu'au rang de colonel, les autres nominations supérieures étant sujettes à l'approbation du ministre. Le CEM est aussi le principal conseiller militaire du ministre de la Défense nationale. » Voir Albert LEGAULT, « Les Forces armées canadiennes : Pour entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle/Bringing the Canadian Forces into the Twenty-First Century », Ottawa, mars 1997, 63 p. Ci-après cité A. LEGAULT, Rapport 1997, *op. cit.*

Dans l'ensemble, ces deux sphères traduisent bien les principes classiques du contrôle des autorités civiles sur les autorités militaires : le « ought » reste la prérogative du pouvoir politique. En contrepartie, la démocratie peut compter sur des forces armées professionnelles suffisamment bien formées pour mettre en œuvre les politiques définies par le gouvernement. Elles seules peuvent commander à un militaire, et le politique se doit de ne pas intervenir

### Régime civilo-militaire libéral

Les processus de légitimité



dans la chaîne de commandement militaire, sauf bien sûr s'il y a insubordination militaire comme durant la guerre de Corée<sup>47</sup> ou si le pouvoir décide de remplacer le chef d'état-major ou encore d'autres autorités militaires sur lesquelles il a la main haute en vertu de son propre système politique. Ici, il n'y a pas de nouveautés. Mais pour bien marquer la suprématie du pouvoir civil sur le militaire, tous les ministères de défense nationale, dans les démocraties, sont dirigés par un civil.

Il existe toutefois une interface consultative conjointe, à l'occasion décisionnelle<sup>48</sup>, plus ou moins variable ou étendue, selon le type de pays ou de régime politique concerné. En réalité, la plupart, sinon toutes, des grandes décisions stratégiques sont prises après d'étroites consultations avec les autorités militaires. On retrouve évidemment tous les éléments importants de cet interface dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Il suffit pour bien comprendre ces difficultés de lire les témoignages de Biermann et Vadset<sup>49</sup>. Selon Luttwak, ces complications tiennent tout à la fois à l'évolution de la technologie et aux craintes grandissantes des autorités politiques de s'engager dans des aventures extérieures. Les militaires réclament des moyens de plus en plus puissants et importants, ne serait-ce que pour mieux réussir, tandis que les hommes politiques ont tendance à définir des conditions d'intervention fondées sur le « zéro-mort » ou sur des scénarios politiques qui ne tiennent nullement compte de la réalité militaire<sup>50</sup>. Les rôles sont ainsi inversés, « (...) les autorités militaires préconisent souvent des solutions politiques, ce qui oblige les hommes politiques à se faire les avocats de solutions militaires où elles n'ont aucune expertise<sup>51</sup> ». Ce problème est particulièrement cuisant dans le domaine de la définition des « règles d'engagement » (ROE – Rules of Engagement) qui constituent un exemple type d'une interface décisionnelle conjointe<sup>52</sup>.

Par ailleurs, les autorités militaires américaines disposent d'une telle expertise que le danger existe qu'elles ne deviennent le véritable « formulateur » de la politique de sécurité d'un pays, car elles seules possèdent les informations et les ressources nécessaires pour évaluer l'étendue des risques ou des menaces.

47. Le célèbre général MacArthur qui dut remettre sa démission.

48. Notamment en matière de politiques d'achat ou d'acquisition d'équipement militaire.

49. Wolfgang BIERMANN et Martin VADSET, *UN Peacekeeping in Trouble : Lessons Learned from the Former Yugoslavia*, Hampshire, Ashgate Publishing, 1998, 378 p. L'imprécision des mandats et l'inadéquation des moyens fournis, l'incohérence des différentes résolutions du Conseil de sécurité, les confusions dans les chaînes de commandement civile et militaire, ne sont que quelques-unes des innombrables difficultés que pose la coordination des aspects civils et militaires d'une même opération.

50. Edward N. LUTTWAK, « From Vietnam to *Desert Fox* : Civil-Military Relations in Modern Democracies », *Survival*, vol. 41, n° 1, Spring 1999, pp. 99-113.

51. « (...) military officers advocate diplomatic solutions, forcing civilians to advocate combat actions even though they lack the necessary expertise ».

52. « La Commission d'enquête sur la Somalie », *Le Maintien de la paix*, bulletin n° 22, Québec, Institut québécois des hautes études internationales, avril 1996, [http://www.ulaval.ca/iqhei/etudes\\_strat2.html](http://www.ulaval.ca/iqhei/etudes_strat2.html).

Le professeur Sokolsky traite de l'étendue de ce problème dans son article. Selon Cori Dauber, la suprématie civile du « ought » est remise en cause aujourd'hui par le pouvoir infiniment plus persuasif et bien structuré (argumenté) des militaires que celui dont ils disposaient dans le passé<sup>53</sup>. Cette situation résulte en grande partie de l'expertise accumulée par les militaires et de leur haut niveau de savoir sur le plan des diplômes universitaires ou de la formation technique acquise. La question reste en effet centrale : comment éviter que le pouvoir politique ne perde ses prérogatives lorsque la situation devient trop complexe ou qu'elle échappe à l'entendement des autorités politiques. Ces considérations normatives rejoignent évidemment les préoccupations de Finer qui fait reposer l'absence d'intervention militaire à l'intérieur d'un État sur des facteurs de culture politique<sup>54</sup>. Autrement dit, une relation de réciprocité existe idéalement lorsque les deux pouvoirs civil et militaire sont forts, mais la situation d'un pouvoir militaire faible et d'un pouvoir politique faible est tout aussi réciproque, à cette différence que l'un peut être pris en otage par l'autre, ce qui plonge le système dans une situation fluide et changeante, souvent au profit des militaires. Quant aux situations asymétriques, (pouvoir politique fort et pouvoir militaire faible ; pouvoir politique faible et pouvoir militaire fort), il est clair que la démocratie a plus de chances d'assurer sa pérennité dans le premier cas que dans le second. Desch analyse également les conséquences du caractère asymétrique de ces relations dans son étude déjà citée.

Plusieurs contestent le modèle des deux sphères séparées des compétences. Claude E. Welch y voit un ethnocentrisme européen ou américain qui ne correspond en rien à ce qui se passe dans les pays du Tiers-Monde où les militaires ne jouent pas un rôle périphérique mais plutôt central par rapport à l'ensemble de la gouverne politique<sup>55</sup>. Les professeurs Hervouet et Thayer reviennent sur ces aspects dans leur étude. Ersel Aydinli reproche aussi aux spécialistes leur penchant naturel à mettre l'accent sur les institutions politiques et le culturel, alors que les besoins criant du Tiers-Monde sont de résister à l'effondrement des sociétés civiles face à la mondialisation des échanges, aux

53. Cori DAUBER, « The Practice of Argument : Reading the Condition of Civil-Military Relations », *Armed Forces and Society*, vol. 24, n° 3, Spring 1998, pp. 435-446. À la page 438, Dauber écrit : « From an argument-centered perspective, the crisis in civil-military affairs stems from the fact that technical standards for argument evaluation are today widely believed more appropriate than public ones for determining military policy. » À la page 435, l'auteur note : « (...) the military has won the fight over whose argument standards trump whose. » Et à la page 445, l'auteur conclut que l'important n'est pas la reconnaissance de leur statut, mais le fait de constater qu'il est devenu « contingent on a process of argument in which institutions and publics negotiate common norms of war and peace ».

54. Finer distingue quatre états de développement de la culture politique : une culture politique arrivée à maturité où le pouvoir civil est clairement établi, une culture politique relativement bien assise qui repose sur une légitimité reconnue ; une faible culture politique et, enfin, une culture politique minimale. S. E. FINER, *op. cit.*, p. 139. Le niveau de culture politique est élevé lorsque la société croit en l'autorité du gouvernement civil, lorsqu'elle accepte la légitimité des institutions en place et qu'elle y reste fort attachée. *Ibid.*, pp. 87-88.

55. C. E. WELCH, *op. cit.*, p. 184.

menaces de sédition interne auxquelles viennent souvent s'ajouter des menaces externes<sup>56</sup>. André Laliberté dans son étude fait aussi remarquer le caractère osmotique qui semble exister entre la transition démocratique et l'existence de relations civilo-militaires qui tendent vers un modèle libéral, tandis que Hugo Loiseau et Gordon Mace en arrivent à des conclusions similaires en ce qui a trait à leur analyse de la situation en Amérique latine, à cette différence que le cheval de Troie en la matière est l'accent mis sur les droits de l'Homme, et non les transformations intrinsèques aux rapports civilo-militaires. C'est donc dire que la question d'un RCML est beaucoup plus vaste que ce que nous venons de décrire et qu'il existe une multitude de situations qui font des relations civilo-militaires un « domaine d'études éclaté ». Rebecca Schiff par exemple n'a jamais accepté la dichotomie huntingtonienne de la séparation des pouvoirs. Pour elle, l'état général des relations civilo-militaires dépend d'un partenariat établi entre les élites politiques, les militaires et le citoyen sur la base de compromis mutuellement satisfaisants<sup>57</sup>.

## 2- Le niveau de l'imputabilité ou les différents éléments du contrôle civil

Si nous admettons avec Kohn que les éléments essentiels d'un RCML sont fondés sur un processus plutôt que sur un état statique de la situation, il faut ici reconnaître que les contrôles gouvernementaux internes constituent la cheville ouvrière d'un RCML. En matière de culture politique et d'imputabilité, Allan R. Millett insiste sur deux éléments centraux du contrôle civil<sup>58</sup> :

- les forces armées ne doivent pas avoir accès d'une façon autonome à des ressources qui leur sont d'une utilité militaire ;
- la politique des forces armées quant à la retraite, à la paie, à l'éducation, à l'entraînement, au traitement, à la promotion et à l'emploi du personnel ne doit pas être incompatible avec les libertés fondamentales et les droits individuels, sauf pour les rares cas qui touchent à la discipline militaire ou à l'efficacité au combat ;

Autrement dit, toutes les lois administratives d'un pays, peu importe qu'il s'agisse de la fonction publique, des contrôles administratifs et budgétaires doivent pouvoir être appliquées aux militaires, même si certaines dérogations

56. Ersel AYDINLI, « Is the Prerogatives Approach Obsolete ? A Reconsideration of Civil-Military Relations Theories », dans Conférence of Defence Associations Institute, *First Graduate Student Symposium*, Ottawa, 13-14 novembre 1998, pp. 65-75.

57. Rebecca L. SCHIFF, « Civil-Military Relations Reconsidered : A Theory of Concordance », *Armed Forces and Society*, vol. 22, n° 1, Fall 1995, pp. 7-24.

58. Allan R. MILLETT, « The American Political System and Civilian Control of the Military : A Historical Perspective », Columbus, Mershon Center of the Ohio State University (*Mershon Center Position Papers in the Policy Sciences* n° 4), 1979. La position de l'auteur se définit comme suit : « the armed forces have no independent access to resources of military utility ; the armed forces' policies on retirement, pay, education, training, treatment, promotion, and use of personnel are not inconsistent with basic civil liberties and individual rights – with some compromises for military discipline and combat effectiveness. »

sont quelquefois nécessaires<sup>59</sup>. Au Canada, la réforme du Quartier général de la défense nationale (QGDN) au début des années 70 a donné lieu à d'innombrables critiques, dont la plus importante fut celle de la « civilianisation » des autorités militaires en place. Autrement dit, en accordant au sous-ministre tout autant de pouvoirs qu'au chef d'état-major en matière de planification militaire, on accusa le pouvoir politique d'empiéter sur le pouvoir militaire. La réalité est tout autre. Le Canada décida tout simplement d'appliquer au ministère de la Défense nationale (MDN) les principales dispositions de la *Loi d'interprétation*, où le sous-ministre devint l'*alter ego* du ministre en ce qui a trait à toutes ses responsabilités générales. Cette particularité est cependant commune à tous les ministères et répond à l'esprit des travaux de la Commission Lambert, à la *Loi sur l'Administration financière* et à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*<sup>60</sup>. C'est donc dire que les forces armées ne sauraient constituer une société à part, ou une société complètement coupée de la société civile qu'elles sont censées représenter. Dans ce que le colonel Dunlap appelle le « militarisme postmoderne », il mentionne que les militaires ne sont pas troublés le moins du monde par la société autoritaire à l'intérieur de laquelle ils vivent. Au contraire, ils chérissent l'harmonie qu'elle leur procure, tandis qu'ils n'admirent ni ne désirent l'individualisme débridé dont jouit la société civile. Le résultat, conclut Dunlap, est que l'engagement des militaires à l'endroit du processus politique démocratique « subsiste mais est purement abstrait<sup>61</sup> ». Dans l'ensemble, du moins au Canada, les dispositions du contrôle civil sur les militaires touchent à toutes les strates que constitue l'appareil politique, peu importe qu'il s'agisse des contrôles budgétaires et financiers, des contraintes exécutives ou législatives, ou des contraintes qui résultent des réformes successives du droit pénal.

Le système disciplinaire doit « se fonder sur l'histoire et rester en contact avec les valeurs de la population civile », écrit R. A. McDonald, car « une force militaire indisciplinée est un plus grave danger pour le Canada que tout autre ennemi étranger<sup>62</sup> ». Aux États-Unis, le Code uniforme de justice militaire (*Uniform Code of Military Justice*) mis en place en 1950, a toujours été considéré comme un compromis entre ceux qui souhaitaient un plus grand degré de

59. Chris Donnelly et Douglas Bland apportent une attention particulière aux contrôles exercés non seulement par la structure gouvernementale, mais aussi par les institutions parlementaires. Chris DONNELLY, « La réorganisation de la défense et les nouvelles démocraties : quelques suggestions », *Revue de l'OTAN*, vol. 45, n° 1, janvier 1997, pp. 15-19 ; Douglas BLAND, *Chiefs of Defence : Government and the Unified Command of the Canadian Armed Forces*, Toronto, Brown Book Company Limited, 1995.
60. S. L. SUTHERLAND, « Responsible Government and Ministerial Responsibility : Every Reform is Its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science*, vol. xxiv, mars 1991, pp. 91-120.
61. Colonel Charles DUNLAP Jr, « Welcome to the Junta : The Erosion of Civilian Control in the U.S. Military », *Wake Forest Law Review*, vol. 29, été 1994, pp. 388-389. La formule anglaise est *extant but abstract*.
62. R. A. McDONALD, « The Trail of Discipline : The Historical Roots of Canadian Military Law », *Canadian Forces, Judge Advocate General Journal*, 1985, p. 24 : « the disciplinary system must rely on the lessons of history while staying in touch with the values of the civilian population [...] An undisciplined military force is a greater danger to Canada than any foreign enemy. »

contrôle civil et ceux qui désiraient un plus grand contrôle en matière de commandement des forces<sup>63</sup>. Au Canada, les choses ne sont pas différentes, mais le jugement de la Cour suprême dans l'affaire *R. v. Généreux*, ainsi que la Charte canadienne sur les droits et libertés et surtout la publication du rapport de l'ancien Juge en chef, Brian Dickson, sur la réforme de la justice militaire, ont singulièrement accéléré le processus de transformation de la justice militaire au Canada<sup>64</sup>. Il est bon qu'il en soit ainsi et des revendications analogues se font jour aux États-Unis<sup>65</sup>.

### 3- Le niveau sociétal

L'interaction entre l'establishment politico-militaire et le niveau sociétal est particulièrement important sur le plan de la composition et de la structure des forces armées. Cet élément constitue chez Rebecca Schiff un critère important dans sa théorie de la « concordance ». Aux États-Unis, les Noirs, les Hispaniques et autres minorités visibles représentent une proportion importante dans la composition des forces armées. Au Canada, la représentation des peuples autochtones dans les Forces canadiennes est plus faible que leur représentation au sein de la communauté. L'argument de la sous-représentation vaut aussi pour les femmes qui représentent, elles, un peu plus de 50 % de la population susceptible d'être recrutée. Il est cependant difficile de comparer les États-Unis et le Canada, car les bassins de population ne sont pas aussi homogènes dans leur répartition. Par ailleurs, la grande majorité des peuples autochtones vit loin des grands centres urbains où le recrutement est le plus actif. Les Forces armées forment aussi une société dont les valeurs ne conviennent pas à tout le monde, et une multitude d'autres facteurs socioculturels peuvent aussi être invoqués pour expliquer ces différences. Chose certaine, s'il est souhaitable que les Forces canadiennes reflètent la plus grande diversité culturelle possible, il est tout aussi requis de ne pas faire passer l'intérêt des minorités avant l'efficacité opérationnelle des Forces ou, si

63. Andrew M. FERRIS, « Military Justice : Removing the Probability of Unfairness », *University of Cincinnati Law Review*, vol. 63, automne 1994, p. 450. Le texte anglais se lit : « a compromise between those who wanted a greater degree of civilian control and those who wanted greater command control. »

64. Rapport du Groupe consultatif spécial sur la justice militaire et les services d'enquête de la police militaire (Report of the Special Advisory Group on Military Justice and Military Police Investigation Services) présidé par le Très Honorable Brian Dickson, Ottawa, mars 1997.

65. Michael H. GILBERT, « The Military and the Federal Judiciary : An Unexplored Part of the Civil-Military Relations Triangle », *United States Air Force Academy [USFA] Journal of Legal Studies*, vol. 8, 1997/1998, pp. 197-224. Aux États-Unis, la justice militaire est assurée à travers le Uniform Code of Military Justice (1950), voté par le Congrès et promulgué par le président. En matière criminelle, il existe une Cour d'appel criminelle composée de représentants civils nommés pour 15 ans par le Président et dont la confirmation est obligatoire par le Sénat. Au-delà de cette Cour, il est rare que la Cour suprême soit saisie d'une affaire. La question est encore plus brûlante pour les questions des droits civils, dont le nombre de plaintes va croissant et d'où le pouvoir judiciaire est pratiquement absent. A. R. MILLETT, *op. cit.*, p. 40, note également que les militaires devraient bénéficier de la même protection juridique que les autres civils devant une cour du système fédéral.

on le fait, il faut aussi admettre qu'il y a un coût énorme à supporter. Le même phénomène joue aux États-Unis et les mêmes remarques se font entendre<sup>66</sup>.

Sur le plan de la composition sociale des forces armées, beaucoup de grogne est aussi manifeste de la part des militaires à l'endroit des appareils politiques, ne serait-ce qu'à cause des clauses non discriminatoires à l'égard du droit d'entrée des homosexuels/lesbiennes dans les différentes armes. L'élément ici essentiel n'est pas tellement l'importance de la composition sociale des corps d'armées, bien qu'il s'agisse là d'un aspect essentiel qui contribue à la cohésion d'un État, mais bien la nécessité d'éviter une coupure profonde entre les sociétés civile et militaire. En la matière, la protection des droits des individus et l'harmonisation de ces droits entre la société civile et ceux des corps militaires restent fondamentales.

Plus généralement, cependant, il est clair que face aux transformations de la société, à l'apparition de menaces nouvelles plus diffuses et à l'émergence de concepts où l'accent est mis sur la sécurité coopérative ou la sécurité humaine, sans parler du maintien de la paix ou de la consolidation de la paix qui occupent désormais une place importante dans la formation des militaires dans de nombreux pays, la donne est désormais fondamentalement différente de ce qui existait dans le passé. En outre, la couche sociétale est en droit, au même titre que les autres éléments de la société, de réclamer une réorganisation dans les priorités budgétaires de l'État, ce qui la place en concurrence immédiate avec les militaires ou les besoins de sécurité formulés par d'autres groupes.

Un RCML doit donc, pour exister, conserver une forme de légitimité à tous les niveaux que nous venons de mentionner, conformément aux règles et procédures en vigueur au sein du système politique dont il émane. Autrement dit, tout gouvernement élu doit arbitrer les demandes émanant de sa société civile et reconnaître à tous et à chacun des droits égaux ; tout gouvernement élu doit librement déterminer sa politique de défense et de sécurité ; et tout gouvernement élu se doit d'être responsable ou imputable dans l'administration de la justice et de la sécurité, au même titre que pour toute autre activité gouvernementale.

Le tableau ci-dessous nous paraît résumer les principales caractéristiques d'un RCML. Les deux premières colonnes ne font que reprendre certains des éléments exposés ci-dessus, tandis que la troisième fait état de quelques

66. « We have done a great deal to make sure that the military does represent American society in some ways. We can chart and control where and whom we recruit by age, aptitude, gender and race. But every time we want to change the mix, every time we want to increase the admission standards, every time we decide on a new parameter, it costs us more. (...) If the goal is to make the military representative of the diversity of the American society, then the price must be paid. (...) Unfortunately, this has become very expensive, and no end is in sight. » La citation est de l'amiral Stanley R. ARTHUR, « The American Military : Some Thoughts on Who We Are and What We Are », in Vincent DAVIS (dir.), *Civil-Military Relations and the Not-Quite Wars of the Present and Future*, Carlisle, U.S. Army War College, octobre 1996, p. 17.

indicateurs ou de points de repère qui devraient permettre d'évaluer un peu plus précisément la salience des éléments mentionnés.

**Tableau 1**  
**Quelques caractéristiques d'un régime civilo-militaire**  
**démocratique libéral**

	<b>Éléments fondamentaux</b>	<b>Règles de transparence et d'imputabilité</b>	<b>Quelques modalités d'action à considérer</b>
<b>NIVEAU normatif</b>	Suprématie du pouvoir civil sur le pouvoir militaire et mise en place de structures ministérielles civiles;  Arbitrage possible de la Couronne ou d'une Cour suprême sur les compétences respectives des organes gouvernementaux en cas de conflit entre ces dits organes;  Détermination des objectifs de sécurité recherchés par le politique.	Les autorités en place sont tenues responsables des bévues administratives ou d'erreurs dont elles ont été sciemment conscientes sans n'avoir rien fait pour corriger la situation.	Existence de lois portant sur la défense nationale;  Publication d'un Livre blanc ou de documents officiels sur la politique de défense;  Approbation du budget militaire par les autorités législatives;  Révision périodique des textes de loi portant sur la sécurité nationale ou la défense.
<b>NIVEAU de l'imputabilité</b>	Contrôle financier, législatif et juridique du pouvoir civil sur l'administration des activités militaires, comme pour toute autre administration à caractère civil;  Suivi et droit de regard de la législature sur les orientations générales des politiques de sécurité.	Recours judiciaire possible à travers des cours fédérales, ou création d'un ombudsman pour protéger et défendre les droits des militaires.	Présentation de rapports annuels par les autorités militaires devant les autorités législatives;  Comparution de hauts fonctionnaires militaires devant le législatif.
<b>NIVEAU sociétal</b>	Politiques gouvernementales clairement définies sur la composition et le recrutement au sein des forces armées.	Recours judiciaire souhaitable en cas de litiges relevant du Code civil.	Protection des droits des individus et harmonisation de ces droits entre la société civile et le corps militaire.

Au terme de cette première partie, nous pouvons donc définir un RCML comme un régime où le pouvoir civilo-militaire est occupé par deux acteurs distincts, chacun doté de ses propres compétences, et obligatoirement soumis pour son fonctionnement démocratique, à une zone plus ou moins étendue de consultations étroites, le contenu des politiques de sécurité étant défini par l'autorité civile et leur mise en œuvre étant assurée par le pouvoir militaire ou des forces armées professionnelles. En outre, ce régime est soumis à tous les contrôles internes gouvernementaux qui existent pour tous les autres ministères, avec quelques dérogations possibles pour les questions de discipline ou de justice militaire. Dans l'ensemble, enfin, ce système est aussi soumis aux règles d'une démocratie libérale où le gouvernement élu s'efforce d'assurer l'harmonie entre les demandes émanant de la société civile et celles nécessaires à ses besoins de sécurité, dans le respect de la diversité et de la pluralité sociétale, l'establishment militaire devant refléter autant que faire se peut la composition et l'hétérogénéité de ses corps sociaux, c'est-à-dire de la nation.

## II – La contribution théorique dans les changements normatifs

Si la première partie nous a permis de définir les paramètres d'un RCML et d'établir certains liens entre différentes expériences démocratiques, comme la transition démocratique, la question que nous nous posons dans cette deuxième partie est celle de savoir si les normes d'un RCML peuvent être transférées d'un État à un autre, ou d'un groupe de pays vers d'autres destinataires. L'entreprise est ici relativement vaste, car elle repose sur plusieurs approches différentes.

Une part importante de la recherche repose sur une base comparative et régionale, les principales régions concernées étant l'Europe centrale et orientale, l'Asie et l'Amérique latine. L'approche qui nous intéresse dans cette deuxième partie est de savoir quels sont les mécanismes privilégiés par les pays démocratiques pour transférer les normes inhérentes à un RCML et de voir dans quelle mesure ces transferts varient d'un pays à un autre, ou d'une région à une autre. L'hypothèse fondamentale que nous postulons est double : les démocraties externalisent leurs normes internes lorsqu'elles coopèrent entre elles, conformément au paradigme du « libéralisme républicain » développé par Risse-Kappen<sup>67</sup>, d'une part, et les mécanismes de transfert les plus probables et les plus efficaces sont probablement les institutions internationales, d'autre part. Ceci ne signifie pas qu'il n'existe pas d'autres formes de « relais » des normes. Par exemple, certains « relais » empruntent des circuits bilatéraux, et l'étude du professeur Sokolsky sur les programmes américains internationaux de formation militaire est un bon exemple à cet égard. Les questions restent cependant les mêmes : y-a-t-il transfert ou non des normes démocratiques ? D'autres études portent sur l'osmose partielle ou incomplète qui semble se produire entre le phénomène de la démocratisation dans certains pays et l'apparition subséquente de certaines normes civilo-militaires libérales chez

67. Voir Thomas RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies : The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1997, 260 p.

ces mêmes pays. En ce qui concerne cette seconde partie, notre attention portera essentiellement sur le rôle de la théorie des régimes comme instrument de transfert de normes et sur l'examen du Partenariat pour la Paix comme modèle d'utilisation de transfert de normes.

#### A — Régimes et les transferts de normes

Le concept de régime international a été surtout consacré dans les textes de la science politique avec la parution de l'ouvrage dirigé par Stephen Krasner sur la théorie des régimes. La citation pertinente mille et une fois citée par tous ceux qui ont travaillé sur la théorie des régimes se lit comme suit : « un ensemble de principes implicites ou explicites, de normes, de règles et de processus décisionnels, où convergent les attentes des acteurs à l'intérieur d'un domaine donné des relations internationales<sup>68</sup> ». En réalité, le concept de régime est très ancien, notamment sur le plan du droit interne. Il suffit de parler des différents régimes du droit matrimonial pour s'en convaincre ! Le passage du droit interne au droit international ne va pas cependant sans difficultés, car ces deux ordres sont spécifiquement différents, d'où les nombreuses théories en cours sur l'évolution des relations internationales.

À certains égards, la notion de régime est un « attrape-tout », car elle a été utilisée dans le domaine de l'*arms control*<sup>69</sup>, de la sécurité collective<sup>70</sup>, des télécommunications<sup>71</sup> de la pollution<sup>72</sup>, de l'environnement<sup>73</sup> et ainsi de suite, l'ouvrage récent le plus intéressant en la matière étant celui de Väyrynen sur la gouverne globale<sup>74</sup>. Les problèmes de définition abondent, mais dans l'ensemble, on peut définir un régime comme un processus de régulation structuré et structurant. Au contraire d'un système qui est structuré par la définition des acteurs et par des frontières statiques – en règle générale un espace géographique, un régime est structuré par l'« espace public » qui le qualifie. D'où évidemment les nombreux domaines auxquels le concept de régime a été appliqué. Il existe donc autant de types de régimes qu'il existe d'espaces

68. Stephen KRASNER (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 1-2.

69. Albert LEGAULT et Michel FORTMANN, *Prolifération et non-prolifération nucléaires, stratégies et contrôles*, Québec/Paris, Centre québécois de relations internationales/Fondation pour les études de défense nationale, 1993, 496 p.

70. Charles-Philippe DAVID et Albert LEGAULT, *La redéfinition des politiques de sécurité : le cas yougoslave*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1995, 224 p.

71. Peter F. COWHEY, « The International Telecommunications Regime : The Political Roots of Regimes for High Technology », *International Organization*, vol. 44, n° 2, Spring 1990, pp. 169-199.

72. Michael R. M'GONIGLE et Mark W. ZACHER, *Pollution, Politics, and International Law : Tankers at Sea*, Berkeley, University of California Press, 1979.

73. Don MUNTON et Geoffrey CASTLE, « Air, Water, and Political Fire : Building a North American Environmental Regime », dans Mark W. ZACHER et Claire A. CUTLER (dir.), *Canadian Foreign Policy and International Economic Regimes*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1992.

74. Raimo VÄYRYNEN (dir.), *Globalization and Global Governance*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999, 285 p.

publics structurés. Par ailleurs, un régime est un *processus structurant* à deux égards : par la *métarégulation* lorsqu'il s'agit à proprement parler de la phase de la formation du régime, et par son fonctionnement – la *régulation* proprement dite, qui inclut les règles, les procédures, et la vérification. Le processus de formation du régime est la partie *noble* du régime : il englobe les principes et les normes. Plus le consensus sera grand à leur égard, plus la légitimité du régime sera grande. En la matière, c'est la notion sociologique de « norms congruence » qui détermine la légitimité du régime. Quant au fonctionnement d'un régime, ce sont les variables dichotomiques du respect ou de la violation des règles et des procédures d'exécution qui déterminent l'efficacité du régime, d'une part, et l'existence prononcée ou faible de mécanismes de règlement des différends par rapport aux règles et procédures, d'autre part.

L'espace public qui nous intéresse ici est le domaine des relations civilo-militaires. Celui-ci peut être défini comme l'ensemble des normes et principes ainsi que des règles et procédures qui définissent les relations entre les pouvoirs politique et militaire, d'une part, et entre la société et les pouvoirs politique et militaire, d'autre part.

#### 1- Quelques problèmes de définition : les normes et principes

Commençons par l'essentiel, c'est-à-dire par la question des normes. Celles-ci font l'objet d'un corpus théorique croissant. Une étude récente de Kai Alderson, distingue quatre étapes différentes dans la place des normes dans les relations internationales. La première étape remonte aux débats entre les réalistes et les libéraux ou à la tension qui a toujours existé entre ces deux écoles sur la question de savoir si la fin justifie les moyens. Autrement dit, les normes ou la moralité importe peu, c'est le résultat politique qui compte<sup>75</sup>. Une deuxième étape a été franchie, selon Alderson, avec la théorie des régimes qui met l'accent sur les aspects institutionnalistes multilatéraux des régimes. Ici, les normes sont importantes, car si les États coopèrent et coordonnent leurs politiques en cette ère d'interdépendance croissante de la société internationale, c'est parce qu'il y va de leurs intérêts de coopérer. L'aspect rationnel de la coopération n'est guère éloigné des théories républicaines de Kant : les intérêts des États peuvent et doivent être poursuivis dans l'élaboration de mécanismes multilatéraux d'action collective. Une troisième étape serait intervenue, toujours selon Alderson, à travers les théories constructivistes qui postulent que ce sont les normes qui définissent l'action (*that shape action*), même si celles-ci restent toujours transparentes pour ceux ou celles qui les mettent en œuvre. Autrement dit, peu importe le caractère instrumental des comportements, c'est-à-dire intéressés ou orientés vers la recherche d'intérêts égoïstes, les acteurs restent conscients du phénomène et continuent d'y apporter

75. Voir Kai ALDERSON, « Beyond the Linguistic Analogy : Norm and Action in International Politics », Vancouver, Institute of International Relations, The University of British Columbia, *Working Paper n° 31*, mai 2000, 35 p. L'auteur parle de la tension entre les termes anglais « morality » et « expediency ».

leur appui. Nous en serions désormais à une quatrième étape, caractérisée, selon Alderson, par l'éclectisme, où plusieurs éléments seraient empruntés aux trois premières écoles pour finalement conclure que les normes et idées peuvent « faciliter le marchandage, réduire les coûts d'élaboration d'un accord, ou faciliter l'équilibre entre les parties à travers l'apparition de solutions de marchandage qui rendent l'éventail des choix plus visibles et plus saillants<sup>76</sup> ».

S'il est vrai que plusieurs éléments de ces débats peuvent être retrouvés à travers la littérature, il n'est pas évident que l'apparition de ces quatre étapes soient chronologiquement pertinentes. Tous les spécialistes s'entendent sur le fait qu'un régime ne peut être que multilatéral – il implique donc une entente entre au minimum trois acteurs ; qu'il ne peut correspondre à un jeu à somme nulle<sup>77</sup>, puisque l'objectif recherché est de réduire les coûts et de maximiser les avantages des uns et des autres à travers une coopération multilatérale ; que les régimes constituent un instrument de gestion susceptible de faciliter le règlement des conflits à l'intérieur même de leur cadre ; qu'ils sont d'autant plus contraignants qu'il existe des mécanismes de vérification susceptibles d'accroître la confiance entre les membres participant au régime<sup>78</sup> ; qu'ils sont susceptibles d'être modifiés dans le temps afin de tenir compte de l'évolution de la situation<sup>79</sup> ; et qu'ils rendent plus difficile toute « défection » à l'intérieur du régime<sup>80</sup>. Janice Gross Stein a résumé les trois conditions essentielles nécessaires à l'existence d'un régime : des attentes convergentes de la part des membres qui en font partie ; une forme d'interdépendance entre les membres ; et l'existence de procédures décisionnelles susceptibles de renforcer la confiance entre les membres<sup>81</sup>.

Si chaque régime possède ses propres règles et ses propres procédures décisionnelles, il reste toutefois qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer les normes des principes. Krasner dans son étude séminale sur les régimes définit les principes comme « des croyances de fait, de cause ou de rectitude », alors que les normes constituent des critères de base des comportements régis par

76. K. ALDERSON, *op. cit.*, p. 10. Le texte anglais se lit comme suit : « (...) norms and ideas can facilitate bargaining, reduce the costs of reaching an agreement, or contribute to equilibrium by making some bargaining solutions more salient than others ».

77. Élément souligné à juste titre par Janice Gross STEIN, dans son article « Detection and Defection : Security « régimes » and the Management of International Conflict », *International Journal*, Autumn 1985, p. 599 (599-627).

78. Cette remarque est particulièrement vraie pour le régime de contrôle de la non-prolifération nucléaire à travers l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne.

79. Cette question a fait l'objet d'innombrables études sur les différents groupes de contrôle existants en matière d'exportation des technologies dites sensibles, peu importe qu'il s'agisse du groupe des pays fournisseurs nucléaires (le Groupe de Londres), des pays membres du Groupe d'Australie qui contrôle les produits susceptibles d'entrer dans la composition des armes chimiques ou bactériologiques, ou encore des pays membres du groupe RCTM (Régime de contrôle de la technologie des missiles) qui contrôle l'exportation des produits sensibles en matière de lanceurs balistiques.

80. R. VAYRYNEN, « Norms, Compliance, and Enforcement in Global Governance », in *op. cit.*, p. 37.

81. J. STEIN, *op. cit.*, p. 603.

une forme de réciprocité entre les droits et obligations contractés<sup>82</sup>. Le terme norme doit alors être considéré ici comme des « standards » ou comme un étalon de base à partir duquel les comportements peuvent être comparés. Nous n'acceptons pas cette définition. Nous préférons réserver le concept de normes à la fonction de métaréglulation d'un régime, ou si l'on veut, à la partie noble du régime, c'est-à-dire à ce qui doit être fait par opposition à ce qui est ou à la façon de le faire. Autrement dit, les normes correspondent au « ought » anglais ou encore à ce que le politologue Gérard Bergeron a défini comme la fonction « impérante » dans l'ordre politique interne d'une gouverne politique<sup>83</sup>.

Sur le plan des organisations internationales, ce sont généralement leurs chartes constitutives qui définissent les normes à respecter. Ainsi pour l'ONU, il s'agit de maintenir la paix et la sécurité internationales ; pour l'Agence internationale de l'énergie atomique de Vienne, les normes sont doubles : empêcher la prolifération des armes nucléaires et faciliter le développement de l'atome à des fins pacifiques<sup>84</sup>. Comme le souligne bien Robert O. Keohane, les institutions ont des buts qu'elles « souhaitent promouvoir à travers leurs règles » et généraliser sur une base multilatérale, « facilitant ainsi la cohérence dans les comportements et la situation des petits États<sup>85</sup> ». Nous réservons donc le terme de normes aux *buts et objectifs normatifs* poursuivis par un régime particulier, par exemple le fait que le postulat de base d'un régime civilo-militaire démocratiques soit celui d'un contrôle absolu du pouvoir politique sur le pouvoir militaire. Quant à la notion de principes, cette notion a un sens abstrait en français comme en anglais. En logique pure, un principe est une proposition première posée et non déduite. Les principes peuvent aussi avoir valeur de propositions scientifiques, par exemple les principes de la philosophie, de la didactique, de la physique, de la chimie, etc. Il est malheureux que Krasner ait retenu ce concept comme élément constitutif d'un régime, car il est difficile à opérationnaliser et surtout à différencier des normes qui elles aussi constituent des « croyances de fait ». D'autant qu'un principe, selon le grand Robert, peut correspondre à « une règle d'action, formulée ou non, s'appuyant sur un jugement de valeur et constituant un modèle, une

82. « Principles are beliefs of facts, causation and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. » S. KRASNER, *op. cit.*, p. 2.

83. G. BERGERON, *op. cit.*

84. Cet objectif formulé dans les années 50 alors qu'on considérait l'atome comme une panacée pour résoudre les problèmes énergétiques mondiaux, est désormais passé à l'arrière-plan des objectifs de l'AIEA, puisque plusieurs estiment qu'il est impossible de distinguer une explosion nucléaire militaire d'une autre censément conduite à des fins pacifiques, telles l'excavation de minéraux ou la confection de réservoirs stratégiques de pétrole.

85. Robert O. KEOHANE, « Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War », dans David A. BALDWIN, *Neorealism and Neoliberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 295-296. Le texte anglais se lit comme suit : « The coalitions that establish international institutions have *purposes*, which they expect their rules and organizations to promote. Multilateralism may create a presumption in favor of the norm that principles of conduct must be generalized to all members of the institution, imparting greater consistency to behavior and favoring weaker states. » C'est nous qui soulignons.

règle ou un but ». De telles propositions nous ramènent au normatif. Dans une étude antérieure, nous avons réservé le terme de principes aux sous-parties constitutives d'un régime qui doivent correspondre à des normes implicites ou explicites, juridiques ou non et plus générales<sup>86</sup>. Autrement dit, la norme ou les normes sont une catégorie normative englobante à l'intérieur de laquelle ou desquelles des principes reliés mais séparés peuvent coexister. Ainsi, dans le cadre d'une démocratie qui postule *a priori* la suprématie du civil sur le militaire, le contrôle civil resterait la norme dominante, tandis qu'une multitude de principes pourrait venir s'ajouter à cette norme dominante, telle la nomination d'un civil à la tête du ministère de la défense, le contrôle des dépenses militaires par les civils ou le législatif, l'absence d'immixtion des civils dans la conduite des opérations militaires, ce qui en soi constitue le revers de la médaille du contrôle civil sur le militaire dans la mesure où le premier reconnaît au second une expertise particulière.

Par ailleurs, nous retenons comme définition des règles, l'ensemble des critères d'action qui permettent de rendre opératoires les normes et principes. Il s'agit donc d'un processus en amont dirigé vers la réalisation de tâches spécifiques en aval. La véritable question qui se pose alors est celle de savoir qui contrôle qui et quoi et en vertu de quels principes. Quant aux procédures, nous les définissons comme des modes d'action spécifiques à caractère décisionnel contribuant à la mise en application des normes et des règles. Ainsi, l'exécutif ou une administration peut, en vertu des pouvoirs implicites qui lui sont confiés, édicter ou promulguer des règles pour faciliter la mise en application d'un régime particulier, mais les procédures, pour être légitimes, doivent respecter les principes et normes du régime en question. Inutile de préciser ici que la fonction judiciaire a une importance capitale en ce domaine, car il est impossible d'établir des règles de contrôle d'un pouvoir sur un autre sans en même temps reconnaître qu'un tiers pouvoir doit être en mesure de trancher entre les deux en cas d'opposition entre deux pouvoirs pléniers (le militaire et le civil).

En l'absence du fermier, demande Gilbert, peut-on légitimement s'attendre à ce que les renards prennent soin des poules ? C'est peut-être là la façon la plus fondamentale de poser le problème des relations civilo-militaires et c'est sans doute avec beaucoup de perspicacité que le lieutenant colonel Michael H. Gilbert pose cette question<sup>87</sup>. En science politique, la question classique est celle de savoir qui contrôle les prisonniers et qui contrôle les gardiens des prisonniers. La problématique est la même : en cas d'opposition entre un contrôlant et un contrôlé, une tierce partie doit décider du bien-fondé des parties respectives en vertu soit de principes supérieurs généralement dégagés

86. C.-P. DAVID et A. LEGAULT, *op. cit.*

87. Col. Michael H. GILBERT, « The Military and the Federal Judiciary : An Unexplored Part of the Civil-Military Relations Triangle », *United States Air Force Academy [USAF] Journal of Legal Studies*, vol. 8, 1997/1998, pp. 197-224. La citation « Are the Foxes Going to Take Care of the Hens When the Farmer is not Watching ? » est tirée de la page 220.

par la jurisprudence des cours supérieures dans une démocratie ou soit encore selon des critères qui sont propres à la nature du régime politique en question.

Nous touchons ici au problème fondamental de la démocratie qui est un processus socio-politico-culturel en constante évolution. Tout comme la gouverne politique s'inscrit dans un contexte politique plus vaste constitué par les trois niveaux d'analyse que nous avons retenus dans la première partie de cette étude, un régime civilo-militaire démocratique est aussi gouverné par ses propres règles dont l'application ne peut être séparée de la gouverne politique globale.

## 2- De la validité des contrôles internes et externes

La pire forme de contrôle dans n'importe quel système politique est sans aucun doute le secret souvent tributaire, pour son fonctionnement, de tout un appareil de répression. L'une des plus grandes vertus de la démocratie réside dans l'information, la transparence des discussions et de la communication, dans la responsabilité des élus et sur toutes les autres mesures de contrôle qui accompagnent le tissage de cette toile d'interconnectivité<sup>88</sup>. Sur un plan international, la notion de contrôle, selon Lazare Kopelmanas, repose sur quatre modalités bien connues : le dédoublement fonctionnel qui consiste à confier à des agents internes la responsabilité de la vérification de la conformité des comportements étatiques par rapport aux traités conclus, la publicité par soumission de rapports ou l'obligation de rendre des comptes, éventuellement le recours à des inspections sur place et le contrôle par voie d'administration internationale directe<sup>89</sup>.

Si l'intériorisation de normes universellement reconnues sont généralement intégrées sur un plan interne, soit à travers des mécanismes ou des dispositifs qui relèvent de la nature même de la démocratie, elles peuvent l'être aussi à travers l'existence d'une multitude d'accords régionaux ou de conventions diverses qui sont intégrés par le biais d'organisations internationales à caractère mondial ou régional. Dans un tel contexte, comme le souligne si bien Ratner, le défi de l'« élaboration et de la mise en vigueur de règles de conduite pour les États signifie qu'il faille surmonter deux difficultés majeures : comment rendre ces préceptes légitimes à l'intérieur d'une communauté de nations aussi variées et comment peut-on les rendre opératoires en l'absence d'une autorité

88. Sharon L. SUTHERLAND, « Responsible Government and Ministerial Responsibility : Every Reform is Its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science*, vol. xxiv, mars 1991, pp. 91-120; et Sharon L. SUTHERLAND, « The Problem of Dirty Hands in Politics : Peace in the Vegetable Trade », *Canadian Journal of Political Science*, vol. xxviii, septembre 1995, pp. 479-507.

89. Lazare KOPELMANAS, « Le contrôle international », dans *Recueil de Cours de l'Académie de Droit International*, tome 77, 1950, p. 70 (59-147).

souveraine unique ou de mécanismes de mise en vigueur supranationaux<sup>90</sup> ? » Pour Ratner, le point de départ d'un tel processus est évidemment les normes ou principes contenus dans les traités globaux ou régionaux qui servent d'étalons de base pour mesurer les comportements des États<sup>91</sup>. Rob De Wijk rejoint d'ailleurs Ratner lorsqu'il affirme que l'« effet pacificateur de l'intégration et de l'interdépendance est étroitement associé au statut de membres à l'intérieur de réseaux ou d'organisations internationales, ce qui limite d'autant la marge de manœuvre des États dans la formulation de leur politique étrangère<sup>92</sup> ».

La véritable question en matière de transfert des normes est donc de savoir si les organisations ou institutions internationales sont effectivement capables, à travers leurs règles et procédures, d'affecter le comportement des États de la même façon que si ceux-ci souscrivaient dans l'ordre interne à de nouvelles normes. La seule sanction dont dispose une institution internationale pour forcer l'acceptation de règles est généralement, d'en suspendre un membre, ou de l'exclure tout simplement de l'organisation. Force est donc de constater que sur le plan méthodologique on pourra toujours rétorquer, en cas de transfert de normes, soit que l'État les accepte parce qu'il n'est pas dans son intérêt de faire autrement, ou soit encore qu'il les soutient du bout des lèvres, sans pour autant joindre le geste à la parole. Nous pourrions ainsi voir un État souscrire librement à de nouvelles normes – et les exemples sont nombreux dans le domaine des conventions internationales signées mais non respectées par des États –, sans pour autant avoir la moindre intention de les appliquer. Un exemple suffit ici : les nouveaux membres de l'OTAN, telles la Pologne, la République tchèque et la Hongrie, souscrivent-ils à des normes démocratiques en matière de défense, parce qu'il y va de leur intérêt sécuritaire d'agir ainsi, ou tout simplement parce l'OTAN fait du transfert des normes démocratiques des pays de l'Alliance en matière de défense une condition *sine qua non* de l'acceptation de nouveaux membres au sein de l'Alliance ?

Lorsque des institutions obligent toutefois les États à recourir à des règles et procédures qui sont exercées collectivement comme une procédure de contrôle équivalente à celle qui existerait sur un plan interne, on est raisonnablement en droit de conclure qu'un transfert de normes a effectivement eu lieu. Cette façon de voir correspond très exactement à la théorie des régimes qui postule que les États se comportent effectivement, à travers les règles et procédures acquises à l'intérieur d'un régime, comme ils le feraient

90. Steven R. RATNER, « International Law : The Trials of Global Norms », *Foreign Policy*, Spring 1998, p. 65 (65-80). Le texte anglais se lit comme suit : « (...) devising and enforcing universal rules of conduct for states means overcoming two cardinal challenges : how to make such precepts legitimate in a diverse community of nations ; and how to make them stick in the absence of anyone sovereign authority or supranational enforcement mechanism. »

91. *Ibid.*, p. 66.

92. Rob DE WIJK, *NATO on the Brink of a New Millenium : The Battle for Consensus*, London, Brassey's Atlantic commentaires, 1996, p. 146. La citation anglaise se lit comme suit : « The pacifying effect of integration and interdependency is closely linked to membership of international organisations and networks and there is less room for manoeuvre in formulating foreign policy. »

s'ils agissaient seuls. La seule véritable question à laquelle il importe de répondre est celle de savoir si ces dispositions ne valent que pour l'« issue area » accepté ou pour utiliser un terme que nous avons utilisé au départ, que pour l'espace public considéré. En ce domaine, il est probable que la réponse est positive, puisque, nous l'avons vu, il y a souvent autant de régimes qu'il y a d'« espaces publics ».

## B — Le Partenariat pour la Paix (PPP)

En ce qui a trait aux relations civilo-militaires, il est notable de constater le rôle et l'importance des organisations internationales à caractère régional ou mondial. L'ONU en est un bon exemple dans le domaine du maintien de la paix, mais l'OTAN est probablement pour les anciens pays d'Europe centrale l'organisme le plus important d'homogénéisation des comportements sur le plan de la défense et de la sécurité. Un programme particulier retient évidemment notre attention. Il s'agit du Partenariat pour la Paix (PPP) dont la cellule ouvrière reste le CPEA ou le Conseil de Partenariat euro-atlantique, institué en mai 1997, et auquel participent aujourd'hui 46 pays. Seuls 17 pays participent cependant au Processus de planification et d'examen (PARP – Planification and Review Process) du PPP. Le PARP a pour but de favoriser la transparence dans l'établissement des plans de défense et d'accroître l'interopérabilité entre les forces des pays partenaires et celles des pays de l'OTAN, par l'élaboration et l'examen d'objectifs de planification mutuellement agréés.

Trois choses méritent d'être soulignées ici. En premier lieu, le PPP est sans aucun doute le projet le mieux réussi de l'OTAN destiné à faciliter la transition démocratique à l'intérieur des pays d'Europe centrale qui ont adhéré à l'OTAN. Sur le plan de la sécurité, l'intégration de ces pays a le mérite sinon de « dénationaliser » les politiques de défense – ou comme le souligne Nelson S. Drew<sup>93</sup>, d'éviter leur « renationalisation » – du moins de les intégrer dans le cadre d'un contexte multilatéral où les règles du jeu sont bien connues et définies<sup>94</sup>. La même chose peut être dite du PPP qui a pour effet d'amener les pays qui y participent à prévoir et à accepter des obligations dans le cadre d'opérations qui pourraient être menées sous l'égide de l'ONU ou de l'OTAN, voire même, un jour peut-être, sous la gouverne de l'UE, ce qui multilatéralise davantage les processus de gestion de la paix et de la sécurité internationales. Ces éléments n'ont pas échappé d'ailleurs à un ancien haut gradé militaire hollandais, Rob De Wijk, qui parle de ce programme comme d'un régime de

93. Selon Nelson S. Drew, le projet a le mérite de forcer ces pays à considérer leur défense sur un plan collectif plutôt que sur une base compétitive. Nelson, S. DREW, « NATO from Berlin to Bosnia : Trans-Atlantic Security in Transition », *McNair Paper 35*, Washington, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, janvier 1995, p. 28.

94. Jon R. GROVES Jr., « PPP and the State Partnership Program : Fostering Engagement and Progress », *Parameters*, Carlisle Barracks, vol. 29, n°1, printemps 1999 (version internet).

coopération doté de ses propres normes et valeurs<sup>95</sup>. En deuxième lieu, les normes et principes qui sont à l'origine de ce programme sont les mêmes que ceux observés par les pays de l'OTAN. Il y a donc ici transfert direct des normes démocratiques des pays de l'Ouest à d'anciens pays d'Europe de l'Est. En troisième lieu, les règles et procédures qui gouvernent le PFP sont sensiblement les mêmes que celles qui existent au sein des démocraties : publicisation des dépenses militaires, information et transparence dans les communications, même si plusieurs documents sont tenus secrets à l'intérieur de l'Alliance, et échanges d'information et communications constantes entre les pouvoirs militaire et civil à travers les structures traditionnelles ou habituelles de l'Alliance. Il y a donc beaucoup de vérité dans la thèse constructiviste développée par Risse-Kappen à l'effet que les démocraties exportent leurs normes à la manière des « fédérations pacifiques » souhaitées par Immanuel Kant<sup>96</sup>. Une autre façon d'exprimer le même concept est de conclure, comme Risse-Kappen le fait d'ailleurs, que les démocraties « externalisent » leurs normes, ce qui ajoute foi à la thèse de Francis Fukuyama sur la « fin » de l'histoire, pour autant que finissent par mourir tous les régimes totalitaires !

Le calendrier de travail 2000-2001 pour le Partenariat indique bien par ailleurs, au seul point 7 de son programme qui porte sur le contrôle démocratique des Forces et de leurs structures, l'étendue des études réalisées et leur importance relative, par comparaison avec ce que tentent de faire les démocraties. Le tableau ci-dessous nous en fournit un bon aperçu<sup>97</sup>. La même chose peut être dite du programme de travail pour les années 1997-1999 et le site de l'OTAN recense, pays par pays, l'ensemble des activités accomplies<sup>98</sup>.

Quant à la façon dont les règles et procédures sont appliquées, c'est sans doute à ce niveau que les contraintes sont les plus exigeantes. « Exporter ses normes » peut ne pas avoir de sens, comme le prétend Piotr Dutkiewicz dans

95. Rob DE WIJK, *op. cit.*, pp. 143-144. La phrase pertinente se lit comme suit : « (...) the concepts (...) demand that within the system there are common norms and standards of conduct. Within the system countries must be answerable for failing to observe these norms and standards. Third, there must be a readiness to develop instruments to allow action to be taken to prevent violation of these norms and standards, and to intervene if they should be violated. Finally, a clarity of political intentions of countries within the system is the basis for co-operation. »

96. THOMAS RISSE-KAPPEN, *Cooperation Among Democracies : The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1997, 260 p.

97. Le texte original est en anglais et c'est la seule version qui figure sur le site officiel de l'OTAN. Les trois niveaux d'analyse qui figurent dans la colonne de gauche ont été ajoutés par les auteurs.

98. Ce document est révélateur, car on note pour l'Autriche la tenue d'un séminaire sur l'importance des minorités au sein des Forces armées ; pour la Bulgarie, un séminaire sur l'importance de la société civile ; pour la République tchèque, une multitude de séminaires de formation sur le contrôle démocratique des Forces ; pour l'Estonie, des séminaires de formation sur les devoirs civiques et les rapports civilo-militaires ; pour la Hongrie, la tenue d'un cours sur le contrôle du Corps des officiers au sein des Forces, et ainsi de suite. Voir <http://www.nato.int/pfp/docu/pwp9799/dfc.pdf>.

son étude<sup>99</sup>, si les normes restent vides de substance. Il faut donc prévoir des mécanismes pour les traduire dans la réalité. À ce niveau, les études ne manquent pas, les procédures sont multiples et complexes mais dans l'ensemble, elles suivent toutes la même voie. Le premier élément consiste en la signature par tout pays intéressé par le Partenariat d'un Document cadre, suivi par sa présentation, l'établissement d'un programme de travail et l'élaboration ultérieure d'un Programme de Partenariat individuel (IPP – Individual Partnership Program) qui sera finalement approuvé à la toute fin par le Conseil de l'OTAN. À chacune des étapes de ce cheminement, le pays peut bénéficier des conseils et avis des différents organes de l'OTAN habilités à discuter de ces questions.

Tableau 2

**Quelques aspects du programme de travail 2000-2001 du Partenariat  
(Partnership Work Programme 2000-2001)**

<b>NIVEAU normatif</b>	<p>The seat of authority: constitutional and legal checks and balances in the security and defence fields;</p> <p>The process of interaction between Government, Parliament and the armed forces; parliamentary oversight of decision-making in defence;</p> <p>The need for military's political neutrality; participation of the military in political life.</p>
<b>NIVEAU de l'imputabilité</b>	<p>Defence Reform: reconciling military culture and tradition with the restructuring of the defence establishment;</p> <p>The role of the media and of independent civilian expertise on security;</p> <p>Military training and the use of military forces to support civilian authorities;</p> <p>Encourage defence and security related education for civilian cadres and staff in Government and Parliament;</p> <p>Exchange information on concepts of defence structures;</p> <p>Military training and the use of military forces to support civilian authorities;</p> <p>Improve the use of modern information technology for the access to and provision of free flow DPS information.</p>
<b>NIVEAU sociétal</b>	<p>Encourage the development of balanced civil-military relations including the military's role and image in a democratic civic society and the role of conscription if any.</p>

Source : <http://www.nato.int/pfp/docu/d990616a.htm>

99. Voir le chapitre de l'auteur sur la Pologne, la République tchèque et la Hongrie.

À travers le PARP (Processus de planification et d'examen) du PPP, les États participants s'engagent à fournir des informations sur plusieurs sujets tels leur politique de défense, leurs plans de défense ainsi que leurs plans financiers pour la prochaine période de planification du PPP, leur politique nationale en matière de coopération dans le cadre du PPP, et finalement, les forces disponibles pour les opérations, les entraînements et les exercices dans le cadre du PPP<sup>100</sup>. C'est à partir de ces informations que sont établis les Objectifs d'interopérabilité (IO – *Interoperability Objectives*<sup>101</sup>) du PPP, qui déterminent pour une période de deux ou trois années un ensemble réaliste d'objectifs militaires à atteindre. Ce guide d'objectifs « ne crée pas des engagements obligatoires, mais en les acceptant comme objectifs, les Partenaires s'engagent à faire des efforts sérieux afin de les atteindre<sup>102</sup> ». Qu'on le veuille ou non, la procédure ressemble beaucoup à ce qui se passe dans l'ordre interne. L'exécutif ou quelquefois la fonction législative fixe des objectifs à atteindre, et on s'attend à ce que le ministère de la Défense, en l'occurrence le pays participant au PPP, exécute ses engagements. Il s'agit donc ici d'une fonction politique vitale exercée par une organisation internationale qui trace les limites politiques à l'intérieur desquelles on s'attend à ce qu'un pays fonctionne, du moins sur le plan de ses engagements militaires<sup>103</sup>. En outre, le caractère collectif de l'entreprise est nettement affirmé, car tous les plans individuels du Partenariat sont approuvés conjointement par les membres de l'Alliance et les pays partenaires adhérant au PARP. Ce rapport est ensuite acheminé aux ministres des pays membres du CPEA. Ce document reste d'une grande transparence, car il informe les Alliés des engagements et objectifs pratiques que leurs partenaires veulent atteindre par le PPP, et les défis auxquels ils devront faire face.

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

101. Ce terme est remplacé, depuis l'institution du Partenariat renforcé en 1997, par l'abréviation OP ou par les Objectifs du Partenariat, afin de bien souligner que les buts visés ne résidaient plus uniquement dans l'interopérabilité des forces avec les nouveaux membres, mais plutôt pour souligner l'égalité de tous les membres vis-à-vis des tâches de l'Alliance. La planification des objectifs a d'ailleurs été étendue à une période de six ans. Voir *Appendix B – Expanded and Adapted PARP*, Site de l'OTAN, [www.nato.int](http://www.nato.int). Le sommet de Washington en avril 1999 a aussi produit un document intitulé « Vers un Partenariat pour le 21<sup>e</sup> siècle : le Partenariat renforcé et plus opérationnel ».

102. « These goals do not create a binding commitment, but by accepting them as goals, Partners undertake to make serious efforts towards achieving them. » A. CRAGG, *op. cit.*, p. 24.

103. Après l'étude détaillée de ce premier projet, des consultations bilatérales et multilatérales sont tenues pour examiner l'évaluation du PARP et les Objectifs d'interopérabilité. Une équipe de l'OTAN formée de membres provenant du Secrétariat international, de l'état-major international, des autorités militaires de l'OTAN et de la Cellule de coordination du partenariat, effectue une visite chez les partenaires participants pour une table ronde bilatérale en compagnie d'experts pour amender et raffiner chaque projet et s'entendre sur une liste définie d'Objectifs d'interopérabilité. Ensuite, le personnel du Secrétariat international révisé et amende chaque évaluation, qui a précédemment été discutée formellement lors de sessions individuelles du Comité directeur politico-militaire du Partenariat pour la Paix (PMSC) à l'OTAN.

Un démocrate libéral peut-il se contenter des assurances ainsi fournies à travers les « relais » que constitue l'OTAN et les formes de contrôle que constituent les règles et procédures internes du PPP ? En la matière, il est probable que la seule façon de répondre à cette question est de reprendre la même analyse en tentant de voir, sur le plan de l'ordre interne de ces pays, si les principes de fonctionnement répondent aussi aux critères démocratiques d'un RCML. L'étude de Yannick Mondy sur les trois pays d'Europe centrale qui se sont joints à l'OTAN est intéressante à cet égard<sup>104</sup>. D'autres études sont aussi en cours sur deux de ces trois pays, mais la Bulgarie, non membre de l'OTAN, a été ajoutée comme étude de cas<sup>105</sup>. C'est donc dire que la théorie des régimes répond en partie aux interrogations que nous nous posons sur l'utilité des institutions internationales comme « relais » et comme « contrôleur » interne des normes transférées, mais qu'elle ne saurait répondre à toutes les autres interrogations qui en découlent.

Des conclusions plus générales sont par ailleurs dressées dans l'avant-propos de cette étude. Nous invitons donc le lecteur à le lire pour posséder une vue d'ensemble du sujet.

---

104. Voir plus loin l'article de cet auteur.

105. Cette étude est sous la responsabilité du professeur Dutkiewicz. Elle fera partie du manuscrit que nous préparons à l'intention d'un public anglophone.