

Université de Montréal

Le régime de sécurité de l'Europe centrale et orientale
postcommuniste : mise en place et fonctionnement

par
Theodor Tudoroiu

Département de science politique
Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de *Philosophiae Doctor* (Ph.D.)
en Science politique

Décembre 2005

© Theodor Tudoroiu, 2005



JA

39

U54

2006

V.005

AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

Le régime de sécurité de l'Europe centrale et orientale postcommuniste : mise en place et fonctionnement

Présentée par :

Theodor Tudoroiu

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

André J. Bélanger
Président-rapporteur

Michel Fortmann
Directeur de recherche

Diane Éthier
Codirectrice de recherche

Frédéric Mérand
Membre du jury

Albert Legault
Examineur externe

Michael Huberman
Représentant du doyen de la FES

Sommaire

Le but de cette thèse est de démontrer que l'absence de tension militaire dans la moitié orientale du continent européen après 1989 est due à l'existence d'un régime de sécurité informel intégrant les pays de la région et la Russie.

À la chute du communisme, un vide idéologique et identitaire s'instaure en Europe centrale et orientale. Plusieurs systèmes de valeurs essaient de le combler. Sous l'effet de l'ultranationalisme et du néocommunisme, l'ex-Yougoslavie et plusieurs républiques ex-soviétiques deviennent le théâtre de guerres civiles à dominante ethnique.

Le système démocratique de valeurs s'impose dans les dix pays de l'Europe centrale et orientale (PECO). Ceux-ci réussissent à éviter toute tension militaire. Ils adoptent, puis consolident la démocratie et passent à l'économie de marché à un rythme beaucoup plus accéléré que leurs voisins. Leurs sociétés évoluent en profitant du développement économique. Finalement, en 2004, ils adhèrent à l'OTAN et à l'Union européenne, intégrant ainsi la communauté occidentale de sécurité.

Nous considérons que cette évolution exceptionnelle est due à l'existence et au fonctionnement d'un régime de sécurité à triple composante institutionnelle. Sa structure inclut la CSCE/OSCE, le Partenariat pour la Paix de l'OTAN et les Accords européens de l'Union européenne. Son apparition est possible par suite de l'importation par les PECO du système occidental de valeurs. Une fois en place, il appuie la diffusion de plus en plus étendue de ces valeurs. Sous leur effet, les complexes États-sociétés de l'Europe centrale et orientale subissent des changements identitaires de taille. Finalement, cette transformation les rend compatibles avec leurs voisins occidentaux, permettant ainsi leur adhésion à la communauté de sécurité occidentale.

Vu l'importance du changement identitaire, nous analysons ce phénomène par le biais d'une approche théorique, basée sur le constructivisme d'Alexander Wendt et faisant appel précisément au « pouvoir de l'identité ». La première moitié de la thèse présente les aspects théoriques ainsi que la structure institutionnelle et le fonctionnement du régime. Nous insistons en particulier sur les valeurs, les principes et les normes dont ce régime est l'expression organisationnelle.

La deuxième moitié de la thèse est consacrée aux deux grands défis auxquels est confrontée la stabilité régionale. Il s'agit des tensions liées aux frontières et aux minorités et du possible « retour » de la Russie en quête d'une nouvelle sphère d'influence. En utilisant des données empiriques, nous présentons les actions du régime qui entraînent l'élimination de ces menaces.

Les deux chapitres en question comprennent des études de cas, consacrées aux membres du régime où l'ultranationalisme et le néocommunisme occupent temporairement l'avant-scène, tandis que les valeurs démocratiques ont beaucoup de mal à s'imposer : la Slovaquie de Meciar, la Roumanie d'Iliescu et la Bulgarie de Videnov. Leur analyse met en évidence l'influence multidimensionnelle du régime centre et est-européen et démontre son importance réelle pour la transformation démocratique qui assurera la stabilité régionale. La conclusion fait le bilan de cette démarche et analyse son applicabilité à d'autres domaines et espaces géographiques.

Mots clés :

Régime de sécurité / Constructivisme / Changement identitaire / Postcommunisme / Europe centrale / Europe orientale / Russie / OSCE / Accords européens / Partenariat pour la Paix

Summary

The goal of this thesis is to demonstrate that the absence of military tensions in the Eastern half of the European continent after 1989 is due to the existence of an informal security regime encompassing this region's countries and Russia.

After the fall of communism, Central and Eastern Europe (CEE) found itself in an ideological and identity vacuum. Several systems of values tried to fill it. Under the effect of ultranationalism and neocommunist, former Yugoslavia and several former Soviet republics became the theatre of ethnic civil wars.

The democratic system of values imposed itself in ten CEE countries. These countries succeeded in avoiding military tensions. They adopted, then consolidated democracy and turned to market economy much faster than their neighbors. Their societies evolved and developed economically. Finally, in 2004, they joined NATO and the European Union, thus integrating the Western security community.

I consider that this exceptional evolution is due to the existence and operation of a security regime with a triple institutional structure. It includes the CSCE/OSCE, NATO's Partnership for Peace and European Union's Europe Agreements. Its creation was possible as a consequence of CEE countries' adoption of the Western system of values. Once in place, it supported further diffusion of these values. Under their effect, the CEE state-society complexes underwent important identity changes. Finally, this transformation made them compatible with their Western neighbors, thus allowing them to join the Western security community.

Given the importance of identity change, I analyze this phenomenon by the means of a theoretical approach, based on Alexander Wendt's constructivism and emphasizing the "power of identity". The first half of the thesis presents theoretical aspects as well as the

institutional structure and the operating mode of the security regime. I put the emphasis on values, principles and norms, which found their institutional expression in this regime.

The second half of the thesis is devoted to two great challenges threatening regional stability. These are tensions related to borders and minorities and the possible "return" of Russia in search of a new sphere of influence. By using empirical data, I present the responses of the regime, which led to the elimination of these threats.

The two concerned chapters include case studies, devoted to members of the regime where ultranationalism and neocommunism temporarily prevailed, delaying the imposition of democratic values: Meciar's Slovakia, Iliescu's Romania and Videnov's Bulgaria. Their analysis highlights the multidimensional influence of the CEE regime and shows its importance for the democratic transformation, which ensured regional stability. The conclusion summarizes my analysis and assesses its applicability to other fields and geographical regions.

Key Words:

Security regime / Constructivism / Identity change / Postcommunism / Central Europe / Eastern Europe / Russia / OSCE / Europe Agreements / Partnership for Peace

Table des matières

Introduction.....	1
Chapitre 1 Une perspective théorique de la sécurité centre et est-européenne.....	20
1.1 Les grandes lignes du débat sur la sécurité postcommuniste	20
1.2 Les institutions internationales, clé de voûte de la stabilité est-européenne.....	22
1.2.1 Une organisation forte, « gendarme » de l'Europe	26
1.2.2 L'institutionnalisme libéral-réaliste	32
1.2.3 Les approches alternatives	37
1.3 L'importance des facteurs de nature interne	49
1.3.1 Les facteurs de nature interne chez les institutionnalistes.....	49
1.3.2 La théorie de la paix démocratique	51
1.4 L'apport de la théorie des régimes	56
1.4.1 Les régimes internationaux	56
1.4.2 Les régimes de sécurité en Europe après la guerre froide	67
1.4.3 L'émergence d'un système normatif européen dans le domaine de la sécurité	75
1.5 La contribution du constructivisme	79
1.5.1 Le choix de l'approche de Wendt	79
1.5.2 Le concept d'identité en tant qu'élément central des régimes.....	81
1.5.3 Une perspective wendtienne de la théorie des régimes	86
1.5.4 Le régime de sécurité centre et est-européen	90
Chapitre 2 Organisation du régime centre et est-européen.....	97
2.1 Un régime informel à triple structure institutionnelle	97
2.2 La structure institutionnelle du régime et son évolution	101
2.2.1 La CSCE/OSCE	102
2.2.1.1 Création et fonctionnement de la CSCE pendant la guerre froide	102
2.2.1.2 De conférence à organisation : la mutation de l'après-guerre froide.....	105
2.2.1.3 L'OSCE Deus ex machina ou Cendrillon de la sécurité européenne?	112
2.2.1.4 La contribution de l'OSCE au régime de sécurité centre et est-européen.....	115
1. Faiblesse de l'OSCE ou. insuffisance des évaluations.....	115
2. L'OSCE, organisation à deux vitesses	118
3. L'OSCE, embryon d'une communauté de sécurité	120
2.2.2 Les Accords européens	127
2.2.2.1 L'évolution des relations CE/UE - PECO après la fin de la guerre froide.....	128
2.2.2.2 Le contenu des Accords européens.....	132
1. Le cadre juridique.....	133
2. Un système européen de stabilité	133
3. La conditionnalité.....	134
4. Les objectifs	135
5. Les principes généraux et le dialogue politique.....	136
6. L'économie.....	136
7. Les institutions	137
2.2.2.3 La conditionnalité, clé de voûte de l'approche communautaire.....	139
1. Genèse et évolution de la conditionnalité communautaire	140
2. La clause fondement.....	142
3. La clause élément essentiel	143
4. Les effets de la conditionnalité.....	145
2.2.2.4 Conclusion : UE, Accords européens et régime de sécurité	150
2.2.3 Le Partenariat pour la Paix comme expression de l'implication à l'Est de l'OTAN.....	151
2.2.3.1 Les relations OTAN-PECO après la fin de la guerre froide	152
2.2.3.2 La création et la structure du Partenariat pour la Paix	154
1. Objectifs	155
2. Domaines de coopération	157
3. Structure institutionnelle	157
4. Évolution du Partenariat.....	159

2.2.3.3 Du Partenariat à l'élargissement	160
2.2.3.4 La contribution du Partenariat au succès du régime centre et est-européen.....	167
1. Le PPP, une réponse aux besoins sécuritaires des PECO.....	167
2. La dimension hégémonique du PPP, facteur de stabilité régionale.....	169
3. Les aspects militaires du Partenariat	171
4. Le PPP et le régime de sécurité centre et est-européen	173
2.2.4 L'enchevêtrement des trois structures et leur impact sur les PECO.....	175
Chapitre 3 Le régime de sécurité centre et est-européen et les tensions liées aux frontières et aux minorités	179
3.1 Le nationalisme	180
3.2 Le nationalisme en Europe centrale et orientale.....	184
3.2.1 Évolution historique.....	184
3.2.2 La géographie des nationalismes centre et est-européens après la fin de la guerre froide	187
3.2.3 Nationalisme, État et rapports majorité-minorité.....	198
a) Fin de l'autoritarisme et développement du nationalisme.....	199
b) Mécanismes institutionnels associés au nationalisme. Les théories de Lijphart et Horowitz	201
c) Les formations politiques des groupes ethniques majoritaires dans les PECO.....	203
d) La réponse des minorités.....	205
3.3 La contribution du régime de sécurité à la résolution des problèmes ethniques en Europe centrale et orientale	208
3.3.1 La protection universelle des minorités	208
3.3.2 La protection des minorités par la CSCE/OSCE.....	212
3.3.3 La protection des minorités et les Accords européens	215
3.3.4 Le Conseil de l'Europe et le dilemme droits individuels - droits collectifs	218
3.4 Première étude de cas : la Slovaquie de Meciar	225
3.4.1 Aperçu historique.....	225
3.4.2 Le régime de Meciar	228
3.4.3 La situation de la minorité hongroise.....	233
3.4.4 Le régime de sécurité centre et est-européen et la chute de Meciar	238
a) Les élections de 1998 et 2002.....	238
b) L'influence du régime de sécurité.....	240
La diffusion des normes et des valeurs démocratiques.....	240
Les pressions sur les décideurs.....	241
Les actions destinées à influencer la société slovaque	247
c) Le changement identitaire du complexe État-société slovaque	248
3.5 Deuxième étude de cas : la Roumanie d'Iliescu.....	255
3.5.1 Aperçu historique.....	256
3.5.2 Le régime d'Iliescu	259
3.5.3 La situation de la minorité hongroise.....	263
3.5.4 Le régime de sécurité centre et est-européen et la chute, le retour et la conversion démocratique d'Iliescu.....	268
a) L'influence du régime de sécurité.....	268
b) Le changement identitaire du complexe État-société roumain	276
3.6 Troisième étude de cas : la Bulgarie	284
3.6.1 Aperçu historique.....	284
3.6.2 La Bulgarie postcommuniste	285
3.6.3 La situation de la minorité turque	288
3.6.4 Le régime de sécurité centre et est-européen et le changement identitaire du complexe État-société bulgare	293
3.7 Conclusion	302
Chapitre 4 Le régime de sécurité centre et est-européen et la Russie.....	305
4.1 Contraintes et identité : la politique étrangère de la nouvelle Russie.....	305
4.1.1 Le poids de l'histoire	305
4.1.2 Occidentalisme et slavophilie, atlantisme et eurasianisme.....	306
4.1.3 Les étapes de la politique étrangère russe	308
4.1.4 Un « gaullisme sans de Gaulle ».....	317

4.2 La Russie et le régime de sécurité centre et est-européen	318
4.2.1 La Russie et les organisations composantes du régime.....	319
a) La Russie et l'Union européenne.....	320
b) La Russie, l'OTAN et le Partenariat pour la Paix	323
c) La Russie et la CSCE/OSCE	326
4.2.2 La politique russe envers les PECO	328
4.2.3 Le régime de sécurité et l'identité de la nouvelle Russie	333
4.3 Première étude de cas : la Russie et la Slovaquie de Meciar.....	339
4.3.1 La politique étrangère slovaque, de l'indépendance à 1998	339
4.3.2 Les relations slovaques-russes sous Meciar	343
4.4 Deuxième étude de cas : la Russie et la Roumanie d'Iliescu	347
4.4.1 L'historique des relations roumano-russes	347
4.4.2 Les relations roumano-russes sous Iliescu	349
a) Les débuts pro-soviétiques	349
b) La question moldave	351
c) Entre la Russie et l'Occident.....	352
L'attitude envers l'OTAN.....	353
La coopération économique avec la Russie.....	355
Le traité d'amitié roumain-russe	356
4.4.3 Les tendances philorusses après la chute du régime d'Iliescu	356
4.4.4 Conclusion	361
4.5 Troisième étude de cas : la Russie et la Bulgarie de Videnov.....	364
4.5.1 La politique étrangère bulgare de 1990 à 1994	364
a) Le poids de l'influence soviétique.....	364
b) L'obsession sécuritaire.....	365
c) Le traité d'amitié bulgare-russe	368
4.5.2 Russes et Bulgares dans le labyrinthe balkanique.....	369
4.5.3 Les relations bulgare-russes sous Videnov	375
4.5.4 Épilogue.....	380
4.6 Conclusion	382
Conclusion	386
Bibliographie.....	399
Annexe - Le classement annuel de la liberté élaboré par Freedom House	xvi
1. Tableaux pays par pays.....	xvii
2. Comparaisons - tableaux et graphiques.....	xix

Liste des tableaux

Tableau 1 Conflits armés dans les dix PECO, les Balkans occidentaux et la C.É.I., 1990-1995	10
Tableau 2.1 Les étapes de la stratégie communautaire envers les PECO.....	131
Tableau 3.1 Les minorités nationales de l'Europe centrale et orientale après la fin de la guerre froide .	187
Tableau 3.2 Les plus importantes minorités hongroises dans les pays voisins	192
Tableau 3.3 Composition ethnique de la Moldavie en 1989	194
Tableau 3.4 Résultats du parti Grande Roumanie aux élections législatives, 1992-2000	195
Tableau 3.5 Résultats de C. V. Tudor, candidat du parti Grande Roumanie, aux élections présidentielles, 1996-2000.....	195
Tableau 3.6 Les groupes ethniques en Slovaquie (1991)	233
Tableau 3.7 Résultats des élections parlementaires slovaques de septembre 1998.....	238
Tableau 3.8 Attitude des Slovaques envers la minorité hongroise (1992)	248
Tableau 3.9 Slovaquie - perception des menaces que présentent les groupes ethniques et les minorités, 1992-98	249
Tableau 3.10 Slovaquie - perception des menaces que présentent les pays voisins, 1992-98.....	249
Tableau 3.11 Les résultats des partis nationalistes de Slovaquie aux élections parlementaires, 1992-2002	251
Tableau 3.12 Développement des ONG dans les PECO (fin 1996).....	252
Tableau 3.13 Composition ethnique de la population roumaine en 1992	263
Tableau 3.14 Les visites du Haut commissaire pour les minorités nationales, Max van der Stoel, en Roumanie (1993-2001).....	269
Tableau 3.15 Attitude des Roumains envers la minorité hongroise (1992).....	276
Tableau 3.16 Résultats des voix obtenues par les partis ultranationalistes aux élections à la Chambre des députés de Roumanie, 1990-1996	277
Tableau 3.17 Roumanie - Perception des menaces de la part des groupes ethniques et des minorités, 1992-98	279
Tableau 3.18 Roumanie - Perception des menaces de la part des pays voisins, 1992-98.....	279
Tableau 3.19 Résultats des élections roumaines de 1996 à la Chambre des députés	279
Tableau 3.20 Les groupes ethniques de Bulgarie (1992)	289
Tableau 3.21 Évolution de l'attitude des Bulgares envers la minorité turque	298
Tableau 3.22 Bulgarie - Perception des menaces de la part des groupes ethniques et des minorités, 1992-98	298
Tableau 3.23 Bulgarie - Perception des menaces de la part des pays voisins, 1992-98	298
Tableau 3.24 Bulgarie - Préférence pour un dirigeant autoritaire, 1992-96	299
Tableau 4.1 Résultats obtenus aux élections de 1993 et 1995 par les partis russes classifiés en fonction de leur attitude en matière de politique étrangère	313
Tableau 4.2 Partenaire avec lequel la Bulgarie devrait développer des relations prioritaires	376
Tableau 4.3 Voie à adopter en matière de politique étrangère, novembre 1995	376

Annexe

Tableau 1.1 Balkans occidentaux.....	xvii
Tableau 1.2 Communauté des États Indépendants.....	xvii
Tableau 1.3 Pays du régime	xviii
Tableau 2.1 Comparaison entre les Balkans occidentaux, la C.É.I. et les pays du régime de sécurité.....	xix
Tableau 2.2 Comparaison entre le Groupe de Visegrad-3, les pays Baltes et les pays du régime de sécurité	xx
Tableau 2.3 Comparaison entre la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et les pays du régime de sécurité	xxi

Liste des figures

Figure 1.1 La théorie des régimes selon le « <i>weak cognitivism</i> ».....	63
Figure 1.2 La théorie des régimes selon le « <i>strong cognitivism</i> ».....	65

Graphique 1 L'indice Freedom House de la liberté - valeurs moyennes pour les Balkans occidentaux, la C.É.I. et les dix PECO, 1990-2002.....	7
Graphique 2 L'indice Freedom House de la liberté - valeurs moyennes pour le Groupe de Visegrad-3 (République tchèque, Hongrie, Pologne), les pays Baltes et les dix PECO, 1990-2002.....	8
Graphique 3 L'indice Freedom House de la liberté - valeurs moyennes pour la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et les dix PECO, 1990-2002.....	9
Graphique 3.1 Slovaquie, 1990-97 : appui à l'économie de marché, perception du respect des droits de l'homme, opinion sur l'évolution du pays et satisfaction à l'égard du développement de la démocratie.....	250
Graphique 3.2 Roumanie, 1990-96 : appui à l'économie de marché, perception du respect des droits de l'homme, opinion sur l'évolution du pays et satisfaction à l'égard du développement de la démocratie.....	278
Graphique 3.3 Bulgarie, 1990-97 : appui à l'économie de marché, perception du respect des droits de l'homme, opinion sur l'évolution du pays et satisfaction à l'égard du développement de la démocratie.....	297

Annexe

Graphique 1 L'indice Freedom House de la liberté - valeurs moyennes pour les Balkans occidentaux, la C.É.I. et les dix PECO, 1990-2002.....	xix
Graphique 2 L'indice Freedom House de la liberté - valeurs moyennes pour le Groupe de Visegrad-3 (République tchèque, Hongrie, Pologne), les pays Baltes et les dix PECO, 1990-2002.....	xx
Graphique 3 L'indice Freedom House de la liberté - valeurs moyennes pour la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et les dix PECO, 1990-2002.....	xxi

Sigles et abréviations

CE	Communauté européenne
CEFTA	Zone de libre-échange de l'Europe centrale
Cocona	Conseil de coopération nord-atlantique
Comecon	Conseil d'entraide économique
CSCE	Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe
FDSN/PDSR	Front démocratique du salut national / Parti de la démocratie sociale de Roumanie
FMI	Fonds monétaire international
GUUAM	Géorgie, Ukraine, Ouzbékistan, Azerbaïdjan, Moldavie
HCMN	Haut-commissaire pour les minorités nationales (de l'OSCE)
KGB	Comité de sécurité de l'État (URSS)
MAP	Plan d'action pour l'adhésion (de l'OTAN)
MDL	Mouvement pour les droits et les libertés (Bulgarie)
ODIHR	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (de l'OSCE)
OES	Organisation européenne de sécurité
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PECO	Pays de l'Europe centrale et orientale
PPP	Partenariat pour la Paix
PRM	Parti Grande Roumanie
PSB	Parti socialiste bulgare
PSM	Parti socialiste du travail (Roumanie)
PUNR	Parti de l'unité nationale roumaine
UDF	Union des forces démocratiques (Bulgarie)
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

Remerciements

J'exprime ma profonde reconnaissance à mes directeurs de thèse, M. Michel Fortmann et Mme Diane Éthier, dont les conseils et le soutien furent essentiels à la rédaction des pages qui suivent. J'adresse également mes remerciements à M. Gérard Boismenu, sous la direction duquel j'ai réalisé le projet de thèse. Je suis aussi redevable à M. Jean-Philippe Thérien dont les observations m'ont généreusement aidé à mettre en forme le chapitre théorique. Je remercie M. Frédéric Mérand pour la lecture du même chapitre. Je reste bien évidemment l'obligé de Mme Guillaîne Fortmann pour le soin et l'attention qu'elle a portés à la forme de cette thèse. C'est grâce à sa lecture que nombre de maladresses et erreurs ont pu être évitées. Je remercie également mon ami Sauveur Pierre Étienne pour ses conseils concernant la forme de plusieurs sections de la thèse.

J'exprime ici ma gratitude à toutes les professeures et les professeurs du Département de science politique de l'Université de Montréal qui, directement ou indirectement, ont contribué à mes recherches et à ma formation doctorale.

Je tiens par ailleurs à mentionner que cette thèse n'aurait pu voir le jour sans l'appui financier du Département de science politique de l'Université de Montréal, du Conseil des recherches en sciences humaines du Canada et du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture.

Enfin, je remercie toutes celles et tous ceux qui, dans le moment le plus difficile de ma vie, m'ont accordé un précieux soutien moral.

À Donatella

*Nous tenons en suspens l'œuvre des dieux,
Nous, maladroits, éphémères, hâtifs.*

Cavafy, Interruption

Introduction

L'objectif de cette thèse est d'expliquer l'absence de conflits armés entre les dix pays de l'Europe centrale et orientale (PECO)¹ après la chute du communisme. Cette stabilité est d'autant plus remarquable que, durant la même période, plusieurs guerres ont lieu dans les Balkans et en ex-URSS².

Notre hypothèse est que la stabilité de l'Europe centrale et orientale postcommuniste s'explique par la mise en place d'un régime de sécurité régional. La triple structure de ce régime inclut la CSCE/OSCE, l'OTAN (sous la forme institutionnelle du Partenariat pour la Paix) et la Communauté / Union européenne (par le biais des Accords européens). Au niveau des relations internationales, ce régime va amener les PECO à se concentrer sur la coopération régionale et à éviter les comportements agressifs. En outre, au niveau des sociétés postcommunistes ce même régime va contribuer à diffuser un système de principes et de normes d'inspiration démocratique.

Ces principes et normes sont progressivement assimilés par les PECO et favorisent leur consolidation démocratique. À son tour, ce changement identitaire détermine l'adoption d'une politique étrangère pacifique. Enfin, c'est à l'abri de la stabilité ainsi acquise que le changement identitaire se poursuit jusqu'à ce que les PECO ressemblent à leurs voisins occidentaux. En 2004, leur adhésion presque simultanée à l'OTAN et à l'Union européenne (donc à la communauté de sécurité occidentale³) marque le succès définitif du régime centre et est-européen.

Bien sûr, nous ne sommes pas les premiers à formuler une théorie ayant trait à la formation d'un régime de sécurité en Europe centrale et orientale après la fin de la guerre froide. Dans les années 1990, ce sujet génère un débat assez intense, qui est stimulé par les incertitudes liées à l'évolution future de l'Europe. Comme nous le verrons dans la section 1.2, certains auteurs proposent même des mesures destinées à prévenir et à éliminer les situations conflictuelles.

¹ Les quatre « pays de Visegrad » (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie), les trois pays Baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie), la Roumanie, la Bulgarie et la Slovénie.

² Nous pouvons citer les guerres de Croatie, de Bosnie, de Transnistrie, de Nagorno-Karabakh, de l'Ossétie du Sud, de l'Abkhazie et de Tadjikistan.

³ Nous définissons une communauté de sécurité comme « une région transnationale formée par des États souverains dont les peuples font confiance à des prévisions crédibles concernant le changement pacifique (« *dependable expectations of peaceful change* ») (Adler et Barnett 1998: 30). La communauté occidentale de sécurité, structurée autour de l'OTAN, réunit l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord.

L'évolution de la sécurité européenne dans l'après-guerre froide constitue une étude de cas très stimulante pour les différentes écoles de la théorie des relations internationales. Il s'agit, en effet, d'une mutation sans précédent dont l'aboutissement pouvait confirmer ou infirmer leurs démarches explicatives⁴.

La stabilité des PECO est prédite et analysée par les tenants de deux grandes théories. D'un côté, des auteurs néolibéraux affirment le rôle décisif des organisations internationales (la CSCE/OSCE, l'OTAN, la Communauté/Union européenne) dans la stabilisation des PECO (voir 1.2). D'après eux, c'est sous l'influence directe de ce cadre institutionnel que les tensions ont été éliminées et qu'un climat de coopération s'est instauré entre les dix pays qui nous intéressent.

Nous reconnaissons le bien-fondé des arguments de ces auteurs, en particulier en ce qui a trait à l'importance des organisations paneuropéennes pour la stabilité centre et est-européenne. Par contre, nous considérons qu'ils n'arrivent pas à analyser d'une façon satisfaisante l'évolution interne des PECO. Or, la principale menace à la stabilité régionale sont les conflits ethniques, déclenchés à l'intérieur d'un État et menant à la sécession d'une minorité et à la guerre civile. Les analyses néolibérales nous semblent donc incomplètes.

De l'autre côté, il y a les auteurs qui mettent l'accent sur l'importance des facteurs internes pour expliquer le comportement pacifique des PECO (voir 1.3). Ainsi, la théorie de la paix démocratique établit une relation directe entre l'existence de la démocratie et la disparition de toute attitude agressive envers d'autres États démocratiques. Cette approche essaie de fournir une explication de la relation démocratie-stabilité dans l'espace ex-communiste. Mais, à la différence de l'institutionnalisme néolibéral, elle ignore souvent l'influence du milieu international et, en particulier, des organisations européennes sur l'évolution des PECO.

Par conséquent, nous considérons que ces deux théories ne fournissent que des visions partielles et incomplètes de la sécurité postcommuniste. Dans ce travail, nous nous proposons de construire une explication alternative, qui amalgamera les mérites des théories présentées.

⁴ Le néoréalisme, par exemple, échoue visiblement dans ses efforts de prédire l'avenir de la région. Contrairement aux analyses de Waltz (1993, 2000) ou de Mearsheimer (1990a, 1990b, 1994), les PECO n'évoluent pas vers l'état de conflictualité généralisée qu'ils considèrent inévitable.

Notre démarche part du constat que les pays ex-communistes constituent un cas particulier de la transformation de l'État et de la société, cette transformation étant particulièrement profonde. À la chute du communisme, un vide politique et idéologique s'instaure en Europe centrale et orientale. Du point de vue idéologique, la doctrine communiste avait été explicitement rejetée par les révolutions de 1989 et avait perdu sa position dominante. Le système politique imposé par le totalitarisme (monopole du pouvoir politique détenu par le Parti communiste, contrôle total de la société et de l'individu par l'État et son appareil repressif, mesures destinées à assurer l'affaiblissement, sinon la destruction, de la société civile) s'était désagrégé. Dépourvu de soutien politique, le système économique de planification centralisée ne pouvait plus fonctionner.

La structure sociale était, elle aussi, en plein processus de transformation (Bates et Kruger 1993, Mink et Szurek 1993, White *et al.* 1993, Crawford 1995, Csaba 1995, Higley *et al.* 1998, Poznanski 2001). Les anciennes élites communistes ne disposaient plus du monopole du pouvoir politique et économique et devaient s'accommoder de l'apparition de nouvelles élites. La liberté économique retrouvée entraînait déjà la renaissance d'une bourgeoisie. Par contre, la fermeture de nombreuses usines subventionnées par l'État et le développement du secteur privé apportaient des modifications fondamentales à la structure de la classe ouvrière. Les sociétés postcommunistes deviennent ainsi de plus en plus complexes et diversifiées, tandis que les intérêts spécifiques de leurs membres favorisent le pluralisme politique.

Par conséquent, les institutions, les structures et les valeurs de l'époque communiste devaient être remplacées. Chaque pays devait se trouver un nouveau chemin. Or, cette *tabula rasa* est suivie par l'évolution divergente des différentes sous-régions de l'ancien bloc communiste.

En effet, les dix PECO, l'espace yougoslave et les républiques de la Communauté des États indépendants suivent des trajectoires profondément différentes, non seulement sur le plan de l'évolution interne du pays mais aussi en matière de politique étrangère et, plus précisément, en ce qui a trait à la nature pacifique ou conflictuelle de leurs relations externes.

L'Europe centrale (ou les « Pays de Visegrad », soit la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie) est la première à abandonner le communisme. Déjà en 1988-89 les mouvements démocratiques polonais et hongrois deviennent très visibles. Sous leur pression, les communistes réforment leur parti et introduisent le multipartisme, dès mars

1989, en Pologne et, dès octobre 1989, en Hongrie. La « révolution de velours » de novembre 1989 ouvre la voie à la démocratisation de la Tchécoslovaquie (Bugajski 2002: 282-3, 342-4). En 1990, les premières élections libres donnent comme gagnants les nouveaux partis démocratiques, qui déclenchent des réformes politiques et économiques accélérées. Ils adoptent également une politique étrangère profondément prooccidentale, en demandant l'adhésion à l'OTAN et à la Communauté européenne.

À la même époque, les pays Baltes, bien que toujours membres de l'Union soviétique, font des efforts soutenus pour obtenir l'indépendance et l'instauration de la démocratie. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie suivent une évolution presque identique : création des partis indépendantistes en 1988, victoire électorale en 1990, échec de la répression armée soviétique (en Lettonie et en Lituanie) en janvier 1991 et proclamation de l'indépendance en août 1991 (EIU Estonia Country Profile 2002: 5, EIU Latvia Country Profile 2002: 4-6, EIU Lithuania Country Profile 2002: 4-5). À partir de ce moment, les trois pays Baltes adoptent des politiques intérieures et extérieures identiques à celles du groupe de Visegrad. Qui plus est, à cause de leurs dimensions réduites et du massif appui occidental ils réussissent à mener à bien les réformes politiques et économiques plus vite que leurs voisins centre-européens.

La Roumanie et la Bulgarie, enfin, suivent plus lentement le même chemin. En 1989-90 les communistes nonréformés réussissent à se maintenir au pouvoir en entravant le fonctionnement des institutions démocratiques. Pourtant, en dépit du retard qu'occasionne cette situation, des réformes politiques et économiques sont progressivement adoptées et, à partir de 1996-97, les trajectoires des deux pays deviennent analogues, sinon identiques, à celles des autres PECO⁵.

Dans tous ces États (auxquels il faut ajouter la Slovaquie), le passage à la démocratie et à l'économie du marché s'accompagne d'une stabilité intérieure et de l'adoption d'une politique étrangère pacifique, facilitant la stabilité régionale. Cela ne se fait pas sans difficultés. L'Estonie, la Lettonie et - comme nous le verrons en détail dans les études de cas du chapitre 3 - la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie doivent faire face à des problèmes sérieux avec leurs minorités ethniques respectives ainsi qu'avec les États voisins, que préoccupe le sort de ces minorités (Hongrie, Turquie, Russie). En matière de politique étrangère, Bratislava, Bucarest et Sofia n'optent qu'assez tard pour une attitude

⁵ Nous décrivons en détail l'évolution de ces deux pays dans les études de cas du chapitre 3.

résolument prooccidentale rendant impossible leur appartenance à une éventuelle sphère d'influence russe (voir le chapitre 4).

Pourtant, ces difficultés ne dépassent jamais le seuil de la déstabilisation interne ou régionale. Ni les tensions ethniques, ni les répercussions des politiques néocommunistes n'aboutissent à la guerre. Les dix PECO réussissent à construire des sociétés démocratiques de plus en plus prospères, dans un environnement régional pacifique.

La situation est tout autre dans les Balkans occidentaux⁶. Les problèmes liés à l'unité nationale, au faible développement socioéconomique et à l'absence de culture politique démocratique empêchent la Yougoslavie de préserver son unité et ses États successeurs d'adopter un cadre politique réellement démocratique.

Confronté à la perte du monopole du pouvoir, jadis assuré par le communisme, le régime de Milosevic fait appel à l'ultranationalisme⁷. Les Croates, les Bosniaques et les Kosovars suivent le même chemin. À l'exception de la Slovénie, toute l'ex-Yougoslavie postcommuniste est touchée par la tourmente des guerres de sécession qui rend le processus de démocratisation impossible. La violence intrarégionale répond à la non-démocratisation intérieure.

L'espace ex-soviétique suit, lui aussi, une voie non démocratique. En 1991-92, les membres de la Communauté des États indépendants s'empressent d'adopter des cadres constitutionnels démocratiques. Mais aucun n'évolue vers la consolidation de cette démocratie naissante. Par contre, les tendances autoritaires deviennent omniprésentes.

Comme en ex-Yougoslavie, l'ultranationalisme en est la cause principale. Dans plusieurs cas - Transnistrie, Nagorno-Karabakh, Ossétie du Sud, Abkhazie, Crimée - il est stimulé par le Kremlin, qui l'instrumentalise pour maintenir les pays respectifs dans sa sphère d'influence. Mais cela conduit à des guerres (Moldavie, Arménie/Azerbaïdjan, Géorgie, Tadjikistan) et à la consolidation des régimes autoritaires édifiés par des anciens hommes forts du système soviétique.

Car, aux conséquences néfastes de l'ultranationalisme, il faut ajouter l'autoritarisme d'inspiration néocommuniste qui marque l'évolution de plusieurs

⁶ Par « Balkans occidentaux », nous comprenons les républiques ex-yougoslaves, sauf la Slovénie, auxquelles l'on ajoute l'Albanie.

⁷ Nous comprenons par ce terme une idéologie fondée sur le rejet de la démocratie dû à l'exacerbation des valeurs associées à l'appartenance à un groupe ethnique. Les liens de sang et l'histoire commune sont invoqués comme des facteurs de mobilisation contre les autres groupes ethniques, jugés comme étrangers et hostiles (voir Renaut 1991, Jaffrelot 1991, Schöpflin 1995, Snyder 2000, Bayer 2000). Pour une analyse plus détaillée, voir le chapitre 3.

républiques ex-soviétiques. L'Asie centrale (à l'exception du Kirghizstan, à ce moment-là), le Caucase et le Belarus sont pratiquement privés de toute expérience démocratique significative. Quant à la Russie, à l'Ukraine et à la Moldavie, les débuts de la démocratie sont suivis par une dérive autoritaire de plus en plus visible. La situation générale de la C.É.I. est donc dominée par la non-démocratisation et par les guerres à dominante ethnique.

Cette brève présentation montre que les trois sous-régions de l'espace ex-communiste - Les dix PECO, les Balkans occidentaux et la Communauté des États indépendants - suivent des trajectoires différentes, associant démocratisation intérieure et stabilité régionale dans le premier cas, non-démocratisation et guerres dans les deux autres.

Le parallèle « démocratisation-stabilité » n'est pas le résultat d'une simple appréciation générale. Il est confirmé par des évaluations quantitatives. Une bonne illustration de l'attitude différente des trois groupes de pays en matière de démocratisation est fournie par le classement annuel de Freedom House.

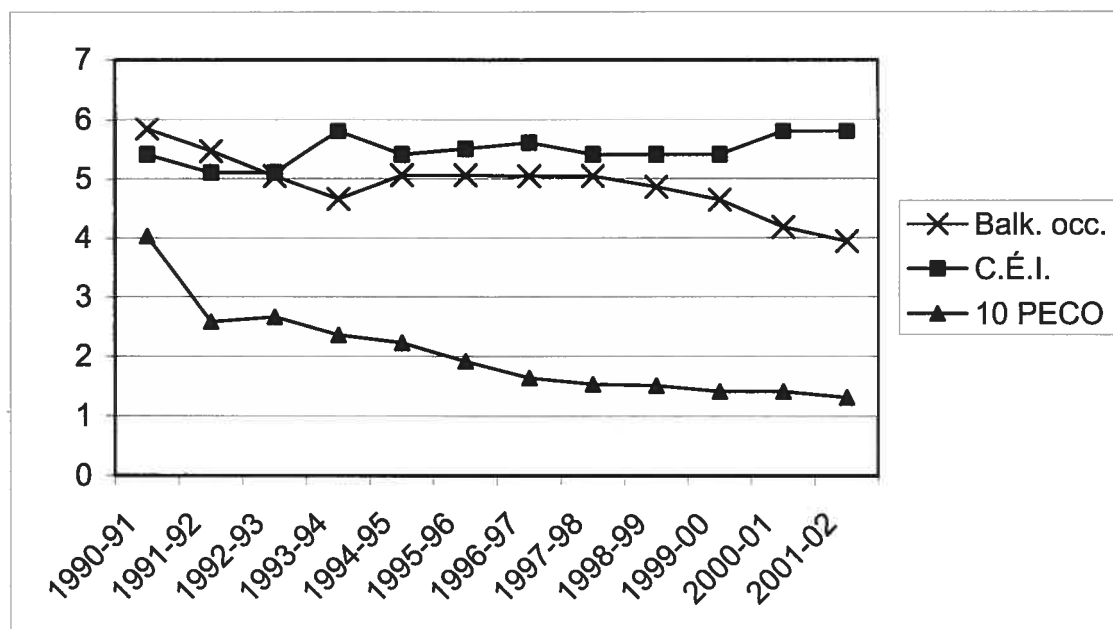
Ce classement concerne le degré de liberté dont bénéficient les citoyens des États en question, calculé à partir de l'estimation de leurs droits politiques et de leurs libertés civiles⁸. Autrement dit, le classement en question fournit une évaluation du degré de démocratisation du système politique. En principe, il peut y avoir un écart entre les valeurs définissant ce système et les valeurs partagées par la société. Mais cet écart a tendance à s'atténuer avec le temps⁹. Nous considérons que la situation des pays ex-communistes dans les années 1990 - où les systèmes politiques venaient d'être redéfinis précisément sous l'influence des sociétés ayant rejeté le totalitarisme - était de nature à minimiser cet écart, ce qui nous permet d'employer le classement de Freedom House pour évaluer l'attitude des sociétés en question envers la démocratie.

⁸ Les droits politiques sont définis comme permettant aux citoyens de participer librement au processus politique. Cela comprend le droit de vote et d'être candidat aux fonctions publiques ainsi que d'élire des représentants qui ont une influence décisive sur les politiques publiques et doivent répondre de leurs actes à l'électorat. Les libertés politiques incluent la liberté d'opinion et d'expression, le droit de s'associer et de créer des organisations, le respect de l'État de droit et l'autonomie de la personne sans l'interférence de la part de l'État. Le classement évalue les droits et les libertés dont bénéficient réellement les individus suite aux actions de l'État et des acteurs nongouvernementaux (Freedom House 2004). Pour plus de détails sur la méthodologie employée par Freedom House, voir l'Annexe.

⁹ La seule exception est due à des chocs exogènes et, en particulier, à l'occupation étrangère. Dans la région que nous étudions, la Tchécoslovaquie est représentative de cet état de choses, avec ses tristes expériences de 1938, 1947 et 1968. La société tchécoslovaque conserva - au moins pour un temps - ses valeurs démocratiques mais le système politique totalitaire, imposé par les nazis ou par les Soviétiques, ne reflétait aucunement ces valeurs.

Le classement utilise une échelle de 1 (liberté absolue) à 7 (manque total de liberté). Un pays est considéré « libre » lorsque les résultats sont compris entre 1 et 2,5 ; « partiellement libre » entre 3 et 5,5 ; et « non libre » entre 5,5 et 7.

Nous avons calculé les moyennes des scores attribués par Freedom House entre 1990 et 2002 aux pays des Balkans occidentaux, de la C.É.I. et aux dix PECO. Leur évolution est illustrée par le graphique 1¹⁰.



Graphique 1

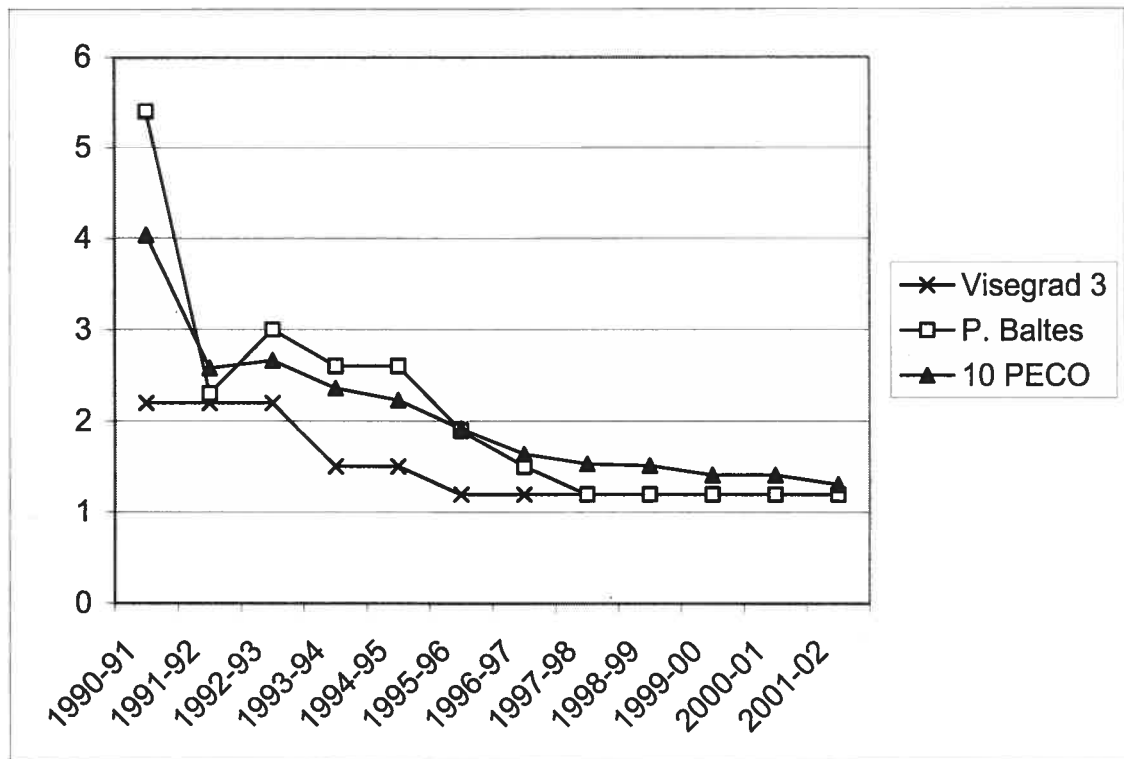
L'indice Freedom House de liberté - valeurs moyennes pour les Balkans occidentaux, la C.É.I. et les dix PECO, 1990-2002

La différence entre les trois régions est frappante. Dans les dix PECO, la moyenne descend très vite à des valeurs la plaçant dans la catégorie « pays libres » et s'améliore continuellement jusqu'à approcher le niveau de l'Europe occidentale (1,2 par rapport à 1,1). Par contre, les deux autres régions ont des moyennes proches de la limite séparant les pays « partiellement libres » et « non libres » (5,5). Les Balkans occidentaux, marqués par le nationalisme associé aux guerres de sécession yougoslaves, entament très tard un cheminement qui les amène, en 2002, au niveau duquel les dix PECO étaient partis onze ans plus tôt. La situation est encore pire dans la C.É.I., où le néocommunisme, l'ultranationalisme et une tradition parfois féodale, sinon tribale (en particulier dans les

¹⁰ Pour les valeurs exactes correspondant aux trois graphiques suivants, voir l'Annexe. Toutes les données ont été obtenues du site www.freedomhouse.org consulté le 19 décembre 2003 et le 13 janvier 2005.

républiques de l'Asie centrale), se combinent pour renforcer les tendances nondémocratiques : non seulement la moyenne se place-t-elle la plupart du temps du mauvais côté de la limite de 5,5, mais à partir de 2000 elle commence à empirer.

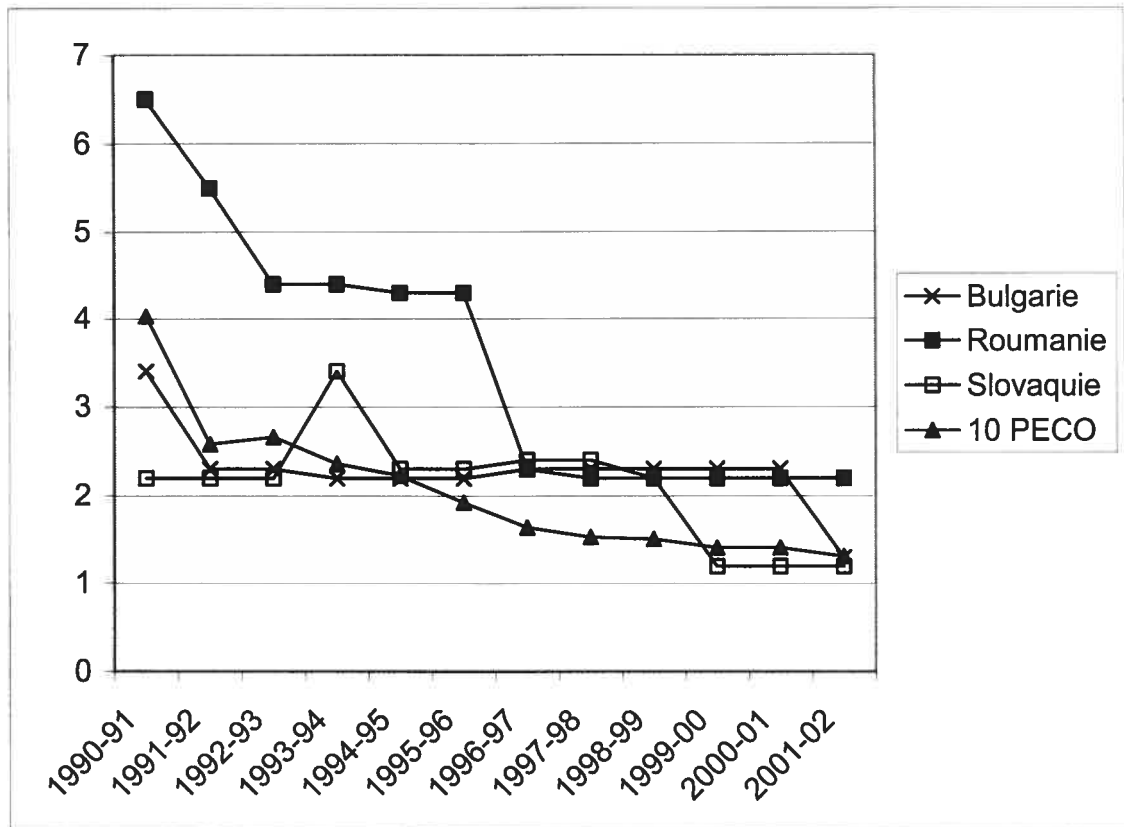
D'ailleurs, même au sein des dix PECO il est difficile de parler d'homogénéité. D'un côté, la République tchèque, la Hongrie et la Pologne et, avec un décalage dû à leur indépendance tardive, les pays Baltes ont des moyennes proches ou supérieures à celle de leur région (voir le graphique 2).



Graphique 2

L'indice Freedom House de liberté - valeurs moyennes pour le Groupe de Visegrad-3 (République tchèque, Hongrie, Pologne), les pays Baltes et les dix PECO, 1990-2002

Par contre, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie (marquées par les régimes autoritaires de Meciar, d'Iliescu et de Videnov) arrivent très péniblement à des niveaux de démocratisation comparables aux autres PECO (voir le graphique 3).



Graphique 3

L'indice Freedom House de la liberté - valeurs moyennes pour la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et les dix PECO, 1990-2002

Comme nous le montrerons dans le chapitre 3, le retard que subit la démocratisation de ces trois pays s'accompagne d'une attitude hostile envers les minorités hongroises (en Slovaquie et en Roumanie) et turque (en Bulgarie). Or, les tensions provoquées par cette situation dans les relations de Bratislava, Bucarest et Sofia avec la Hongrie et la Turquie ne sont pas de nature à favoriser la stabilité régionale.

Ce dernier constat nous amène à l'autre terme de la relation *démocratisation interne - stabilité internationale*, c'est-à-dire aux relations interétatiques de l'espace postcommuniste. Le comportement externe des anciens États communistes et, plus précisément, les conflits armés auxquels ils participent sont présentés dans le tableau 1.

Tableau 1

Conflits armés dans les dix PECO, les Balkans occidentaux et la C.É.I., 1990-1995

Région :	10 PECO	Balk. occ.	C.É.I.
Conflits armés :		Croatie Bosnie	Transnistrie Nagorno-Karabakh Ossétie du Sud Abkhazie Tadjikistan
Nombre des conflits armés :	0	2	5
Nombre des pays :	10	5	12
No. de conflits/No. de pays :	0	40 %	42 %

La probabilité d'être impliqué dans un conflit armé est donc de 0 % pour les pays ex-communistes ayant choisi la démocratie (les 10 PECO) et d'environ 40 % pour les États où la démocratie n'arrive pas à s'imposer réellement (les Balkans occidentaux et la C.É.I.). À notre avis, ce constat empirique montre qu'il doit y avoir un lien entre le degré de démocratisation et le comportement pacifique des pays ex-communistes.

Mais cette affirmation, que les tenants de la théorie de la paix démocratique ont déjà formulée, doit être accompagnée d'un deuxième constat : seuls les 10 PECO font partie à la fois de la CSCE/OSCE, du Partenariat pour la Paix de l'OTAN et des Accords européens de la Communauté / Union européenne. Les autres pays ex-communistes participent à la CSCE/OSCE, mais sont exclus des Accords européens et ont une attitude neutre sinon hostile par rapport à l'OTAN.

À notre avis, ces constats empiriques justifient notre choix de construire une explication de la stabilité centre et est-européenne prenant en compte l'influence des organisations internationales et la démocratisation des PECO. Or, il nous semble que la théorie la plus appropriée pour combiner ces deux types d'explication est une version constructiviste de la théorie des régimes.

D'une part, la théorie des régimes permet de montrer comment un système institutionnel et normatif peut créer les conditions d'un environnement régional plus stable et plus coopératif. De l'autre, l'emploi d'une approche inspirée par le constructivisme de Wendt permet de mettre au centre de l'analyse le changement identitaire des PECO sous

l'influence d'un régime international et l'effet de leur démocratisation sur leur comportement extérieur.

Pour être plus précis, le régime de sécurité centre et est-européen a une triple structure institutionnelle, formée par la CSCE/OSCE, le Partenariat pour la Paix de l'OTAN et les Accords européens de l'Union européenne. Il comprend à la fois les dix PECO et, avec un statut spécial, la Russie¹¹. Son fonctionnement comporte deux niveaux séparés, bien qu'intimement associés : celui des relations interétatiques et celui lié à l'évolution interne des complexes États-sociétés¹² centre et est-européens.

Au niveau international, les principes et les normes du régime sont formulés initialement par le décalogue d'Helsinki et par la Charte de Paris¹³. Leur objectif explicite est le maintien de la stabilité par la création d'un climat de confiance et de coopération. Les règles et les procédures de prise de décision sont établies par les traités et les accords conclus dans le cadre de la CSCE/OSCE et de la coopération des PECO avec l'OTAN et l'UE. Enfin, la structure institutionnelle, destinée à assurer leur mise en oeuvre, est progressivement mise en place dans le cadre de la CSCE/OSCE, du Partenariat pour la Paix et des Accords européens (voir le chapitre 2).

Cet ensemble normatif et institutionnel influence la politique étrangère des PECO suite à un processus d'apprentissage complexe¹⁴ qui modifie leurs identités. La « discipline de groupe » imposant un comportement non-agressif en la politique étrangère finit par être intériorisée par les PECO au niveau de leurs structures de décision politiques et militaires.

¹¹ À la différence des PECO, la Russie a conservé une position singulière : elle s'est conformée aux exigences du régime en respectant ses principes, ses normes et ses règles *par rapport aux autres membres de ce régime*. Mais cela ne l'a pas empêchée d'adopter une attitude différente par rapport aux pays de la Communauté des États indépendants (qui ne font pas partie du régime). Elle a appuyé les sécessionnistes de Transnistrie, d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie (qui, forts de cet appui, déclenchèrent des guerres civiles) et les Arméniens dans le conflit de Nagorno-Karabakh ; les troupes russes participèrent directement à la guerre civile du Tadjikistan. De plus, pour la Russie, l'effet de l'appartenance au régime de sécurité se réduit au maintien de la stabilité régionale. À la différence des autres membres, elle n'a pas évolué, par l'entremise de ce régime, vers l'adhésion à la communauté de sécurité occidentale. Les particularités du cas russe seront analysées en détail dans le chapitre 4.

¹² En constatant la profonde imbrication de l'État et de la société civile, Cox (1986: 205) affirme que ces deux concepts sont devenus « presque purement analytiques ». Ils concernent des sphères d'activité qui ne sont plus séparées que de manière « vague et imprécise ». Par conséquent, Cox propose comme « entité fondamentale des relations internationales » l'ensemble de l'État et de la société civile, réunis dans le concept de « complexe État-société » (*ibid.*). Le terme est repris par Wendt (1999: 243). Nous l'utilisons comme unité fondamentale de notre vision des relations internationales.

¹³ Égalité souveraine, respect des droits inhérents à la souveraineté ; non-recours à la menace ou à l'emploi de la force ; inviolabilité des frontières ; intégrité territoriale des États ; règlement pacifique des différends ; non-intervention dans les affaires intérieures ; égalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; coopération entre les États ; exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international (CSCE 1975, 1a).

¹⁴ Voir Nye, cité par Hasenclever *et al.* (1997: 145). Nous développerons ce sujet dans la section 1.5.3.

Progressivement, cela se traduit par l'élimination de toute tentation de faire appel à la force dans les relations avec les autres PECO.

En ce qui a trait au développement des complexes États-sociétés centre et est-européens, la Charte de Paris complète l'accord d'Helsinki (qui mentionnait seulement les droits de l'homme¹⁵) par des dispositions en matière de respect de la démocratie et d'adoption de l'économie de marché. Dans ce cas, les règles et les procédures de prise de décision sont créées par les dispositions constitutionnelles et juridiques des PECO, introduisant dans le droit national les engagements pris au niveau international par la signature de la Charte de Paris et des autres traités et accords élaborés dans le cadre du régime. Ce sont les institutions de chaque État qui assurent la mise en oeuvre de toutes ces dispositions.

Naturellement, la démocratisation et le passage à l'économie de marché transforment profondément les sociétés et les systèmes politiques des PECO. L'identité de ces complexes États-sociétés est modifiée de façon visible. Comme nous le montrerons à l'aide d'éléments empiriques, dans les chapitres 3 et 4, la démocratisation élimine les tendances ultranationalistes et néocommunistes qui constituent la principale source de conflit dans l'ancien bloc communiste. À un niveau plus général, elle pousse l'opinion publique à adopter une attitude favorable aux autres pays démocratiques et à désirer une stabilité interne et externe permettant la consolidation démocratique. Ce changement identitaire renforce donc l'attitude pacifique imposée par le niveau interétatique du régime centre et est-européen.

La stabilité est donc assurée par la conjugaison des effets inter et intranationaux du fonctionnement du régime. À son tour, le régime profite de cette stabilité pour renforcer son développement institutionnel, pour assurer son influence et, implicitement, le changement identitaire des PECO. Finalement, ce *cercle vertueux* détermine une transformation des complexes États-sociétés de la région, assez profonde pour qu'ils puissent être acceptés en 2004 comme membres de la communauté de sécurité occidentale.

C'est là, dans ses grandes lignes, notre vision du processus qui détermine la stabilité des PECO. Notre travail s'efforcera d'apporter des arguments étayant cette vision. Dans un premier temps, le chapitre théorique analysera le débat sur l'évolution sécuritaire

¹⁵ « Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction ».

de l'Europe centrale et orientale postcommuniste. Nous ferons l'état de la question en insistant sur les théories institutionnalistes et de la paix démocratique.

Nous formulerons, par la suite, une explication alternative. D'abord, nous présenterons la contribution que la théorie des régimes peut apporter à l'analyse de la sécurité centre et est-européenne. Puis, nous analyserons l'apport du constructivisme et présenterons notre modèle théorique de l'évolution postcommuniste des PECO.

Le deuxième chapitre concerne l'organisation du régime centre et est-européen. Nous analyserons sa triple structure institutionnelle (la CSCE/OSCE, le Partenariat pour la Paix et les Accords européens) et l'évolution de celle-ci. Si une partie de ce chapitre est plutôt descriptive, nous essaierons néanmoins de mettre l'accent sur l'enchevêtrement des trois composantes et sur leur impact sur les PECO. Plus précisément, nous analyserons les mécanismes mis en place dans le cadre des trois organisations pour assurer la diffusion, dans les anciens pays communistes, des principes et des normes du régime.

Il faut observer que jusque là le contenu de cette thèse sera essentiellement théorique. Même si dans les deux premiers chapitres nous faisons appel à de nombreux exemples empiriques, la priorité sera accordée aux aspects théoriques des régimes de sécurité. La contribution majeure de la thèse se situe d'ailleurs à ce niveau.

Pourtant, la validité de notre modèle théorique doit être démontrée par le biais d'une analyse concrète du fonctionnement du régime centre et est-européen. Il s'agit d'utiliser des études de cas pour montrer comment ce régime a réellement influencé les PECO, en éliminant les causes potentielles de conflits intrarégionaux.

Nous avons vu que l'ultranationalisme est le principal facteur déstabilisateur de l'ancien bloc communiste. En ex-Yougoslavie, ainsi que dans certaines républiques ex-soviétiques (Moldavie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan), il détermine le déclenchement des guerres ou des guerres civiles. Même dans les PECO, il provoque des crises dans tous les cas où des disputes historiques, en matière de frontières ou de minorités, étaient assez importantes pour permettre la mobilisation de la population par les partis ultranationalistes : Slovaquie/Hongrie, Roumanie/Hongrie, Bulgarie/Turquie.

Néanmoins, à la différence des États postyougoslaves et postsoviétiques, les PECO subissent l'influence modératrice du régime de sécurité régional et réussissent à éliminer la tentation d'une solution militaire à leurs disputes. C'est à ce processus que nous consacrerons le troisième chapitre. À l'aide de données empiriques, nous démontrerons que

c'est le fonctionnement du régime qui est la cause profonde de l'apaisement des tensions ethniques dans les PECO.

Il nous semble qu'une telle démonstration n'est pas possible sans une bonne compréhension des spécificités de l'ultranationalisme centre et est-européen. En particulier, l'histoire mouvementée de cette région a créé une mosaïque ethnique infiniment plus complexe qu'en Europe occidentale et des inimitiés profondément enracinées dans les cultures respectives de ces peuples.

Par conséquent, nous considérons qu'il est nécessaire de commencer par une présentation théorique du nationalisme. Puis, nous analyserons les particularités de ce phénomène dans les PECO : son évolution historique, sa « géographie », sa relation avec l'État et la société de ces pays. Ce n'est qu'après cela que nous mettrons en évidence l'influence multidimensionnelle du régime centre et est-européen et démontrerons son importance réelle pour l'apaisement des tensions interethniques.

Cette analyse devrait idéalement prendre en considération l'ensemble des PECO, mais cela représenterait une somme énorme de travail. C'est pourquoi nous avons choisi d'étudier seulement les exemples les plus représentatifs de l'ultranationalisme centre et est-européen¹⁶ : les trois cas où des minorités ethniques deviennent une cause majeure de tensions interétatiques. C'est donc à la situation des minorités hongroises dans la Slovaquie de Meciar et dans la Roumanie d'Iliescu et de la minorité turque dans la Bulgarie de Videnov que nous consacrerons nos études de cas.

Puisque les régimes politiques à tendance autoritaire mis en place par Meciar, Iliescu et Videnov emploient l'ultranationalisme pour renforcer leur position, ces trois exemples serviront à mettre en évidence à la fois le danger que représente l'ultranationalisme pour la stabilité régionale ainsi que l'élimination de ce danger sous l'influence du régime de sécurité centre et est-européen. Nous considérons que l'analyse d'autres PECO n'est pas justifiée dans la mesure où l'ultranationalisme y est moins présent et, par conséquent, les effets du régime de sécurité sont moins visibles.

Pour faciliter la compréhension de la problématique de l'ultranationalisme dans les trois pays mentionnés, nous commencerons par présenter la genèse historique des tensions interethniques en question. Nous montrerons, par la suite, les particularités des dérives

¹⁶ Nous n'analyserons pas non plus le déclenchement de conflits interethniques en ex-Yougoslavie et dans la C.É.I. et la relation entre cette évolution et la non-appartenance des deux régions au régime de sécurité centre et est-européen.

autoritaires des trois dirigeants et, enfin, leur instrumentalisation de l'ultranationalisme dans le but de renforcer leur contrôle sur la société.

Cette entrée en matière sera suivie par l'analyse de l'influence du régime de sécurité centre et est-européen. Tout d'abord, nous présenterons les moyens normatifs mis en oeuvre dans le cadre de ce régime pour assurer la protection des minorités ethniques dans les PECO. Puis, nous étudierons les actions concrètes par lesquelles les composantes du régime contribuent de façon directe à la diminution des tensions ethniques. Nous montrerons les pressions, les incitatifs et les autres mesures employés dans ce but par la CSCE/OSCE, par l'OTAN dans le cadre du Partenariat pour la Paix et par l'UE dans le cadre des Accords européens. Notre analyse fera appel à certaines actions ponctuelles des organisations composant le régime, aux événements politiques les plus significatifs, aux déclarations officielles et aux sondages d'opinion.

Ces éléments nous permettront de mettre en évidence l'effet du fonctionnement du régime sur le comportement des acteurs politiques des PECO concernés et, de façon plus poussée, sur l'identité des complexes États-sociétés. L'idée-force de cette analyse est que la stabilité régionale est assurée par le régime de sécurité centre et est-européen à la suite du changement identitaire des complexes États-sociétés postcommunistes. En dernière instance, nous considérons que c'est la nouvelle identité des PECO, démocratique et pacifique, qui élimine définitivement les tensions interethniques et leurs effets déstabilisateurs sur l'ensemble de la région. Nous espérons pouvoir identifier les éléments empiriques validant cette hypothèse.

Il faut cependant préciser que notre analyse ne met l'accent ni sur la socialisation des élites centre et est-européennes aux valeurs et aux normes du régime, ni sur la consolidation démocratique des PECO. Il est possible que ces deux approches puissent fournir une meilleure compréhension de certains détails du mécanisme de changement identitaire. Mais nous avons fait le choix de suivre Wendt, en adoptant une grille d'analyse plus proche des relations internationales que de la politique comparée.

En fait, Wendt n'étudie que ce qui se passe au niveau international. Notre sujet nous oblige, bien sûr, à regarder aussi à l'intérieur des complexes États-sociétés, mais nous le faisons à partir d'une position fortement ancrée dans les relations internationales. Il faut se rappeler que notre objet d'étude est la sécurité régionale, tandis que le changement identitaire ne constitue qu'une variable dépendante.

En outre, une approche axée sur la socialisation des élites ou sur la consolidation démocratique aurait tendance à donner une importance exagérée à la période du renforcement du régime. En revanche, elle nous permettrait difficilement d'expliquer les débuts du régime et la démocratisation proprement dite des PECO. Or, l'étude de cette période est essentielle à notre démonstration.

Mais cette démonstration ne constitue que la moitié du travail. Certes, l'ultranationalisme a été la principale cause des conflits postyougoslaves et postsoviétiques ; mais pas la seule. L'exemple de la Communauté des États indépendants montre comment la Russie utilise les crises interethniques afin d'établir une sphère d'influence sur le territoire de l'ancienne URSS (à l'exception des pays Baltes). Nous avons déjà mentionné l'implication russe dans les guerres de Transnistrie, de Nagorno-Karabakh, d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. Pour mettre l'Ukraine en mauvaise position, le Kremlin encourage également les tensions en Crimée. Dans certains cas, l'absence des tensions interethniques ne fait pas obstacle à son implication militaire : les troupes russes participent directement à la guerre civile de Tadjikistan, en aidant les communistes pro-Moscou à éliminer les forces démocratiques.

Or, la politique agressive menée à l'intérieur de la C.É.I. aurait aussi pu être adoptée à l'égard des anciens satellites soviétiques. Si le potentiel politico-militaire de la nouvelle Russie n'était pas suffisant pour dominer l'Europe centrale et orientale, il aurait certainement suffi pour déstabiliser cette région. Cela aurait créé une situation où, en suivant l'exemple de Milosevic, certains PECO auraient désiré (et demandé) l'appui russe.

Pourtant, rien de tel n'arrive. Nous considérons qu'il s'agit toujours d'une conséquence du fonctionnement du régime de sécurité centre et est-européen dont la nouvelle Russie fait partie. C'est dans le quatrième chapitre de cette thèse que nous analyserons cette question.

Nous sommes parfaitement conscient de la difficulté de la tâche que nous entreprenons. À elle seule, l'analyse de la politique étrangère russe pourrait facilement constituer le sujet d'une thèse. Mais l'honnêteté intellectuelle nous oblige à reconnaître que l'analyse de la sécurité centre et est-européenne à l'ère postcommuniste ne peut pas faire abstraction du facteur russe.

Nous nous attaquerons à ce vaste sujet en présentant, d'abord, l'évolution postcommuniste de la Russie, sa nouvelle identité et sa politique étrangère, illustrée par le

concept de « gaullisme sans de Gaulle ». Nous étudierons, par la suite, ses relations avec le régime et ses composantes institutionnelles, ainsi que son attitude envers les PECO.

C'est sur la légitimité associée, par la classe politique et la société russes, aux actions de politique étrangère de leur pays que nous mettrons l'accent. Pour le Kremlin, comme pour la population, l'implication de la Russie est parfaitement légitime dans la Communauté des États indépendants, sa sphère d'influence naturelle. Mais cette légitimité est beaucoup plus réduite dans les Balkans. En Europe centrale, elle est complètement absente.

Cette situation est, au moins en partie, le résultat de l'influence du régime centre et est-européen et, en particulier, de l'importation (incomplète) de son système normatif immédiatement après la chute du communisme. Le statut de grande puissance, l'absence d'un Accord européen et la rivalité avec l'OTAN empêchent le régime d'avoir, en Russie, les mêmes conséquences que dans les PECO. En fait, la fin de la brève période de « libéralisme romantique » (1992-93) empêche le régime de consolider son influence et modifie la direction du changement identitaire russe. Pourtant, ses effets sont suffisants pour assurer la modération de la politique russe envers les PECO et, implicitement, la stabilité régionale.

Trois études de cas - consacrées aux relations de Moscou avec les régimes antidémocratiques de Meciar, d'Iliescu et de Videnov - démontreront cet état de choses. Nous verrons les niveaux différents d'implication du Kremlin (presque symbolique en Slovaquie/Europe centrale, importante en Bulgarie/Balkans), l'effet qu'a le changement identitaire des trois PECO sur leurs relations avec la Russie et la retenue dont celle-ci fait la preuve au moment où seulement des mesures de force (comme en C.É.I.) auraient pu assurer le maintien de ses positions. L'influence directe et indirecte du régime de sécurité centre et est-européen sur les trois pays et sur la Russie sera ainsi mise en évidence.

Enfin, la conclusion de la thèse fera le bilan de notre démarche et analysera son applicabilité à d'autres domaines et espaces géographiques. L'annexe présentera les détails du classement de Freedom House utilisé dans l'introduction.

Après avoir présenté le cadre général de cette thèse, il nous semble approprié de préciser l'approche méthodologique que nous comptons adopter. Comme nous l'avons déjà indiqué, notre démarche s'inspire de la version du constructivisme élaborée par Alexander Wendt. Il s'agit d'une théorie où l'on retrouve la plupart des éléments énumérés par

Keohane dans sa description du « réflexivisme » (voir la section 1.4.1). À première vue, l'épistémologie de notre thèse devrait donc être postpositiviste. Néanmoins, ce n'est pas - ou du moins pas entièrement - le cas. Le constructivisme d'inspiration wendtienne que nous utilisons (voir la section 1.5) se veut une *via media* entre les écoles positivistes traditionnelles et les nouvelles écoles postpositivistes. Il reste positiviste pour ce qui est de l'épistémologie, en adoptant en même temps une ontologie postpositiviste¹⁷.

Nous essaierons de respecter ce délicat équilibre. Cela permettra un dialogue bénéfique avec les approches traditionnelles (néolibéralisme en premier lieu) qui partagent les mêmes méthodes de recherche scientifique et qui se sont longtemps intéressées à la théorie des régimes. De plus, en choisissant le positivisme épistémologique, nous éviterons les « excès » des radicaux postpositivistes, dont les postmodernistes fournissent probablement le meilleur exemple et qu'Ole Wæver place au-delà de « la frontière de la négativité » (Wæver 1997: 23) puisqu'ils remplacent l'analyse des faits empiriques par la déconstruction des textes qui les décrivent. Nous comptons donc aborder notre sujet dans une perspective tout à fait classique, en justifiant nos propos par des données empiriques.

La démarche méthodologique s'inscrira dans une approche hypothético-déductive. L'hypothèse - que nous avons présentée au début de cette introduction - sera démontrée par l'analyse de l'évolution enregistrée, depuis 1989, par les complexes États-sociétés de l'Europe centrale et orientale et par leurs relations politiques et sécuritaires.

Nous insistons sur le fait que notre unité d'analyse n'est pas l'État, mais le complexe État-société qui le sous-tend. Le changement identitaire des PECO concerne à la fois les sociétés, donc l'intérieur des États, et leurs relations internationales. Un des mérites du constructivisme, en tant que « sociologie de la vie internationale », est de mettre en relation ces deux niveaux, en associant la métamorphose des sociétés à la transformation des comportements extérieurs de leurs États.

¹⁷ D'après Wendt : « Étant donné mes engagements ontologiques, donc, l'on pourrait croire que je suis fermement du côté postpositiviste de la frontière, en parlant plutôt de discours et d'interprétation que de vérification des hypothèses et de réalité objective. Pourtant, en fait, quand il s'agit de l'épistémologie de l'enquête sociale, je crois avec force en la science - une science pluraliste, certainement, où il y a un rôle signifiant pour "compréhension", mais science quand même. Je suis un "positiviste". Dans un certain sens, ceci me met au milieu du Troisième Débat, non parce que je veux trouver une épistémologie éclectique, ce que je ne veux pas, mais parce que je ne crois pas qu'une ontologie idéaliste implique une épistémologie postpositiviste. (...) Au lieu de réduire les différences ontologiques à des différences épistémologiques, à mon avis les dernières devraient être considérées comme un troisième axe indépendant du débat. » (Wendt 1999: 39-40).

Comme nous l'avons déjà indiqué, après la présentation de la structure du régime centre et est-européen, deux chapitres seront consacrés à l'analyse de ses actions dans les deux domaines (tensions ethniques et politique russe) qui représentent le plus grand défi à la stabilité régionale. Des études de cas (Slovaquie de Meciar, Roumanie d'Iliescu et Bulgarie de Videnov) seront employées pour démontrer, à partir des données empiriques, l'efficacité du régime en question.

Les sources utilisées dans cette démarche seront principalement des sources secondaires (monographies, études, articles, ressources Internet). Étant donné l'ampleur du phénomène analysé et l'intérêt général pour certains de ses aspects¹⁸, il existe une abondante littérature que nous comptons mettre à profit. De plus, l'emploi des publications, et en particulier des périodiques des différents pays des Balkans, de Russie ou de l'Europe centrale, est de nature à faciliter une meilleure compréhension de l'évolution liée à l'ultranationalisme centre et est-européen et à la politique étrangère russe, ainsi qu'à leur perception au sein des PECO.

Nous sommes conscient du fait qu'en principe des recherches sur le terrain pourraient bonifier la qualité de notre analyse. Pourtant, notre principal intérêt porte sur la composante théorique de cette thèse. Nous considérons qu'il est plus important de nous concentrer sur le développement de la théorie des régimes que sur l'exploitation des données empiriques. Nous avons donc décidé de nous contenter des informations, d'ailleurs abondantes, fournies par les sources secondaires.

Il faut avouer que mettre en évidence le changement identitaire d'une dizaine de complexes États-sociétés n'est pas chose facile. Nous comptons pourtant y arriver en utilisant des évaluations quantitatives (sondages d'opinion, résultats des élections), en analysant les déclarations et les actions des décideurs politiques ainsi que les documents à caractère juridique et politique (lois, doctrines officielles) et en tenant compte des changements intervenus dans le comportement des différentes composantes des sociétés en question (en premier lieu les ONG). Nous allons en outre nous concentrer sur les pays constituant les sujets de nos études de cas, puisque c'est là que les transformations identitaires ont été plus difficiles et, en fin de compte, plus intéressantes.

¹⁸ La problématique des minorités, par exemple.

Chapitre 1

Une perspective théorique de la sécurité centre et est-européenne

Ce chapitre est consacré à l'examen du débat portant sur les fondements de la sécurité européenne après la guerre froide. Il essaie de répondre aux deux questions suivantes : comment a-t-on analysé la façon dont la paix allait s'imposer sur l'ensemble du continent et quelles allaient être les conditions de cette paix ? Il présente également nos critiques des théories existantes et notre proposition d'explication alternative.

Nous commencerons par présenter les grandes lignes du débat sur la sécurité postcommuniste¹⁹. Puis, nous consacrerons deux sections aux plus importantes théories pertinentes pour ce débat : celles considérant les institutions internationales comme la clé de voûte de la stabilité est-européenne et celles donnant la primauté aux facteurs de nature interne. Ces derniers sont liés à ce que l'on appelle « la théorie de la paix démocratique ».

Sans nier l'importance des approches institutionnalistes et de la paix démocratique, nous considérons qu'elles sont très partielles et que leur capacité explicative est insuffisante. Nous proposerons donc une autre explication. En combinant des éléments appartenant aux approches que nous venons de mentionner, cette explication essaie de mettre à profit l'apport de la théorie des régimes et celui du constructivisme. Ces deux sujets seront présentés dans des sections séparées, avant de donner un tableau complet de notre approche théorique.

1.1 Les grandes lignes du débat sur la sécurité postcommuniste

La fin de l'ordre régional européen, en 1989-1990, et le démantèlement du Pacte de Varsovie ont radicalement modifié le contexte de la sécurité européenne. L'apparition d'un vide sécuritaire dans la moitié orientale du continent européen s'est ajoutée à la fin de la bipolarité. Il s'agissait d'une modification fondamentale de la situation qui avait marqué les quatre décennies de la guerre froide, et il était tout naturel de s'intéresser aux perspectives sécuritaires de l'ancien bloc communiste et de la nouvelle Europe.

¹⁹ Nous accorderons pourtant peu d'attention aux théories néoréalistes prévoyant un retour à l'instabilité après la fin de la guerre froide. Voir la justification de ce choix à la section 1.1.

De plus, ce changement réclamait des actions (et des stratégies) concrètes de la part des États et des organisations internationales intervenant sur le théâtre européen. Cela ajoute à l'intérêt purement universitaire de la recherche une forte composante pratique, illustrée par l'implication directe des hommes politiques et des experts travaillant pour les gouvernements et les organisations en question.

Le débat a été particulièrement animé entre 1990 et 1992. Par la suite, son intensité a commencé à diminuer, au fur et à mesure que la situation devenait de plus en plus pacifique et prévisible, en laissant peu de place aux disputes concernant « le chemin à suivre ». Vers 1994-95, ce chemin était déjà assez bien tracé pour que le débat soit en train de perdre son intérêt. Bien sûr, il ne s'agissait pas de sa disparition ; mais son importance dans l'ensemble de l'étude de la politique mondiale n'était plus la même qu'en 1990.

Cette évolution influença et fut à son tour aggravée par la réorientation progressive de nombreux experts de ce domaine vers des sujets plus « chauds » : les anciens soviétologues se concentrèrent sur les crises et les guerres civiles de la C.É.I. Les guerres yougoslaves attirèrent l'intérêt d'innombrables spécialistes, brusquement intéressés par les conflits interethniques et les guerres civiles. Bref, ces guerres étaient devenues à cette époque le centre d'intérêt principal des analystes de la sécurité européenne.

La deuxième moitié des années 1990 fut marquée par une relative perte de vitesse des théories de la sécurité européenne. L'accent était maintenant mis sur l'europanisation de la sécurité, surtout avec le développement de la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne. La question de l'élargissement de l'OTAN et de l'UE devint également un sujet important.

La sécurité européenne suscita un regain d'intérêt au début des années 2000 ; mais le contexte était tout autre. Les sujets liés à l'(in)stabilité régionale avaient été remplacés par la guerre contre le terrorisme et le rôle que la « nouvelle Europe » allait y jouer à travers l'adhésion à l'OTAN et à la communauté de sécurité occidentale.

Nous pouvons donc parler, en nous référant à la classification faite par Stuart Croft (2000), de deux étapes séparées du débat concernant « l'architecture de sécurité » européenne : la première, très intense au début des années 1990, obsédée par la stabilité - ou plutôt par la stabilisation - de la moitié orientale du continent ; et la deuxième, entamée au début des années 2000, qui porte en réalité sur l'avenir de la communauté de sécurité occidentale en tant que telle.

C'est la première étape qui est liée au sujet de cette thèse. Par conséquent, c'est elle que nous examinerons dans les sections suivantes. Il faut pourtant ajouter un détail important. Le débat était complexe²⁰ ; de nombreuses théories ont, en effet, prévu la déstabilisation militaire de l'espace ex-communiste, sinon de l'ensemble de l'Europe²¹.

Quinze ans plus tard, le manque de pertinence de cette théorie est tellement évident que nous considérons inutile de la présenter de façon détaillée. Nous ne devons pas oublier que le sujet de notre analyse est la stabilité est-européenne. Par conséquent, nous nous concentrerons sur les théories ayant annoncé et, par la suite, analysé cette stabilité.

En fait, il s'agit d'approches d'inspiration libérale. Nous les analyserons en partant du constat qu'elles se divisent selon la nature des causes déterminant l'évolution pacifique de l'Europe centrale et orientale. Une première catégorie d'arguments attribue cette évolution au rôle joué par les organisations internationales. La deuxième donne la priorité aux facteurs internes des États concernés²². Dans les deux sections suivantes, nous allons présenter en détail ces explications alternatives du comportement pacifique des PECO.

1.2 Les institutions internationales, clé de voûte de la stabilité est-européenne

Nous allons à présent brosser un tableau des théories selon lesquelles la stabilité postcommuniste est la conséquence directe de l'activité des organisations internationales. Cela nous oblige à une brève présentation de l'institutionnalisme, puisque c'est le cadre théorique qui associe le fonctionnement des institutions internationales au développement de la coopération interétatique et à l'atténuation des tensions internationales²³.

²⁰ Zielonka a même parlé de « La sécurité de l'Europe : une grande confusion » (1991).

²¹ Les premiers à appuyer cette thèse furent les néoréalistes structurels, en particulier Mearsheimer (1990a, 1990b, 1994) et Waltz (1993, 2000). Pour eux, la fin de la guerre froide ne pouvait être suivie que par le retour à une structure multipolaire et, implicitement, par l'instabilité et la violence inévitablement associées, à leurs yeux, à une telle distribution de puissance. Les titres mêmes de certains articles - « *Why We Will Soon Miss the Cold War* » ou « *Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War* » (Mearsheimer 1990a, 1990b) - ne laissent pas de doute : l'Europe était vouée à l'instabilité et les guerres allaient recommencer, ce n'était qu'une question de temps.

²² D'autres explications ont également été formulées. Ken Booth (1990) offre un bon exemple de raisonnement libéral en prévoyant la croissance graduelle de l'interdépendance Est-Ouest. Elle mettrait l'avenir de l'Europe sous le signe de la « collectivité », en rendant ainsi inutile la puissance militaire. Néanmoins, ces explications restèrent extrêmement marginales par rapport aux deux grandes théories que nous venons de nommer.

²³ De nombreux écrits ont été consacrés à l'étude des institutions internationales. Nous pensons utile de citer Keohane (1984 et 1989), Oye (1986), Kratochwill et Ruggie (1986), Smouts (1993), Keohane *et al.* (1993), le numéro spécial de 1995 d'*International Security* (« *Promises, Promises: Can Institutions Deliver ?* »),

Selon cette approche étroitement associée au néolibéralisme, les institutions facilitent la coopération internationale en créant un ensemble de normes et de règles qui guident le comportement des États et permettent la coordination de leurs politiques. Les attentes des États relatives au comportement des autres États sont ainsi modifiées. Les États sont plus prédisposés à coopérer puisqu'ils sous-entendent que leurs partenaires feront la même chose (Kupchan et Kupchan 1991: 131).

Les institutions favorisent et approfondissent la coopération par plusieurs moyens. Premièrement, en donnant davantage d'informations à leurs membres. En effet, ce sont les informations incomplètes et asymétriques qui augmentent les incertitudes en ce qui a trait aux intentions et aux moyens des autres États. Et ces incertitudes, à leur tour, engendrent la méfiance. Une organisation de sécurité collective se doit de favoriser la transparence : elle communiquera donc toute l'information sur les forces de ses membres en faisant valoir l'absence des intentions agressives.

Elle peut également vérifier le respect des accords internationaux, en augmentant l'efficacité et en réduisant les coûts de ce contrôle (Kupchan et Kupchan 1991: 131-2). Cette fonction est particulièrement utile dans le cas de la maîtrise des armements, dans la mesure où le succès de celle-ci est conditionné par la capacité des États participants de vérifier que leurs partenaires respectent les limites fixées. Un cadre de sécurité collective rend cette vérification nettement plus efficace et moins onéreuse que les moyens de renseignement dont dispose un État seul (observation satellitaire, espionnage etc.).

Deuxièmement, les institutions peuvent punir les États qui ne coopèrent pas. Cette action devient donc coûteuse et les États sont incités à l'éviter. Dans le domaine de la sécurité, cela peut avoir un important effet dissuasif sur les États disposés à adopter une attitude agressive. Nous verrons, dans les études de cas du troisième chapitre, les pressions faites par les organisations internationales pour inciter la Slovaquie de Meciar, la Roumanie d'Iliescu et la Bulgarie de Videnov à maintenir le climat de coopération régionale et à éviter toute action déstabilisatrice.

Troisièmement, les institutions permettent la négociation simultanée de plusieurs questions. Cela réduit l'importance d'une concession faite dans un cas précis pourvu qu'elle soit compensée par un avantage dans l'autre domaine. On augmente ainsi la

Corello et Davis (1996), Martin et Simmons (1998), Checkel (1999). À cela s'ajoutent les ouvrages consacrés à la théorie des régimes, que nous présenterons à la section 1.4.

probabilité d'arriver à un accord dans des domaines qui, négociés séparément, interdiraient toute coopération.

Enfin, les institutions peuvent développer et approfondir la base normative de la coopération (les normes et les règles qui guident le comportement des États) en accentuant progressivement les effets de cette coopération (Kupchan et Kupchan 1991: 132).

Dans le domaine de la sécurité internationale, les termes-clés de la plupart des approches institutionnalistes sont « sécurité collective »²⁴ (Russell 1995: 243, Van Evera 1990: 10, Martin 1992: 767, Morgan 1997: 16, Hook et Robyn 1999: 86, Handler Chayes et Chayes 1994) et « architecture de sécurité »²⁵ (Baylis 1998, Adam *et al.* 1999, Stuart Croft 2000, Mihalka 2001). D'abord, la sécurité européenne est collective, donc marquée par l'interdépendance et incompatible avec l'éternel jeu de l'équilibre des puissances néoréaliste. Ensuite, elle s'appuie sur une architecture de sécurité, donc sur l'intégration des organisations internationales. Dans cette perspective, la déstabilisation du continent européen est impossible, précisément à cause de son haut degré d'institutionnalisation (Keohane *et al.* 1993: 381).

Bien sûr, c'est une perspective plutôt générale, qui se retrouve sous des formes bien diverses chez différents auteurs d'orientation institutionnaliste. Mais ils s'accordent sur le fait que les institutions peuvent modérer le milieu international et promouvoir la coopération en créant des obligations de sécurité de nature collective (Balmaceda 1997: 91). Selon eux, les considérations liées à la puissance ne peuvent être ainsi éliminées ; mais la sécurité collective permet leur gestion pacifique.

Ce sont les institutions internationales qui peuvent créer des obligations sécuritaires automatiques. La perspective crédible d'une réponse énergique est de nature à décourager les agressions (*ibid.*). Selon la formule de Richard Russell, une organisation de sécurité collective emploie une « prépondérance de puissance » (et non l'équilibre des puissances) pour s'opposer aux États agresseurs (Russell 1995: 243). Par conséquent, pour les adeptes de cette approche, la sécurité collective est une alternative réelle aux problèmes sécuritaires de l'Europe.

²⁴ « La sécurité collective fait référence à un ensemble de mécanismes juridiques destinés à prévenir ou à supprimer l'agression de tout État contre un autre État. Ceci arrive lorsque l'on présente aux agresseurs potentiels ou réels la menace crédible et aux victimes potentielles ou réelles la promesse crédible de mesures collectives efficaces destinées à maintenir et, au besoin, à imposer la paix » (Griffiths et O'Callaghan 2002: 39; voir aussi Evans et Newnham 1998: 77).

²⁵ Le concept d'architecture européenne de sécurité fait appel à un ensemble institutionnel résultant de l'imbrication de plusieurs organisations internationales à caractère politique, militaire et économique dont l'action conjuguée est de nature à assurer la stabilité régionale.

Quant à l'« architecture de sécurité », nous verrons plus loin que la CSCE/OSCE, l'OTAN, l'Union de l'Europe occidentale et, dans une moindre mesure, la Communauté/Union européenne sont les organisations visées par les tenants de l'approche institutionnelle pour assurer la sécurité de l'Europe centrale et orientale. Parfois, la création des nouvelles organisations est envisagée (Ullman 1991). Mais, en dépit du fait que le terme « architecture » présuppose l'enchevêtrement de ces structures, il arrive souvent que les auteurs se contentent d'une seule organisation qui devrait assurer la sécurité régionale.

En parlant d'institutions, il faut insister sur un point essentiel : la relation entre institutions et normes internationales. Lorsqu'on analyse le fonctionnement d'une organisation internationale, on a tendance à se limiter au seul cadre institutionnel. Cela est logique dans la mesure où la visibilité de ce cadre est plus grande.

Pourtant, il ne faut pas oublier que toute institution internationale est l'incarnation d'un ensemble normatif dont elle propage les valeurs. Une organisation internationale ne peut être créée qu'à partir de certaines normes qui établissent ses buts et régissent son fonctionnement. Si c'est son cadre institutionnel qui est le plus visible, il ne s'agit que de l'expression matérielle de ces normes. Les actions concrètes de ce cadre ne font que mettre en pratique l'ensemble normatif en question.

Cette dualité « normes-institutions » est très visible dans le cas des régimes internationaux, dont les éléments déterminants sont les principes, les normes et les règles qui structurent ce type particulier d'institution internationale (voir la section 1.4.1). Mais la dualité en question constitue l'essence de toute organisation internationale. Nous l'analyserons plus en détail dans la section 1.5.

Pour revenir à la sécurité européenne, nous allons présenter trois des sous-catégories que nous avons identifiées chez les institutionnalistes ayant analysé la sécurité de l'Europe centrale et orientale : les approches néolibérales faisant appel à une seule organisation destinée à devenir le « gendarme » de la région ; les versions de ces théories qui essaient de compléter (ou, parfois, de remplacer) la démarche institutionnaliste néolibérale par une perspective plutôt réaliste ; et les approches alternatives. Il existe également une quatrième catégorie, représentée par la théorie des régimes. Mais, étant donné son importance pour notre construction théorique, elle sera présentée séparément dans la section 1.4.

1.2.1 Une organisation forte, « gendarme » de l'Europe

Nous analyserons, d'abord, les théories néolibérales institutionnalistes qui proposèrent au début des années 1990 un cadre sécuritaire fondé sur le fonctionnement d'une organisation paneuropéenne forte, qui jouerait le rôle de « gendarme » régional.

Un des représentants les plus typiques de cette approche est Richard Ullman. Dans son ouvrage de 1991, « *Securing Europe* », il propose d'assurer la stabilité européenne par le biais d'une organisation régionale destinée à encourager et, au besoin, à imposer à ses membres l'abandon des attitudes agressives.

Tout en insistant sur le fait que

« l'époque où l'Europe est entrée sera qualitativement différente de celles qui l'ont précédée et (...) la politique internationale du passé n'est pas un guide utile pour prévoir les évolutions futures »²⁶ (p. 139),

Ullman propose la création d'une « Organisation européenne de sécurité » (OES), inspirée du fonctionnement de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)²⁷. Si la prise des décisions par consensus rend la CSCE inefficace, l'UEO fonctionne à la majorité simple ou pondérée. Une de ses principales fonctions est le contrôle des armements. Quant au respect de la sécurité collective, il est défini comme une obligation « totale » des États membres (p. 65).

²⁶ Pour cet auteur, puisque le territoire ne constitue plus la principale raison des guerres, ce sont les revendications des minorités ethniques (il cite les cas des Hongrois de Transylvanie, des Turcs de Bulgarie et des Albanais du Kosovo) qui fournissent aujourd'hui les plus plausibles causes de conflit. Ces revendications sont rarement violentes, en Europe occidentale, à cause de la démocratie et de la prospérité économique. Par contre, elles sont un danger réel en Europe centrale et orientale. Il s'ensuit que la paix européenne est « divisible » : l'instabilité a bien des chances de se propager à l'Est, sans pourtant atteindre l'Ouest (p. 27-29). Il y a pourtant trois facteurs qui facilitent la création d'un système de sécurité paneuropéen : la diminution des conflits d'intérêts entre les puissances européennes; la recherche de la sécurité par le biais de la coopération, étant donné l'image négative des guerres en raison des destructions qu'elles provoquent et de leur « manque de rentabilité »; enfin, l'existence de moyens technologiques avancés permettant de découvrir les États qui essaient de « tricher » au sein d'un régime (p. 41-42).

²⁷ L'Union de l'Europe occidentale est une organisation de sécurité née du Traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective, signé à Bruxelles, le 17 mars 1948 (connu sous le nom de « Traité de Bruxelles »), puis amendé et complété par un Protocole signé à Paris, le 23 octobre 1954. Aux membres fondateurs (Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni) s'ajoutèrent la République fédérale d'Allemagne, l'Italie (1954), l'Espagne, le Portugal (1990) et la Grèce. Après une longue période d'absence de visibilité, le rôle de l'UEO fut redéfini dans une déclaration annexée au traité de Maastricht (1993), qui la transforma en « bras armé de l'Union européenne ». Conformément au traité d'Amsterdam (entré en vigueur en 1999), l'UEO assistera l'UE dans la définition des aspects de la Politique étrangère et de sécurité commune ayant trait à la défense et mettra en œuvre les décisions de l'Union ayant des implications dans le domaine de la défense. Le traité de Nice (entré en vigueur en 2003) intègre les fonctions de gestion de crise de l'UEO dans l'UE, marquant ainsi l'absorption de l'Union de l'Europe occidentale par l'Union européenne (http://www.weu.int/index_fr.html), http://www.defense.gouv.fr/sites/dga/enjeux/politique_d_armement/europe_de_l_armement/institutions/ueo/l_union_de_leurope_occidentale_ueo).

L'UEO n'est pas elle-même proposée pour fournir le cadre sécuritaire du continent en raison de ce qu'Ullman appelle le « caractère déclaratif » de ses engagements. C'est l'aspect que la création de l'Organisation européenne de sécurité doit corriger. Les membres de cette nouvelle structure devront accepter de façon inconditionnelle le principe otanien de la défense collective.

Selon Ullman, l'un des principaux rôles de l'OES serait la résolution des crises ou des conflits entre les pays ex-communistes. Il fait explicitement référence aux éventuels affrontements entre la Hongrie et la Roumanie ou entre deux républiques yougoslaves (p. 68). Pourtant, l'intervention en cas de crise déjà déclenchée ne serait que l'une des missions de cette nouvelle organisation.

Si, à l'époque de la guerre froide, la dissuasion était un principe fondamental de l'OTAN, l'OES fonctionnerait sur la base d'une confiance mutuelle entre les pays membres. Une transparence accrue serait accompagnée par l'adoption de mesures de coopération. En particulier, un mécanisme d'inspection de l'organisation devrait avoir un droit de contrôle sur les infrastructures militaires des États participants. Une agence de contrôle des armements, similaire à celle de l'UEO, devrait également être créée.

Enfin, en ce qui concerne la mise en oeuvre effective de l'OES, Ullman considère qu'elle doit s'effectuer sur la base de l'OTAN. En même temps, les pays ex-communistes devraient consolider leur démocratie pour pouvoir faire partie de cette OTAN élargie à l'échelle du continent et ayant adopté les procédures de l'UEO (p. 76-77). L'auteur admet qu'il existe des difficultés inhérentes à cette évolution. En particulier, il est forcé de reconnaître que l'adhésion de l'URSS (*Securing Europe* est rédigé en 1991) soulèverait des problèmes très sérieux.

C'est précisément pour éviter les difficultés entraînées par la création d'une nouvelle organisation que Chalmers propose l'utilisation de la CSCE²⁸. Il faudra seulement

²⁸ En fait, la CSCE/OSCE a fait l'objet d'un grand nombre d'analyses. Voir Ghebali (1989), Sivonen (1990), Cuthbertson (1992), Decaux (1992), Hyde-Price (1992), Kegley (1992), McInnes (1992), Heraclides (1993a, 1993b), Chalmers (1993), Ramelot et Remacle (1995), Farkas (1996), Halstead (1997), MacFarlane et Thränert (1997), Adler (1998) et Flynn et Farrell (1999). De façon générale, ils peuvent être classifiés en deux catégories : « maximalistes » et « minimalistes » (Hyde-Price 1992: 50-51). Les premiers demandent que l'OSCE devienne une organisation de sécurité paneuropéenne tout en conservant ses principes et normes, mais en disposant de forces armées dont l'action soit régie par le vote des membres d'un « Conseil de sécurité » permanent. Pour les minimalistes, une OSCE renforcée devrait être secondée par d'autres organisations (OTAN, UE, UEO). Le principal changement serait lié à ses fonctions d'arbitrage et de conciliation (obligatoires pour les parties en conflit) et à la création des forces de maintien de la paix (Hyde-Price 1992: 51). Ces aspects seront analysés en détail dans les sections 2.2.1.4 et 2.2.1.3. Dans la présente

que son fonctionnement soit amélioré par l'ajout « de critères pour l'emploi de la force militaire dans le cadre d'un régime de sécurité en Europe orientale » (Chalmers 1993: 427).

Il est vrai que cet auteur parle de la création d'un régime international, concept que nous analyserons plus loin dans ce chapitre²⁹. Mais en fait son analyse n'est en rien différente de celle d'Ullman, dans la mesure où ce régime devrait disposer d'une forte structure institutionnelle. Cela le rapproche d'un « gendarme » régional et l'éloigne d'un régime proprement dit, dont la structure institutionnelle est plutôt faible et le fonctionnement est davantage dû à sa structure normative.

Pour limiter l'expansion des conflits de type ex-yougoslave et postsoviétique (l'article est écrit en 1993), Chalmers recommande que la CSCE s'engage à intervenir militairement dans deux cas spécifiques des crises postcommunistes : pour le respect des frontières internationales existantes et pour éviter la perte massive de vies humaines dans un État membre par la suite des actions du gouvernement de cet État (1993: 427).

Ce dernier point résulte du constat que la construction d'un cadre sécuritaire ne peut pas faire de distinction rigide entre affaires interétatiques et intraétatiques. En ex-Yougoslavie et ex-URSS, la principale source de déstabilisation ont été les conflits ethniques revêtant, au moins au début, un caractère de guerre civile. Toute organisation destinée à assurer la paix régionale doit pouvoir intervenir pour résoudre ce genre de conflit (p. 433).

Pour ce faire, le fonctionnement de la CSCE devrait être modifié sur deux points. D'abord, l'organisation devrait s'engager à autoriser les actions militaires pour faire respecter les frontières internationales existantes et pour éviter la perte massive de vies humaines dans un État membre par suite des actions de son gouvernement. Deuxièmement, les membres de la CSCE devraient élaborer des politiques de garantie et de déploiement des leurs forces afin de répondre à des crises spécifiques (p. 438).

Il s'agit donc d'accorder des garanties de sécurité aux PECO qui respectent deux conditions : s'engager à renoncer à toute revendication territoriale et respecter les droits de leurs minorités nationales (p. 439). Les garanties devraient être accordées de façon progressive, en commençant avec les États qui respectent déjà ces conditions. Leur exemple

section, nous avons choisi de présenter seulement les auteurs dont les théories sont les plus complètes et les plus représentatives de l'approche néolibérale faisant appel à des organisations fortes. Plusieurs théories abordant l'OSCE en tant que régime de sécurité sont analysées dans la section 1.4.

²⁹ Il s'agit d'un élément très important pour notre construction théorique. C'est pour cela que nous lui consacrerons la section 1.4.

aurait un impact significatif sur le comportement des autres pays de la région, en permettant la création et l'expansion d'une zone de stabilité centre et est-européenne. Mais, tout comme Ullman, Chalmers est plutôt sceptique quant à l'inclusion de l'ex-URSS dans cette zone.

Un aspect intéressant du débat sur la primauté d'une organisation sécuritaire paneuropéenne est soulevé par Stuart Croft (2000). Dans la première moitié des années 1990, les universitaires n'étaient pas les seuls à proposer des solutions pour stabiliser l'Europe centrale et orientale. Cette question préoccupait également les hommes politiques et les gouvernements directement intéressés par les affaires européennes.

Leur position les obligeait à élaborer des stratégies cohérentes, destinées à orienter la politique étrangère de leurs pays respectifs. Par conséquent, les solutions qu'ils proposaient étaient souvent moins normatives (et plus réalistes) que celles d'Ullman ou de Chalmers.

Quatre tendances différentes peuvent être identifiées. D'abord, il y a eu le plan allemand-tchécoslovaque visant de mettre au point une structure de sécurité autour de la CSCE. Cette vision « genscherienne » (ainsi nommée d'après le nom de son principal avocat, le ministre allemand des Affaires étrangères, Dietrich Genscher) atteignit son apogée entre juillet 1990 et le sommet de Paris de la CSCE de novembre 1990. Cette période fut marquée par les efforts soutenus des Allemands et des Tchécoslovaques destinés à assurer l'institutionnalisation et le renforcement de la CSCE. Mais les résultats furent plutôt décevants. Les États-Unis et la Grande-Bretagne s'opposaient à la marginalisation (sinon l'élimination) de l'OTAN, tandis que la France jugeait ce plan comme insuffisamment proeuropéen. En fait, c'est la peur généralisée d'une prééminence allemande au sein de cette nouvelle structure qui finit par bloquer sa mise en place. Le coup de grâce fut porté par la Tchécoslovaquie, qui renonça à la CSCE en faveur de l'OTAN suite au recours à la force par les Soviétiques en Lituanie (janvier 1991), le coup d'État avorté de Moscou et la chute de l'URSS (Croft 2000: 3-4).

Une deuxième approche, appuyée par la France et la Belgique, proposait le développement d'un cadre sécuritaire à partir d'une orientation ouest-européenne (et non paneuropéenne). La structure institutionnelle faisait appel à la Communauté/Union européenne et à l'Union de l'Europe occidentale, qui aurait dû assumer effectivement le rôle de bras armé de l'UE. Les forces armées des États ouest-européens devaient être

intégrées pour former une structure indépendante de l'OTAN. L'importance de l'Alliance trans-atlantique ne pouvait que diminuer de façon dramatique, ce qui provoqua l'opposition des États-Unis et de certains pays européens. Finalement, cette proposition subit le même sort que le plan allemand-tchécoslovaque (*ibid.*).

La troisième idée fut lancée par Moscou, à l'époque soviétique, et soutenue par la nouvelle Russie. Il s'agit du projet de Gorbatchev de « maison commune européenne ». Selon ce plan, la CSCE/OSCE serait transformée en une sorte d'ONU à échelle européenne, avec l'éventuelle création d'un « Conseil de sécurité » européen. L'élément essentiel, pour le Kremlin, était le contrôle par cette nouvelle structure de l'OTAN et de la Communauté des États indépendants. Évidemment, cela aurait donné aux Russes un droit de veto sur les décisions de l'Alliance atlantique. Il n'est pas surprenant que ce plan fut rejeté par les membres de l'OTAN et, en particulier, par les États-Unis et la Grande-Bretagne (*ibid.*).

Ces deux pays proposèrent leur propre approche, fondée précisément sur la primauté de l'OTAN. Mais cette vision était profondément conservatrice en ce qui concerne l'évolution de l'organisation. Les changements envisagés n'étaient que très modestes et l'élargissement à l'Est n'était pas pris en considération : « il est clair que l'opinion dominante à Londres et à Washington (à Londres c'était un consensus) était que l'élargissement serait mauvais et menacerait l'OTAN » (Croft 2000: 4). Ce n'est qu'à partir de 1994 et de la création du Partenariat pour la Paix que cette attitude a changé. Mais on peut nuancer l'affirmation de Croft selon laquelle le plan anglo-américain finit par s'imposer, en créant le cadre sécuritaire permettant la stabilisation du continent européen. Il ne faut pas oublier que l'élargissement otanien à l'ensemble des PECO ne se produisit qu'en 2004, c'est-à-dire au même moment que l'élargissement de l'Union européenne. D'un côté, cette simultanéité montre que l'OTAN n'était pas la seule organisation à être prise en considération. De l'autre, cet élargissement tardif ne peut aucunement expliquer la stabilité des PECO dans la première moitié des années 1990.

Les constructions néolibérales que nous venons de passer en revue ont en commun deux éléments. Elles parlent d'une seule organisation destinée à assurer la stabilité européenne et leurs propos sont caractérisés par une forte dimension normative : cette organisation *devait* être créée. Il est vrai que l'idée d'une « architecture de sécurité », composée d'institutions interdépendantes, fut assez répandue dès le début des années 1990.

Mais les théories présentées montrent qu'en fait, pour la plupart des auteurs, cette architecture sous-entendait la prédominance d'une seule organisation internationale.

Toutefois, il a été assez vite évident que les suggestions portant sur la modification des organisations existantes ou la création d'un nouveau cadre institutionnel n'ont pas été suivies. Il fallut se rendre à l'évidence : aucune organisation internationale n'était en mesure de dominer seule la sécurité européenne.

C'est à la suite de ce constat que la superposition de plusieurs organisations internationales commença à être réellement prise en considération afin de gérer les affaires sécuritaires du continent européen. Vers la fin des années 1990, « l'architecture de sécurité » réunissant plusieurs organisations interdépendantes finit par s'imposer comme seul garant possible de la stabilité centre et est-européenne.

Dans un retour sur le débat consacré à ce sujet, John Baylis analyse en 1998 les actions complémentaires de l'OSCE, de l'OTAN, de l'Union européenne, de l'Union de l'Europe occidentale et du Conseil de l'Europe. Un an plus tard, l'ouvrage de Bernard Adam, Dominique David, André Dumoulin, Bruce George et Eric Remacle parle de « La nouvelle architecture de sécurité en Europe. Quadrilatère OTAN - Union européenne - OSCE - UEO: un gage de stabilité? ». Stuart Croft analyse, en 2000, « L'UE, l'OTAN et l'europanisation : le retour du débat architectural ». En 2001, Michael Mihalka présente même la rivalité opposant, à l'intérieur de cette « architecture », l'OTAN et l'Union européenne dans leurs efforts de stabiliser la moitié orientale du continent européen.

Or, il faut observer qu'à la fin des années 1990, quand ce changement a eu lieu, l'adhésion des PECO à l'OTAN et à l'Union européenne était déjà inévitable. La première étape du débat sur la sécurité européenne était presque dépassée. Le sujet qui constituait maintenant le centre du débat n'était plus l'explication de la stabilité des PECO après la chute du communisme, mais leur avenir par rapport à (et même à l'intérieur de) la communauté de sécurité occidentale. Et c'est seulement dans ce cadre que « l'architecture » de sécurité a pu éliminer la prééminence d'une seule « organisation forte » capable de stabiliser les PECO, idée qui avait marqué la première étape du débat sécuritaire européen.

Une deuxième critique concerne la réponse néolibérale aux défis internes que devait relever la sécurité centre et est-européenne. Nous avons vu que les tensions interethniques sont identifiées par Ullman et Chalmers comme les principales causes de conflit dans les pays ex-communistes. Ils proposent même des solutions ; mais ces solutions, comme chez l'ensemble des institutionnalistes, sont loin de fournir une réponse

efficace aux tensions et crises postcommunistes. Néanmoins, précisément parce qu'il s'agit d'un défaut général de toutes les approches institutionnalistes, ce n'est pas dans la présente section que nous allons analyser les détails de cette question. Nous le ferons dans la section 1.3.1 traitant des facteurs de nature interne.

Une dernière critique est liée au titre de « gendarme » européen que nous avons attribué aux organisations en question. En principe, une approche néolibérale devrait expliquer comment l'interdépendance et un calcul coûts-bénéfices amènent les États à créer une institution internationale et comment celle-ci arrive à changer le comportement de ses membres grâce aux avantages que présente la coopération.

Mais les théories que nous venons de voir sont plutôt orientées vers la création d'un cadre sécuritaire rigide, destiné à imposer - souvent par la contrainte - la pacification des pays ex-communistes. L'accent n'est pas mis sur les changements plus profonds que la coopération pourrait déterminer. En fait, il s'agit de propositions destinées à répondre à un défi immédiat - les conflits postyougoslaves et postsoviétiques - ce qui ne pouvait que marginaliser, au moins pour le moment, l'analyse des conséquences à long terme. Pourtant, il nous semble que cela appauvrit les approches en question sur un aspect qui constitue un des principaux apports théoriques du néolibéralisme.

1.2.2 L'institutionnalisme libéral-réaliste

Les approches néolibérales, bien qu'appropriées pour mettre en valeur le rôle des organisations internationales, ne furent pourtant pas les seules théories institutionnalistes utilisées dans le débat sécuritaire du début des années 1990. Une proposition alternative fut formulée par des auteurs partageant des convictions à la fois libérales et réalistes (Van Evera, Kupchan et Kupchan, Chopra et Weiss). En général, ils essayèrent de conserver le cadre institutionnel d'une organisation internationale. Mais, au sein de celle-ci, les États n'agissent pas en vertu de la coopération qui est, pour les néolibéraux, la cause et la conséquence naturelle de l'institutionnalisme. Le comportement des États est dicté par les relations de pouvoir.

Un premier auteur, dont la démarche se trouve à mi-chemin entre le néolibéralisme et l'école réaliste, est Stephen Van Evera. Il faut préciser qu'en plus de tenir compte de

certains éléments réalistes (Porter 1995: 322), cet auteur fait appel à des éléments liés aux facteurs internes des PECO. Nous les analyserons en détail dans la section suivante.

En 1990, Van Evera suggérait que « l'Ouest devrait remodeler l'OTAN pour la transformer en un système de sécurité collective » (1990: 10). C'est donc par la sécurité collective que la stabilité européenne aurait été maintenue. L'OTAN de 1990 ne pouvait convenablement remplir cette tâche, mais elle pouvit être transformée en

« un système explicite de sécurité collective dont les membres s'offrent des garanties réciproques contre l'attaque par d'autres États, y compris les États membres » (Van Evera 1990: 55).

En citant le cas de la Société des Nations, Van Evera est conscient de la difficulté associée à l'imposition de la paix par la simple action d'une organisation internationale. Mais l'OTAN est un cas à part. Elle

« ne doit pas fonctionner comme une montre suisse » parce que « son objectif principal serait tout simplement de fournir une raison à la présence américaine en Europe et de légitimer l'action américaine si elle devient nécessaire » (*ibid.*).

D'après Van Evera, c'est l'hégémonie américaine qui garantit donc le succès de l'OTAN. Voilà un argument qu'aucun réaliste ne rejetterait.

Une proposition alternative, faisant appel à la CSCE, est jugée moins efficace. Ses membres sont trop différents et ne partagent pas « la culture et les intérêts » des pays de l'OTAN. De plus, la CSCE n'accepte pas le principe de stationner des forces dans les PECO, mais permettrait simplement l'accès de certaines forces militaires aux fins du maintien de la paix (Van Evera 1990: 56).

En fait, il est surprenant que le système de sécurité collective proposé par Van Evera ne laisse aux PECO qu'un rôle très réduit. Ce système se limite aux membres de l'OTAN, dont l'élargissement n'est pas pris en considération. Les pays de l'Europe centrale et orientale seraient seulement contrôlés par des opérations de maintien de la paix et non intégrés pleinement dans le système de sécurité, en dépit du fait qu'ils représentent la principale source potentielle de conflit en Europe. Finalement, c'est plutôt par des mesures incitatives de nature économique que l'Occident devrait convaincre les PECO à adopter un comportement pacifique (*ibid.*).

Ce dernier constat n'est pas très encourageant quant aux chances de réussite du plan de Van Evera. D'autres auteurs essayèrent de pousser plus loin la tendance réaliste.

Au lieu de prêcher pour une institutionnalisation rigide au moyen des organisations formelles, Charles A. Kupchan et Clifford Kupchan (1991) proposent une redéfinition de la sécurité collective, la rapprochant du concept de Concert des puissances. En utilisant des exemples fournis par le fonctionnement du Concert des grandes puissances européennes au XIXe siècle, ces auteurs arrivent à la conclusion qu'il s'agit d'un système de gestion de la sécurité internationale plus efficace (parce que plus flexible) qu'une organisation internationale proprement dite.

Par conséquent, ils proposent l'institutionnalisation d'un « nouveau concert pour l'Europe » (p. 151) qui se caractériserait par quatre éléments. D'abord, il devrait refléter les réalités de la répartition de la puissance, c'est-à-dire inclure les seules grandes puissances. Deuxièmement, il devrait mettre en pratique des mécanismes destinés à dissuader et à repousser toute agression. Il devrait également trouver le moyen d'éliminer les causes internes de l'expansionnisme (militarisme, autocratie, hypernationalisme). Troisièmement, il devrait éviter de codifier les engagements de ses membres pour leur permettre d'agir selon les circonstances. Enfin, la zone d'action de ce Concert devrait comprendre tous les pays européens, ce qui lui permettrait d'établir un consensus paneuropéen et de promouvoir la coopération.

Concrètement, les deux auteurs proposent comme base du Concert des puissances la CSCE, restructurée à deux niveaux : les cinq puissances (États-Unis, URSS, Grande-Bretagne, France et Allemagne), tenues de prendre des décisions sur les principales questions de la sécurité européenne ; et l'ensemble de la CSCE, chargé d'adopter des décisions concernant le renforcement des mesures de confiance et de sécurité, la suppression de l'hypernationalisme, la promotion des institutions démocratiques et la surveillance du respect des droits de la personne (p. 153-154). Ce système devrait progressivement prendre le contrôle des dossiers liés à la sécurité européenne, en coopérant d'abord et en remplaçant par la suite l'OTAN et le Pacte de Varsovie déjà en train de se désagréger.

Ce scénario, par ailleurs ingénieux et intéressant, connut les mêmes problèmes que les propositions néolibérales : ses suggestions ne furent pas suivies. Quant à la construction théorique, elle fut durement attaquée en raison de sa trop grande similitude avec la théorie réaliste de l'équilibre des puissances. Il s'agissait, purement et simplement, de donner un

cadre institutionnel au libre fonctionnement de cet équilibre (Russell 1995:251³⁰, Balmaceda 1997:92).

Cela n'empêche pas que l'idée du Concert des puissances puisse réellement servir les intérêts de la stabilité européenne. En revenant au plan russe de création de la « maison commune européenne » que nous avons présenté dans la section 1.2.1, il faut dire qu'il laissait, lui aussi, la porte ouverte à une interprétation réaliste. L'idée principale était la transformation de la CSCE en organisation sécuritaire paneuropéenne. Mais les modalités exactes de ce plan restaient à définir. Or, une des variantes prises en considération s'inspirait précisément du Concert des puissances européennes du XIXe siècle. C'étaient les grandes puissances qui auraient dû se réunir - éventuellement dans le cadre d'un « Conseil de sécurité » de la CSCE - pour résoudre les problèmes majeurs de la sécurité européenne (Croft 2000: 4). Cette approche s'inspirait d'ailleurs du fonctionnement du Groupe de contact pour la Yougoslavie (dont faisaient partie la Russie, les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne), qui accordait aux puissances en question des privilèges exclusifs dont ne bénéficiaient pas les autres pays. Mais, en 1994, ce plan fut rejeté par les membres de l'OTAN, lors du Sommet de l'OSCE de Budapest³¹ (*ibid.*).

Une alternative au Concert des puissances, faisant appel à une vision encore plus réaliste de la stabilité postcommuniste³², fut formulée en 1995 par Jarat Chopra et Thomas G. Weiss. En partant du constat de l'inefficacité des mesures entreprises par la CSCE pour mettre fin aux conflits de l'ex-URSS, ces auteurs recommandent purement et simplement que l'ONU délègue à la Russie la mission de stabiliser la région :

« Compter sur la capacité et la volonté de la Russie d'employer ses forces militaires pour le maintien de la stabilité dans les régions de l'ancien Deuxième Monde peut être la seule option » (p. 554).

L'éventuel succès de cette méthode pourrait même ouvrir la voie au développement d'un modèle que d'autres membres permanents du Conseil de Sécurité ou des puissances régionales emploieraient dans d'autres régions géographiques. Évidemment,

³⁰ L'article de Russell s'intitule d'ailleurs « *The Chimera of Collective Security in Europe* ».

³¹ Les détails de ce rejet seront présentés dans la section 2.2.1.2.

³² Sans doute, l'exemple extrême est fourni par Karl Mueller (1995), dont l'approche est fondée sur la stabilisation de l'Europe orientale au moyen d'un système d'alliances. Mais cet auteur abandonne complètement le cadre institutionnaliste en faveur d'une démarche réaliste pure et dure.

cette vision n'est que symboliquement liée à l'institutionnalisme puisque *de facto* il s'agit d'encourager la création de sphères d'influence où stabilité serait synonyme d'hégémonie.

Nous avons pourtant donné ce dernier exemple parce qu'il met bien en évidence un défaut fondamental de toutes les approches libérales-réalistes : ce que Stuart Croft (2000: 4) identifie comme « manque de légitimité ». Il faut préciser que nous n'adoptons pas une perspective normative. Nous ne suggérons pas qu'une proposition puisse être bonne ou mauvaise en fonction de son caractère légitime ou illégitime. En fait, une telle approche serait incompatible avec l'analyse objective de toute démarche d'inspiration réaliste. Nous mettons tout simplement en évidence la probabilité réduite de succès d'un plan considéré comme dépourvu de légitimité par les États européens qui devraient y participer.

Il nous semble que l'hégémonie américaine, la « dictature » des Cinq Grands dans le cadre d'un Concert des puissances où le principe des sphères d'influence n'ont aucune chance d'être acceptées dans l'Europe d'aujourd'hui. Pour qu'un système de sécurité soit mis en place, il doit compter sur l'appui général des États européens. L'époque où Metternich et le tsar pouvaient se réunir pour dicter l'avenir du continent est révolue.

Un bon exemple est fourni par la proposition russe sur la « maison commune européenne ». Elle fut rejetée par les membres de l'OTAN, qui n'acceptaient pas que cette organisation soit subordonnée à une CSCE où Moscou aurait eu le droit de veto. Mais elle était également considérée avec beaucoup de méfiance par l'ensemble des États ex-communistes, sauf la Russie. Selon eux, le « Concert des puissances » allait mener à l'apparition de sphères d'intérêt et ils seraient de nouveau soumis à l'influence de Moscou. De plus, certains pays occidentaux - et en particulier les Scandinaves - affirmèrent explicitement que cette idée était nondémocratique et qu'elle manquait de légitimité (Croft 2000: 4). Autrement dit, l'adoption officielle d'un cadre de sécurité institutionnel d'inspiration réaliste, exclusivement fondé sur la puissance et la contrainte, n'avait aucune chance d'être unanimement acceptée par les pays européens d'aujourd'hui.

À cet obstacle de taille s'ajoute un autre désavantage. L'hégémonie « réaliste » d'une ou de plusieurs puissances, même exercée dans le cadre d'une organisation internationale, n'implique pas les avantages de l'institutionnalisme néolibéral. Finalement, il s'agit seulement d'une variation sur le thème de la stabilité hégémonique. La paix est imposée par la contrainte, non par les conséquences bénéfiques de la coopération. Il n'y a pas de changement identitaire ; les pays ex-communistes conservent leurs tendances

agressives, qu'ils masquent seulement à cause des pressions exercées par la ou les puissances continentales.

Or, il nous semble que cette situation ne correspond pas aux constats empiriques concernant l'évolution des PECO. D'un côté, entre 1990 et 1994 nous avons du mal à identifier la ou les puissances hégémoniques qui auraient imposé la stabilité centre et est-européenne³³. De l'autre, dès l'introduction, nous avons mis en évidence les éléments empiriques suggérant une relation entre la démocratisation interne des PECO et la stabilité régionale. Or, pour les réalistes, la simultanéité de ces deux phénomènes ne serait que le résultat d'une simple coïncidence.

Enfin, tout comme dans le cas des propositions néolibérales, les solutions institutionnalistes des réalistes étaient très normatives. Les cadres institutionnels proposés par les tenants de cette approche *devaient* être créés. En fait, toutes les propositions que nous venons de présenter restèrent lettre morte. Avant son élargissement à l'ensemble des PECO (en 2004), l'OTAN ne devint pas le système de sécurité collective proposé par Van Evera. Le « nouveau Concert pour l'Europe » de Kupchan et Kupchan ne fut jamais institutionnalisé. La Russie n'arriva pas à transformer la CSCE en organisation sécuritaire paneuropéenne, en lui subordonnant l'OTAN. Le Kremlin dut également constater l'échec du plan proposé par Chopra et Weiss. Quelles que soient les raisons ayant déterminé cette situation, nous pouvons conclure en affirmant que ce n'est pas suite aux projets proposés par les libéraux-réalistes que fut assurée la stabilité des PECO postcommunistes.

1.2.3 Les approches alternatives

Aux théories néolibérales et libérales-réalistes nous devons ajouter d'autres approches institutionnalistes également présentes dans le débat sécuritaire des années 1990. En général, ces propositions s'efforcèrent de développer une vision de la sécurité collective leur permettant de s'affranchir de la domination d'une organisation internationale classique. Une des conséquences les plus visibles de cette tendance est l'importance accrue que ces approches octroient aux normes internationales.

³³ Voir la note 68 (p. 90) et la section 2.2.3.4 2.

Puisque la forte institutionnalisation des théories précédentes est remplacée par un cadre organisationnel plus flexible (qui ne fait pas nécessairement appel à des organisations internationales formelles), le système normatif a tendance à occuper une position centrale. Mais nous devons souligner, une fois de plus, le lien étroit qui unit institutions et normes. Toute approche institutionnelle doit composer avec ces deux dimensions. Quelle que soit leur importance respective, les institutions et les normes sont toujours associées dans la création et le fonctionnement d'une organisation internationale. Dans tous les cas, le cadre institutionnel est créé à partir d'un système normatif qu'il est censé propager. Il s'ensuit que les approches de cette troisième catégorie constituent une expression de l'institutionnalisme qui est parfaitement articulée aux propositions néolibérales et libérales-réalistes déjà présentées.

Une première démarche est celle de la sécurité coopérative³⁴. Elle émane d'une conception de la sécurité fondée sur l'idée de réduire l'incertitude de l'environnement international en « codifiant » les changements de façon à les rendre prévisibles. Dans cette perspective, « la sécurité coopérative signifie, littéralement et étymologiquement, travailler ensemble pour se libérer du danger » (Cutler 1996: 1-2). Puisqu'il s'agit d'une coopération destinée à améliorer la sécurité, c'est un processus dont les résultats dépendent de l'activité de l'ensemble des participants qui coopèrent. Toujours selon Robert M. Cutler,

« la sécurité coopérative, même si elle peut être un processus sans fin, n'est pas un but en soi. Ses objectifs sont la sécurité et la coopération ; dans ce contexte, la coopération est impossible sans sécurité » (*ibid.*)

La sécurité coopérative ne doit pas être confondue avec d'autres formes de coopération multilatérale. Elle se distingue, en particulier, de la sécurité collective³⁵ et des alliances défensives. La sécurité coopérative met l'accent moins sur la prévention des agressions que sur l'élimination des causes probables de conflit (Kyoung-Soo 2001: 1).

Selon Janne E. Nolan,

« La sécurité coopérative est un modèle de relations interétatiques où l'apparition des disputes est attendue, mais dans les limites des normes acceptées et des procédures établies. En tolérant la diversité et même l'animosité entre des gouvernements et des cultures, ce type de système international permet la résolution des conflits sans recourir à la violence » (Nolan 1994: 5).

³⁴ Pour un tableau complet de cette théorie, voir Forsberg (1992), Möttölä (1993), Lucas (1993), Evans (1994), Nolan (1994), Handler Chayes et Chayes (1994), McArdle Kelleher (1994), Borawski (1996), Leatherman (1996), Klein (1997), Crockatt (2001), Kuus (2002), Larsen (2002), Gu (2003) et Karlsson (2004).

³⁵ Nous avons défini ce concept dans la section 1.2.

Il faut noter que la sécurité coopérative a beaucoup de points communs avec un régime international (voir la section 1.4.1). Mais un ordre fondé sur la sécurité coopérative ne doit pas nécessairement prendre la forme d'un régime ou d'un accord unique et universel. Il peut être édifié à partir d'un ensemble d'ententes qui se superposent en se renforçant mutuellement et qui dérivent d'accords déjà existants (Nolan 1994: 7).

Les auteurs réunis dans le livre dirigé, en 1994, par Nolan invoquent deux arguments en faveur de la sécurité coopérative. Celle-ci permet, en effet, de faire face aux menaces à la sécurité internationale par le biais des régimes de contrôle des armements (Leatherman 1996: 106). Certaines des méthodes envisagées comprennent des accords sur le déploiement et le déplacement des forces militaires et des mesures de transparence permettant de garantir le respect des normes adoptées (Stanford University News Service, 1992 : 2). Le processus de limitation des armements occupe, lui aussi, une position très importante parmi les instruments mis en oeuvre dans le cadre de la sécurité coopérative.

Un deuxième argument est de nature plutôt normative : agir par le biais des institutions internationales confère une légitimité essentielle aux efforts collectifs nécessaires pour assurer aujourd'hui la sécurité internationale (Leatherman 1996: 106). Mais cette légitimité n'est pas toujours suffisante. Pour qu'un système de sécurité coopérative soit réellement efficace, il faut qu'il soit fondé sur une forte base normative.

Pour Nolan, comme pour Handler Chayes et Chayes (1994), l'efficacité est directement liée à l'*assurance* de chaque État quant au respect général des normes imposées par le système de sécurité coopérative. Ce respect est, bien sûr, dû à la légitimité des prescriptions normatives. Mais il dépend aussi de l'existence des sanctions.

Or, pour que les sanctions puissent être appliquées, il faut identifier les États qui enfreignent les normes. Dans ce contexte, le facteur clé est la *transparence*. Elle est la seule capable d'assurer aux États que leurs partenaires respectent les obligations communes. C'est ainsi que toutes les parties peuvent arriver à une compréhension commune de la situation, à des décisions consensuelles et à la coordination de leur comportement (Handler Chayes et Chayes 1994: 67).

Michael R. Lucas (1993) considère pourtant que l'accent ne doit pas être mis sur l'assurance du respect des normes par les autres États (et, implicitement, sur les moyens de vérification). Pour cet auteur, le facteur essentiel est la *responsabilité* de chaque État, responsabilité régie par un code de comportement (Leatherman 1996: 107). Ce code doit

favoriser le partage des normes et des valeurs, le respect des règles et des mesures capables d'imposer ce respect (Möttölä 1993: 5).

En laissant de côté ces considérations peut-être trop abstraites, revenons à la sécurité centre et est-européenne. En fait, cet espace semble constituer la cible de prédilection de la sécurité coopérative : « au début des années 1990, l'Europe est, à tout point de vue, le meilleur banc d'essai pour la sécurité coopérative », car aucune autre région n'a enregistré des progrès comparables en matière de réglementation réciproque des capacités et des opérations militaires, d'assurance mutuelle et d'élimination des tensions et des incertitudes (McArdle Kelleher 1994: 293).

Plus concrètement, il s'agit d'approfondir et d'élargir à l'ensemble du continent le système coopératif ouest-européen. Le point de départ devrait être constitué par le régime de limitation des armements et de transparence, bâti autour du Traité sur les forces conventionnelles en Europe et de la CSCE. Une évolution progressive devrait mener à un système fondé sur le modèle de l'OTAN et sur le principe de la défense collective (McArdle Kelleher 1994: 294). Il est vrai que le succès de cette construction n'est pas garanti. Pourtant, l'élargissement et la transformation progressive de l'OTAN pourraient créer le cadre institutionnel nécessaire, assurant ainsi la réussite de la sécurité coopérative en Europe.

Néanmoins, il y a aussi des limites à l'emploi de la sécurité coopérative dans l'espace postcommuniste. En général, les États marqués par des problèmes graves dus au déclin économique, à la désintégration politique ou à l'incapacité de former des gouvernements efficaces ont des difficultés à s'intégrer à un cadre coopératif. En particulier - et c'est le cas de l'ex-Yougoslavie et de l'ex-URSS -, les conflits ethniques déjà entamés ne peuvent pas être résolus par la sécurité coopérative (Leatherman 1996: 112).

Cette approche reste pourtant utile dans le cas des PECO, où les tensions ethniques ont pu être contrôlées avant qu'elles ne provoquent des conflits militaires. Mais il est assez difficile de démontrer que ce contrôle fut, dès 1990, le résultat des processus associés à la sécurité coopérative. Il semble plutôt que celle-ci commença à fonctionner à pleine vitesse assez tardivement sous l'influence de l'élargissement de l'UE et de l'OTAN (comme McArdle Kelleher le suggérait en 1994).

Néanmoins, nous considérons que la démarche préfigurée par la sécurité coopérative peut nous orienter dans notre analyse de la sécurité centre et est-européenne. Finalement, le régime de sécurité auquel nous voulons faire appel répond en partie aux

critères de la sécurité coopérative. Il s'agit d'un cadre où l'apparition des disputes est attendue, mais dans les limites des normes acceptées et des procédures établies. En particulier, la résolution de ces disputes exclut le recours à la violence. Les instruments utilisés pour assurer la stabilité régionale comprennent le contrôle mutuel des moyens militaires et, en particulier, la limitation des armements. Il existe aussi une forte base normative dont le respect est facilité par la transparence instaurée entre les États participants.

Nous voulons toutefois aller plus loin que les auteurs ayant étudié la sécurité coopérative. Nous espérons pouvoir démontrer, dans cette thèse, que le rôle du système normatif diffusé dans les PECO fut plus important : d'après nous, il s'agit en effet d'assurer une certaine discipline de groupe destinée à pacifier la région. Mais il s'agit aussi d'une transformation des identités des complexes États-sociétés postcommunistes, transformation qui, à son tour, renforce la stabilité régionale. Dans cette perspective, la sécurité coopérative ne peut fournir qu'une explication partielle et incomplète de la stabilité des PECO au début des années 1990.

Une autre théorie, qui participe également au débat que nous décrivons, est le multilatéralisme³⁶. Selon la définition de Ruggie, il s'agit d'une

« forme institutionnelle qui coordonne les relations entre trois ou plusieurs États sur la base de principes de comportement « généralisés » - c'est-à-dire des principes qui établissent le comportement approprié pour une catégorie d'actions, indifféremment des intérêts particuliers des parties ou des exigences stratégiques qui peuvent exister dans une situation concrète » (Ruggie 1992: 571).

Autrement dit, le multilatéralisme est une « façon particulière de réunir les acteurs internationaux dans le but d'appuyer la coopération » (Griffiths et O'Callaghan 2002: 198). Le comportement dans le cadre de cette coopération est régi par le respect de certains principes qui imposent aux États de renoncer à une vision étroite de leur intérêt national et de subordonner leurs actions à l'intérêt général (Evans et Newnham 1998: 340).

Les théories consacrées à ce sujet sont, en fait, divisées en trois catégories. D'abord, l'approche individualiste affirme que les États participent aux relations contractuelles avec d'autres États en vertu de leurs intérêts évalués de façon rationnelle.

³⁶ Pour une présentation plus ample du multilatéralisme, voir Keohane (1990), Samuels (1990), Hufner et Naumann (1990), Martin (1992), le numéro spécial de 1992 d'*International Organization* (réunissant les articles de Caporaso, Ruggie, Kahler et Weber), Cox (1992), Bhagwati (1992), Caporaso (1993), le livre dirigé en 1993 par Ruggie, Pahre (1994), Ruggie (1994), Fortmann *et al.* (1996); Downs *et al.* (1998) et Acharya (1998).

L'approche sociale-communicative met toujours l'accent sur les États individuels agissant en fonction de leurs identité et puissance. Mais les interactions de ces États sont marquées par la communication, la persuasion, la délibération et l'autoréflexion. Autrement dit, cette vision reconnaît aux États plus de « sociabilité ». Enfin, l'approche institutionnaliste (elle-même divisée en trois branches) considère que la coordination des États n'est pas le résultat direct et exclusif de leurs calculs individuels, mais un effet du fonctionnement des organisations multilatérales (Caporaso 1992: 604-5).

Peu importe l'approche adoptée, le multilatéralisme est fondé sur trois principes fondamentaux : « l'indivisibilité », la non-discrimination et la « réciprocité diffuse ». En premier lieu, « l'indivisibilité » est illustrée par les ententes de sécurité collective où une attaque contre l'un des membres est considéré être une attaque contre tous (Martin 1992: 767). Chaque État doit respecter ses engagements envers les autres membres, tout en considérant que la paix est indivisible (Griffiths et O'Callaghan 2002: 198). Mais il faut mentionner que l'indivisibilité est une construction sociale et non une condition technique. Le fonctionnement des accords multilatéraux n'est pas fondé sur le simple respect d'un traité formel. Les États doivent avoir la conviction profonde que la paix est indivisible et leurs actions doivent assurer cette indivisibilité (Ruggie 1992: 571).

Un deuxième aspect est la non-discrimination, donc le fait que les principes de comportement s'appliquent de la même façon à tous les membres. Les États doivent respecter leurs obligations sans aucune exception, indifféremment de leurs alliances, des particularités de certaines situations ou de l'impression que leur intérêt national est en danger (Griffiths et O'Callaghan 2002: 198).

Enfin, la troisième caractéristique du multilatéralisme concerne le fonctionnement des cadres multilatéraux, qui donne naissance à des attentes de « réciprocité diffuse » (*ibid.*). Il ne s'agit pas d'échanges spécifiques, *quid pro quo*, mais de l'assurance d'un équilibre à long terme dans les relations avec les autres membres de la structure multilatérale en question (Martin 1992 : 767). Si la coopération dure assez longtemps, elle tend à devenir prévisible et les États peuvent faire confiance aux anticipations concernant le comportement de leurs partenaires et l'avenir de la coopération multilatérale. C'est ainsi que la réciprocité diffuse arrive même à modifier la perception que les États ont de leur propre intérêt national (*ibid.*).

En pratique, il y a deux formes d'ententes multilatérales (Job 1996: 67-68). D'un côté, il s'agit de coalitions d'États qui s'engagent collectivement à soutenir leurs dirigeants

ou leur forme de gouvernement. Les menaces que ce type de multilatéralisme prend en considération sont donc plutôt de nature interne. De l'autre côté, il y a les organisations interétatiques universelles ou régionales, dont les membres s'engagent à respecter les principes, comme l'ONU, le FMI, GATT, l'Union européenne, etc. C'est le type de multilatéralisme le plus répandu.

Toujours selon Job, dans le domaine de la sécurité, le multilatéralisme peut prendre quatre formes. D'abord, si les intérêts des acteurs-clés sont incompatibles, le multilatéralisme mène à la création d'ententes de défense sous-régionales, groupées autour de ces acteurs. Deuxièmement, s'il n'y a pas de menace immédiate à la paix, des formes de multilatéralisme plus évoluées peuvent apparaître. Il est même possible de développer des attitudes communes, favorables à la création d'une architecture régionale de sécurité.

Troisièmement, s'il n'y a pas de conflit idéologique, les attitudes communes et les normes de comportement peuvent être approfondies menant à l'apparition de « cultures stratégiques » régionales (Job 1996: 69). Il s'agit d'une vision des questions sécuritaires commune à l'ensemble des États qui coopèrent. Elle provient du partage des mêmes normes et valeurs et d'une redéfinition de l'intérêt national mettant au premier plan le bien-être général de l'ensemble de ces États.

Les cultures stratégiques régionales peuvent, à leur tour, promouvoir les principes multilatéraux de comportement pacifique déterminant l'engagement progressif envers la sécurité collective et même envers la création d'une communauté de sécurité. Quatrièmement, les États, et en particulier les petits États, sont attirés par les institutions multilatérales de sécurité puisqu'elles facilitent la protection de leur intégrité territoriale et de leur souveraineté (*ibid.*).

Pour ce qui est de la sécurité européenne, ce dernier point fournit une explication de l'intérêt des PECO pour un cadre de sécurité multilatéral. Quant aux deuxième et troisième points, ils sont de nature à expliquer la création d'une architecture européenne de sécurité, d'abord, et son évolution vers la fusion avec la communauté de sécurité occidentale, par la suite.

En effet, selon Patrick M. Morgan, « le multilatéralisme d'aujourd'hui provient d'une conception plus ample et plus profonde de l'Europe (et de l'Amérique du Nord) en tant que communauté » (Morgan 1993 : 335). Après avoir remporté la guerre froide, l'Occident a eu « l'idée d'attirer les nouveaux partenaires dans des relations à plusieurs niveaux, qui produisent l'interdépendance et pourraient s'élargir à l'intégration » (p. 346).

Le résultat final devrait être l'adhésion des États ex-communistes à la communauté occidentale de sécurité. Mais l'essentiel est que

« l'Occident est une puissance hégémonique qui a des bonnes raisons pour préférer la coopération ; il est maintenant en train de contraindre ou de convaincre les États de l'Europe de l'Est à accepter sa version de cette coopération. Il essaie d'accomplir cela dans le cadre du multilatéralisme » (p. 347).

Malheureusement, les études empiriques appliquant le multilatéralisme à l'Europe centrale et orientale sont plutôt marginales. Steve Weber (1992), par exemple, analyse l'OTAN dans une perspective multilatérale, mais il s'agit d'une étude plutôt historique qui ne s'intéresse pas aux PECO. Certains auteurs utilisent le terme « multilatéralisme » tout en abordant leur sujet par le biais d'autres théories ; ainsi, Albert Legault (1996) affirme analyser « les régimes multilatéraux euro-atlantiques », mais c'est plutôt une application pure et simple de la théorie des régimes.

En dépit de ses potentialités, le multilatéralisme ne fut que très secondaire dans le débat sécuritaire qui nous intéresse. Mais, tout comme dans le cas de la sécurité coopérative, nous comptons nous inspirer de cette approche dans la construction de notre propre théorie de la stabilité centre et est-européenne. Le régime que nous utiliserons fait, lui aussi, appel à une forme de coopération régie par le respect de certains principes qui imposent aux États de renoncer à une vision étroite de leur intérêt national. Nous y retrouvons l'indivisibilité, la non-discrimination et la réciprocité diffuse que nous venons de présenter. Il est vrai que, pour ce qui concerne le changement à l'intérieur des complexes États-sociétés postcommunistes, nous devons faire appel à une dimension ignorée par le multilatéralisme. Mais cela constitue un développement et non un rejet total de cette approche.

Lié au multilatéralisme sous certains aspects, opposé sur d'autres, le régionalisme³⁷ essaie de fournir une approche alternative. L'apparition ou l'élargissement de nombreuses organisations régionales dans la deuxième moitié des années 1980 et surtout après la fin de la guerre froide a relancé ce courant. Selon les tenants de cette théorie, c'est la fin de la bipolarité qui mena à une « restauration de la souveraineté régionale » et à

³⁷ Pour une présentation détaillée, voir Murphy (1991), Rosencrance (1991), Bhagwati (1992), Hormats (1994), Fawcett et Hurrell (1995), Katzenstein (1996b), Lawrence (1996), Lake et Morgan (1997), Wilfred J. Ethier (1998), Ayoob (1999), Hettne *et al.* (1999), Mansfield et Milner (1999), Panagiriya (1999), Morgan (2003), Väyrynen (2003), Fawcett (2004) et Lupel (2004).

l'apparition de « plusieurs puissances régionales dominant leurs zones géographiques » (Rosecrance 1991: 373, 375).

De plus, dans le contexte de la mondialisation, les acteurs nationaux perçoivent le régionalisme comme un mécanisme de défense contre les pressions concurrentielles globales. En termes économiques, « l'interdépendance réciproque ou la dialectique entre mondialisation et régionalisation sont généralement acceptées » (Väyrynen 2003: 32).

Une dimension majeure de l'étude du régionalisme concerne ce qu'on appelle la distinction physique-fonctionnelle. Il existe des « régions physiques », c'est-à-dire des espaces territoriaux, militaires et économiques principalement contrôlés par des États. Mais il y a également des « régions fonctionnelles », définies par des éléments nonterritoriaux, comme la culture et le marché, et qui sont souvent contrôlées par des acteurs nonétatiques (Väyrynen 2003: 27).

C'est à partir de cette distinction qu'une nouvelle division est en train de s'imposer entre les théories consacrées au régionalisme. L'approche rationaliste traditionnelle considère les régions comme des entités ayant des limites géographiques bien définies, qui peuvent être étudiées par le biais des données concernant les relations économiques et institutionnelles entre les États. Mais elle est de plus en plus contestée par l'approche constructiviste, qui met l'accent sur l'apparition des régions suite à la redéfinition des normes et des identités par les gouvernements, les éléments de la société civile et les compagnies commerciales. Il s'agit d'une « construction sociale » à travers laquelle les régions sont modelées par la perception collective des identités et des significations (*ibid.*).

Dans le domaine de la sécurité, plusieurs théories se sont fortement inspirées du régionalisme. Lake et Morgan (1997) utilisent le complexe de sécurité régionale comme l'unité de base de leur vision des relations internationales. Ils étudient « l'ordre régional », qui est une modalité de gestion des conflits à l'intérieur d'un complexe régional de sécurité (p. 11). Cet ordre peut assurer la sécurité régionale par plusieurs mécanismes : l'intégration, les communautés de sécurité, la sécurité collective, le concert des grandes puissances ou la politique de puissance (Morgan 1997: 16).

Un cas particulièrement approprié à l'approche constructiviste du régionalisme est représenté par les communautés de sécurité. Les constructivistes définissent les régions à l'aide de concepts comme la confiance, les identités communes et les valeurs partagées. Ces concepts sont propagés par des réseaux transfrontaliers qui déterminent l'apparition des régions « imaginées ou cognitives » (Väyrynen 2003: 37). À leur tour, ces régions

produisent et diffusent des valeurs et des intérêts libéraux. Dans ce processus, une région peut évoluer vers une communauté de sécurité dont les membres ont des attentes de changement pacifique et de résolution nonviolente des disputes (Murphy 1991, Adler 1997a, Adler et Barnett 1998).

Tout comme la théorie des communautés de sécurité, le régionalisme s'inspire largement de l'expérience européenne. Les progrès de l'intégration communautaire, d'un côté, et l'expansion vers l'Est des organisations ouest-européennes, de l'autre, transformèrent l'Europe en l'exemple favori de cette approche, tout en permettant de parler d'un « ordre européen élargi » (Wallace 1995: 219).

Un exemple d'approche régionaliste de la sécurité européenne est fourni par l'étude consacrée par Steven W. Hook et Richard Robyn au fonctionnement de l'OTAN après la fin de la guerre froide (Hook et Robyn 1999). L'OTAN est vue comme ayant un rôle hybride, ajoutant à la défense collective la promotion de la sécurité collective régionale. À l'époque de la guerre froide, ce deuxième rôle avait beaucoup contribué au maintien de la cohésion intérieure et à la stabilité occidentale. Mais après la chute du communisme, il est devenu la raison d'être de l'organisation (p. 82). L'OTAN est considérée comme l'incarnation d'un système régional de sécurité collective défini comme

« une entente régionale à travers laquelle les États membres s'engagent à maintenir une défense adéquate contre les menaces externes et à promouvoir la stabilité intérieure et la cohésion par un processus d'autorégulation » (p. 86).

Il est logique de penser que l'élargissement à l'Est de ce mécanisme constitue une garantie crédible de la stabilité des PECO, en éliminant toutes les tensions intrarégionales selon le modèle de l'Europe occidentale.

L'Europe centrale et orientale fut même considérée comme un exemple de « région imaginée », recréée par la diffusion des valeurs et des pratiques démocratiques qui modifièrent l'orientation politique et les identités des PECO (Painter 1999). Mais cette approche est critiquée à cause des différences politiques et économiques considérables qui existent entre ces pays. De plus, des organisations régionales comme la Zone de libre-échange de l'Europe centrale (CEFTA) sont plutôt des instruments facilitant l'adhésion à l'UE qu'un moyen destiné à encourager la coopération intrarégionale et à constituer une identité commune (Rhodes 1999 ; Zukrowska 2000).

Or, si les approches faisant appel à des communautés cognitives ne sont pas assez convaincantes dans le cas des PECO, le régionalisme ne peut être appliqué à cette zone

qu'en le réduisant à sa dimension institutionnelle. L'on arrive ainsi à la conclusion paradoxale qu'en fait, en ce qui concerne l'Europe centrale et orientale, le mécanisme invoqué dans le cadre de la perspective régionaliste n'est pas profondément différent des approches néolibérales. Finalement, en dépit de certaines nuances, c'est toujours par le biais d'une organisation internationale - l'OTAN, dans le cas de Hook et Robyn - que l'on envisage la construction du cadre sécuritaire européen.

La sécurité coopérative et le multilatéralisme sont, par contre, assez originaux et peut-être plus proches du libéralisme classique que du néolibéralisme institutionnel. En fait, ce que nous reprochons à ces deux théories est précisément le rôle plutôt secondaire accordé aux organisations spécifiques qui, à notre avis, ont beaucoup contribué à la transformation de l'Europe centrale et orientale : la CSCE/OSCE, l'UE et l'OTAN. Nous avons vu qu'empiriquement, la zone de stabilité des PECO coïncide avec la superposition de la CSCE/OSCE, des Accords européens et du Partenariat pour la Paix. Il nous semble intuitivement qu'il doit y avoir une relation directe entre le fonctionnement de ces trois cadres institutionnels et la stabilité centre et est-européenne.

Or, la sécurité coopérative et le multilatéralisme ne font pas explicitement appel à ces organisations individuelles et, par conséquent, ont du mal à expliquer le découpage géographique séparant les PECO de l'ex-Yougoslavie et de la C.É.I. Bien sûr, à cela s'ajoute également le fait que ces approches ignorent les évolutions internes des États en question, de façon plus prononcée que les institutionnalistes néolibéraux. Si, comme nous le verrons dans la section 1.3.1, les néolibéraux ne trouvent pas de réponse aux défis soulevés par les tensions interethniques, les tenants de la sécurité coopérative et du multilatéralisme font le plus souvent abstraction de l'existence même de ces défis.

Pour conclure cette section consacrée aux théories institutionnalistes, nous pouvons affirmer que, à l'exception des approches contenant une très forte composante réaliste, ces théories véhiculent toutes une vision de la sécurité européenne fondée sur le concept de sécurité collective. Dans la plupart des cas, celle-ci devrait être mise en œuvre par le biais d'une organisation internationale préexistante (CSCE, OTAN) ou à créer (OES). Cette organisation modifiera les attentes de ses membres en ce qui a trait au comportement des autres États. Les pays de la région seront ainsi prédisposés (et, parfois,

contraints) à la coopération. À long terme, ils formeront une zone de paix où tous les facteurs déstabilisateurs seront contrôlés et, finalement, éliminés.

Cette vision de la sécurité européenne post-guerre froide suscite plusieurs commentaires. En premier lieu, nous considérons que les organisations internationales sont réellement importantes pour la stabilité de l'Europe centrale et orientale. Il nous semble que les prémisses institutionnalistes sont crédibles et que la CSCE/OSCE, l'OTAN et la Communauté/Union européenne ont réellement contribué à l'apparition et à l'établissement d'un climat de coopération entre les PECO et leurs voisins occidentaux. C'est dans la section 1.5.4 et dans le deuxième chapitre que nous analyserons les détails de cette contribution. Pour le moment, nous nous contentons de mentionner que, dès la fin de la guerre froide, les organisations internationales ont fortement contribué à la création d'un climat de confiance, fondé sur l'introduction de principes et des normes de comportement pacifique, sur le contrôle et la réduction des niveaux d'armement, sur la création des mécanismes de consultation et sur la promotion de la transparence et de la communication. Tout ceci contribua au développement de la coopération entre les pays européens, ce qui influença beaucoup la sécurité du continent.

Pourtant, les théories institutionnalistes comportent aussi certaines faiblesses. En premier lieu, nous avons déjà montré que vers la fin des années 1990, il était devenu évident qu'une seule organisation européenne ne pouvait pas constituer le cadre unique ou même principal de la sécurité continentale. Ce constat diminue beaucoup la capacité explicative des théories antérieures, dont la majorité étaient hostiles à l'idée que plusieurs organisations allaient se partager la gestion des questions sécuritaires européennes.

Il faut donc une approche qui prenne en compte l'influence conjuguée de ces organisations. De plus, la superposition mécanique des actions entreprises par plusieurs institutions indépendantes n'est pas suffisante. Nous considérons qu'il est nécessaire d'identifier les causes profondes de leur jumelage fonctionnel ainsi que les effets conjugués de leur activité.

Une deuxième critique concerne précisément la nature de ces effets. Il est vrai qu'en partie, le comportement des États fut directement influencé par les organisations en question. Mais nous considérons que les mêmes organisations déterminèrent des changements au niveau des sociétés centre et est-européennes qui, à leur tour, influèrent sur le comportement des PECO.

Certains auteurs déjà mentionnés font référence à des facteurs internes. Comme nous le montrerons dans la section suivante, Van Evera ou Ullman parlent de l'importance de ces facteurs pour la stabilité régionale et du fait que, à cause des conflits ethniques, sécurité internationale et sécurité interne arrivent à s'imbriquer.

Mais ils n'insistent pas assez sur la relation *organisations internationales - changement des sociétés des PECO - modification du comportement international des PECO*. Les méthodes qu'ils recommandent pour pacifier l'espace ex-communiste sont plutôt fondées sur des actions internationales ayant comme cible les gouvernements, et non les sociétés, des pays en question. Nous considérons qu'il s'agit d'une lacune grave, puisqu'il nous semble que c'est le changement des sociétés qui fut fondamental pour l'évolution pacifique de l'Europe centrale et orientale.

Nous reviendrons sur ce point dans la section 1.5, qui présentera notre propre vision de la stabilité centre et est-européenne. Elle fera appel non seulement à l'institutionnalisme que nous venons de présenter, mais aussi à l'autre composante majeure du débat sur la sécurité européenne : les théories attribuant la stabilité des PECO à l'influence de facteurs de nature interne. Ces théories seront analysées dans la section suivante.

1.3 L'importance des facteurs de nature interne

1.3.1 Les facteurs de nature interne chez les institutionnalistes

Nous avons vu que plusieurs auteurs institutionnalistes ont dû prendre en considération des facteurs liés à la politique intérieure des PECO. Au début des années 1990, il était devenu évident que les dangers de déstabilisation de l'Europe centrale et orientale étaient principalement associés à l'ultranationalisme. Or, ce problème ne pouvait pas être étudié en restant au seul niveau des relations interétatiques. Il fallait descendre à un niveau d'analyse plus proche des sociétés en question.

En examinant les menaces potentielles à la stabilité centre et est-européenne, Van Evera parle de la possible évolution des PECO vers des « États prétoriens », qu'il définit comme des régimes où les institutions démocratiques n'arrivent pas à s'imposer et où le gouvernement est contrôlé par des groupes d'intérêt. Ces groupes peuvent poursuivre des politiques agressives à leur avantage, même si cela est défavorable à l'ensemble de la

société (Van Evera 1990: 8-9). Un autre danger pour la sécurité régionale que Van Evera met en évidence est représenté par les tensions interethniques, réactivées après la disparition du totalitarisme (1990: 9).

En général, cet auteur considère que la plupart des conditions internes qui ont favorisé les guerres européennes du XXe siècle n'existent plus. En premier lieu, il parle de la disparition du militarisme et de l'ultranationalisme (qu'il appelle « l'hyper-nationalisme »). Une catégorie secondaire de facteurs encourageant la stabilité inclut la diffusion de la démocratie, l'uniformisation des sociétés européennes, autrefois extrêmement stratifiées, la disparition des raisons « sociales impériales » de la guerre et la disparition des États gouvernés par des élites révolutionnaires (*ibid.*). Tout cela devrait décourager l'apparition des « États prétoriens ».

Néanmoins, il reconnaît que le risque de conflit interethnique est toujours présent dans les Balkans et dans l'ex-URSS. Pour le combattre, il fait appel au cadre institutionnel dont nous avons parlé dans la section précédente ainsi qu'à des mesures concernant strictement la politique intérieure des États concernés : l'enseignement « honnête » de l'histoire dans les écoles (p. 52), la protection des droits des minorités nationales, la reconnaissance des frontières et l'adoption des réformes démocratiques (p. 53). Mais, puisque les anciens pays communistes ne seront pas inclus dans la structure européenne de sécurité proposée par cet auteur, ce n'est que par des stimulants économiques que l'Ouest peut encourager l'adoption de ces mesures (p. 56).

En commentant les affirmations de Van Evera, Robert Jervis (qui partage d'ailleurs les mêmes tendances réalistes) se montre, lui aussi, inquiet du danger de conflit ethnique en Europe centrale et orientale. Ces conflits sont encouragés par l'absence de gouvernements stables et démocratiques, ayant appris à coopérer et intéressés par leur bien-être commun (Jervis 1991: 56). Jervis rejoint Van Evera quant à l'importance des stimulants économiques : les Européens de l'Est sont conscients du fait que leur prospérité dépend de l'accès aux marchés de la Communauté européenne. Or, cet accès ne sera pas permis à des régimes instables, autoritaires ou agressifs. La simple existence de la CE encourage ainsi la paix et la stabilité à l'Est (*ibid.*). L'Ouest devrait aussi appuyer la démocratie et la modération par la création d'institutions, d'habitudes et de processus appropriés. Mais, selon Jervis, l'effet de ces mesures est difficile à déterminer (*ibid.*).

Confronté à la même problématique des conflits interethniques à l'Est, Ullman observe que seuls les systèmes politiques démocratiques font preuve d'ouverture, ce qui est

la précondition de la confiance réciproque. Seules les démocraties partagent l'engagement envers le respect des lois et la résolution pacifique des disputes, à la fois au niveau interne et au niveau international. Il s'ensuit que l'adhésion à l'Organisation européenne de sécurité, proposée par cet auteur, ne sera permise qu'aux pays centre et est-européens qui ont réellement adhéré aux valeurs et aux formes démocratiques (Ullman 1991 : 76).

Nous pouvons donc observer que certains auteurs institutionnalistes se rendent compte du fait que les facteurs internes - et en particulier l'ultranationalisme - doivent être pris en considération dans l'analyse de la stabilité centre et est-européenne. Ce n'est que par la démocratisation de chaque État que la stabilité peut être acquise au niveau international. Mais, puisque l'accent est mis sur les organisations internationales, les théories institutionnalistes n'arrivent pas à bien articuler leurs propos concernant les facteurs internes. C'est pour cela que les solutions qu'elles proposent³⁸ sont assez peu satisfaisantes.

Par contre, la prise en considération des déterminants internes de la stabilité internationale fait l'objet d'une autre approche de la sécurité européenne après la guerre froide. Il s'agit de la théorie de la paix démocratique.

1.3.2 La théorie de la paix démocratique³⁹

Comme nous venons de le voir, l'idée principale de cette théorie est déjà présente, bien que de façon moins bien structurée, chez certains néolibéraux : les démocraties ne se font pas la guerre. Mais, à la différence des institutionnalistes, les tenants de la théorie de la paix démocratique considèrent que ce comportement pacifique n'est pas le résultat d'une cause ou d'une structure extérieure. Il est une conséquence implicite de la démocratie elle-même.

³⁸ Enseignement « honnête » de l'histoire dans les écoles, protection des droits des minorités nationales, adoption des réformes démocratiques, création d'institutions, d'habitudes et de processus démocratiques, stimulants économiques, pressions politiques.

³⁹ Particulièrement en 1994-1995, un nombre impressionnant d'études furent consacrées à ce sujet. Pour un tableau complet, voir Doyle (1983 et 1986), Rummel (1983), Weede (1992), Maoz et Russett (1993), Russett (1993 et 1995), Cohen (1994), Layne (1994), Spiro (1994), le volume dirigé en 1995 par Brown, Lynn-Jones et Miller, Doyle (1995), Farber (1995), Gleditsch (1995), Layne (1995), Owen (1995), Ray (1995), Spiro (1995), Weede (1996), Wolf *et al.* (1996), Doyle (1997), Elman (1997), Russett et O'Neal (2001) et Harrison (2004).

Bien sûr, il faut préciser de quel type de démocratie il s'agit. Ceci n'est pas un détail ; Russett (1993) a démontré que la théorie ne s'applique pas aux cités démocratiques de la Grèce antique. La démocratie, dont il est question ici, est une démocratie parlementaire moderne, de type occidental. Ceci veut dire qu'il s'agit d'un système politique représentatif où il y a alternance au pouvoir, par suite d'élections libres. Les droits et les libertés des citoyens doivent être respectés. Qui plus est, le système politique doit être sensible aux initiatives de la société civile. Il s'agit donc d'une démocratie *consolidée* dont la stabilité ne fait pas de doute.

Le premier auteur à s'intéresser à la relation démocratie-guerre examinée au moyen d'une analyse quantitative des informations historiques fut, au début des années 1980, Michael Doyle (1983, 1986). Mais c'est Bruce Russett qui publia, en 1993, l'ouvrage de référence de la théorie de la paix démocratique, « *Grasping the Democratic Peace* ». Il fit la démonstration des hypothèses suivantes : d'abord, les systèmes politiques démocratiques sont soumis à des contraintes qui les rendent plus pacifiques dans les relations avec d'autres démocraties. Deuxièmement, il est moins probable que les démocraties emploient la violence contre d'autres démocraties que contre des États nondémocratiques. Troisièmement, la paix relative entre les démocraties est le résultat de certaines caractéristiques de la démocratie elle-même (Russett 1993: 11).

Ces affirmations sont confirmées empiriquement à l'aide de statistiques sur tous les conflits auxquels les démocraties modernes ont pris part. Pour l'explication théorique, Russett fait appel à deux modèles. Le premier, appelé « culturel / normatif », affirme que dans une démocratie, les décideurs suivent, en politique étrangère, les mêmes normes (nonviolentes) gouvernant la gestion des crises en politique intérieure (Russett 1993: 35). Un deuxième modèle, « structurel / institutionnel », insiste sur les contraintes institutionnelles qui, dans une démocratie, empêchent les décideurs d'agir de façon arbitraire et soumettent leurs décisions au contrôle des institutions de l'État et au débat public (Russett 1993: 40). C'est la combinaison de ces deux modèles qui réduit la probabilité de conflits entre démocraties.

Mais cette théorie fut loin d'emporter l'assentiment de tous. Une avalanche de critiques, principalement d'orientation réaliste, tentèrent de l'infirmer (Harrison 2004: 4). Christopher Layne étudia les exemples de « paix démocratique » de la fin du XIXe et du début du XXe siècle en trouvant des explications réalistes pour justifier l'absence d'hostilités militaires (Layne 1995: 190). David E. Spiro examina les statistiques utilisées

par Russett, en affirmant que la paix démocratique est en fait due au nombre historiquement très réduit de démocraties ; la probabilité que deux démocraties se fassent la guerre était, de ce fait, très réduite (Spiro 1994: 214-228). Enfin, Raymond Cohen attribua l'absence de conflits entre les démocraties aux circonstances historiques et à l'héritage culturel commun partagés par les États de la zone nord-atlantique (Cohen 1994: 208).

Le débat qui s'ensuivit suscita des répliques assez violentes (Russett 1995a et 1995b, Spiro 1995, Layne 1995, Doyle 1994 et 1995). Layne et Cohen faisaient remarquer que le modèle structurel / institutionnel aurait dû rendre les démocraties pacifiques par rapport à tous les autres États, non seulement les démocraties. Russett répliqua en affirmant la primauté (démontrée par les études empiriques) du modèle culturel / normatif (Harrison 2004: 4).

D'autres auteurs ne se proposèrent pas de réfuter, mais de développer, l'approche de Russett. John M. Owen affirma que la paix démocratique niait l'absence des conflits et non de menaces entre les démocraties. Les menaces existent en raison des erreurs de perception en ce qui a trait aux orientations idéologiques, à l'influence des élites non libérales ou à l'opinion publique. Mais elles ne sont jamais assez importantes pour provoquer un conflit véritable. (Owen, 1995: 148-149). Miriam Fendius Elman développa cet axe d'analyse, en utilisant de nombreuses études de cas de crises internationales du XIXe et du XXe siècles. Elle mit l'accent sur les facteurs internes qui déterminent le comportement des régimes démocratiques et non démocratiques. Mais elle arriva, de façon plutôt surprenante, à la conclusion que la paix démocratique est, en fait, une « généralisation hautement contingente ». Son succès dépend de nombreux facteurs, qui souvent ne sont pas liés à la logique des mécanismes décrits par Russett (Elman, 1997: 497-506, Harrison 2004: 5). Bien sûr, ce constat est loin d'avoir clos le débat sur la validité de la théorie de la paix démocratique.

Mais passons outre ce débat et revenons à l'application de cette théorie à la région qui nous intéresse. Il ne faut pas oublier que le sous-titre de l'ouvrage de Russett est « *Principles for a Post-Cold War World* », autrement dit, la diffusion de la démocratie après la fin de la guerre froide est considérée comme un élément favorisant la diffusion du comportement pacifique dans le monde. L'Europe centrale et orientale est directement concernée, dans la mesure où les anciens pays communistes ont choisi la voie de la démocratisation. Néanmoins, il y a des limites importantes à l'application de cette théorie aux PECO.

Nous avons vu que la paix démocratique s'applique à des démocraties consolidées. C'est seulement dans ce cas-là que les éléments « culturels / normatifs » sont assez forts pour obliger les décideurs à suivre, en politique étrangère, les mêmes normes non violentes qui gouvernent la gestion des crises en politique intérieure. C'est également seulement après la consolidation démocratique que les institutions deviennent assez fortes pour imposer des contraintes qui empêchent les décideurs d'agir de façon arbitraire.

Or, selon Mansfield et Snyder,

« les pays ne deviennent pas des démocraties du jour au lendemain. Typiquement, ils traversent une difficile période de transition, où le contrôle démocratique de la politique étrangère est partiel, où la politique des masses se mélange de façon volatile à la politique des élites autoritaires et où le processus de démocratisation peut être bloqué. Pendant cette phase de transition, les pays deviennent plus agressifs et plus enclins à la guerre. En fait, ils font la guerre aux autres États démocratiques » (Mansfield et Snyder 1995: 5).

Un point de vue similaire est exprimé par Zeev Maoz et Bruce Russett (1993). Ils affirment que les nouvelles démocraties, « comme celles de l'Europe orientale », peuvent participer à des conflits avec d'autres démocraties puisque les règles et les normes démocratiques n'y sont pas encore bien établies (p. 630, 636).

Au début des années 1990, l'absence de consolidation démocratique était très visible dans le cas des pays ex-communistes. En particulier, les tensions dues aux frontières et aux minorités étaient difficilement contrôlées par ces démocraties naissantes. Comme nous le verrons dans les études de cas du troisième chapitre, ces tensions étaient présentes en Slovaquie, en Roumanie et en Bulgarie. Mais c'est en Yougoslavie et en ex-URSS qu'elles ont pris les formes les plus violentes.

Le cas yougoslave fournit le meilleur exemple. À la fin de la guerre froide, l'ancienne fédération était, de loin, le pays communiste le plus libéral. En 1989-90 cela facilita son passage en douceur à un système politique démocratique. Mais la disparition des contraintes libéra les énergies destructrices des nationalismes. Les ultranationalistes serbes, croates ou bosniaques utilisèrent la liberté nouvellement acquise pour déclencher des conflits à dominante ethnique. Visiblement, les conditions d'application de la théorie de la paix démocratique n'étaient pas encore réunies.

Une autre faiblesse de la paix démocratique est liée au fait que, dans le meilleur des cas, elle pourrait expliquer l'absence de conflits entre les PECO démocratiques. Mais elle n'est aucunement en mesure de justifier la non participation de ces pays à des guerres contre des États non démocratiques.

Or, la plupart des républiques ex-yougoslaves et de la Communauté des États indépendants n'étaient pas démocratiques. De plus, plusieurs étaient impliquées dans des guerres ou avaient adopté une attitude ayant engendré des tensions avec certains PECO. La question de la Macédoine et le problème de leur frontière commune ont toujours été des sources de conflit entre la Serbie et la Bulgarie. L'indépendance de la Macédoine ne fit que raviver ces tensions. La question de la Voïvodine, appartenant à la Serbie mais abritant une minorité hongroise dont la situation empira pendant les guerres yougoslaves, était une source de tension entre Belgrade et Budapest. La Roumanie, quant à elle, se considéra directement affectée par la guerre civile de Transnistrie, où les sécessionnistes russophones invoquaient précisément la perspective d'une union de la Moldavie avec la Roumanie pour justifier leurs actions armées. Enfin, l'Estonie et la Lettonie furent harcelées par la Russie en raison de ce que Moscou appelait la « persécution » de leurs minorités russes.

Dans tous ces cas, des PECO (Bulgarie, Hongrie, Roumanie, Estonie ou Lettonie) étaient confrontés aux régimes politiques de Serbie, de la république de Transnistrie et de la Russie, dont le degré de démocratisation était relatif. Par définition, la théorie de la paix démocratique ne pouvait pas s'appliquer. Et, pourtant, aucune tension ne déboucha sur un conflit militaire impliquant des PECO.

Il y a aussi un troisième aspect, qui limite la capacité explicative de la théorie de la paix démocratique, dans le cas des PECO de la première moitié des années 1990. Le raisonnement de la paix démocratique se résume à l'implication *démocratie intérieure* → *stabilité internationale*. Mais il n'analyse aucunement le processus inverse, c'est-à-dire l'influence de l'environnement international sur le processus de démocratisation. Or, il est difficile de nier l'existence d'une telle influence dans le cas des PECO. Les trajectoires identiques ou similaires de ces pays et la simultanéité de leur transition vers la démocratie suggèrent l'existence de facteurs communs de nature externe. Le fonctionnement des organisations européennes, étudié par les institutionnalistes, en est un exemple. Mais la théorie de la paix démocratique n'est pas équipée pour aborder cet aspect que nous considérons fondamental.

Ces critiques ne vont pas jusqu'à complètement nier l'applicabilité de la théorie de la paix démocratique au cas des PECO. Nous sommes convaincu qu'une relation étroite existe entre la démocratie et une politique étrangère pacifique. Mais la théorie de la paix démocratique, tout comme l'institutionnalisme néolibéral, n'offre qu'une explication

partielle et incomplète de la stabilité de l'Europe centrale et orientale. Dans ce qui suit, nous proposerons une explication alternative, qui relève à la fois de la théorie de la paix démocratique et des théories institutionnalistes.

1.4 L'apport de la théorie des régimes

1.4.1 Les régimes internationaux

Nous avons déjà précisé que le modèle théorique par lequel nous comptons expliquer la stabilité des PECO à l'ère postcommuniste est fondé sur l'institutionnalisme. Pour être plus précis, nous faisons appel à une approche utilisée pour la première fois par le néolibéralisme institutionnel : la théorie des régimes⁴⁰.

Ce choix est justifié par plusieurs éléments. D'abord, c'est une approche institutionnelle plus flexible que celle faisant appel au cadre rigide d'une seule organisation internationale. Les régimes mettent l'accent sur la structure normative qu'incarne leur structure institutionnelle. L'unité des principes et des normes peut donc constituer l'élément unificateur d'une structure organisationnelle multiple. Par conséquent, la théorie des régimes est la plus appropriée pour prendre en considération l'influence conjuguée, sur les PECO de la CSCE/OSCE, de l'Union européenne et de l'OTAN, dans la mesure où ces organisations, tout en conservant leur indépendance, partagent les mêmes principes et normes (voir la section 1.4.3).

Deuxièmement, l'importance du cadre normatif peut expliquer la diffusion, en Europe centrale et orientale, des valeurs occidentales suite au fonctionnement du régime. Cela est vrai non seulement au niveau du comportement international des PECO, influencé directement par les normes concernant la sécurité européenne, mais aussi en ce qui a trait aux valeurs partagées par les sociétés des différents pays. Nous montrerons, dans ce chapitre, que la théorie des régimes est une des rares approches de relations internationales qui peuvent expliquer la démocratisation postcommuniste en tant qu'effet d'un processus international.

⁴⁰ Pour une image d'ensemble de cette théorie, voir Kindleberger (1973), le numéro spécial de 1982 d'*International Organization*, Krasner (1983a), Keohane (1984), Haggard et Simmons (1987), Grieco (1988, 1990, 1993a et 1993b), Haas (1989), Kratochwill (1989), Frank (1990), Keeley (1990), Rittberger et Zürn (1990), Krasner (1991), Young (1991), Haas (1992), Hurrell (1993), Keohane (1993), Mayer *et al.* (1993/1995), Rittberger (1993/1995), Zürn (1993), Müller (1994), Levy *et al.* (1995), Hasenclever *et al.* (1997), Samhat (1997), Gale (1998) et Hasenclever *et al.* (2000).

Enfin, nous comptons faire appel à une branche constructiviste de la théorie des régimes qui est encore plus ambitieuse. Elle nous permettra d'expliquer non seulement la démocratisation des PECO en tant qu'effet de la diffusion et de l'assimilation d'un ensemble de principes et de normes, mais aussi l'effet stabilisateur de cette démocratisation sur la politique étrangère des PECO. Il s'agit donc d'un « cercle vertueux », où le milieu international favorisant la sécurité de l'Europe centrale et orientale influe sur la démocratisation des PECO qui, à son tour, renforce la sécurité régionale.

Nous allons présenter, d'abord, les principaux éléments de la théorie des régimes. Puis, nous analyserons les études portant sur les régimes de sécurité en Europe après la guerre froide. Enfin, nous décrirons l'émergence d'un système normatif européen dans le domaine de la sécurité ; c'est ce système qui constitue la base normative du régime qui nous intéresse.

Dans le but de mettre en évidence les causes et les conséquences du changement identitaire des PECO, la section suivante (1.5) exposera la contribution du constructivisme à la théorie des régimes. C'est ainsi que nous arriverons, dans la section 1.5.4, à l'analyse du processus de formation et du fonctionnement du régime de sécurité centre et est-européen.

La théorie des régimes a ses racines dans la théorie (réaliste) de la stabilité hégémonique créée par Charles P. Kindleberger (Kindleberger 1973). Le concept proprement dit (« régime international ») fut introduit dans la théorie des relations internationales, en 1975, par John Ruggie⁴¹. Mais c'est Stephen Krasner qui formula, en 1982, la définition « classique » des régimes :

« Les régimes peuvent être définis comme un ensemble de principes, normes, règles et procédures de prise de décision, implicites ou explicites, autour desquels convergent les attentes des acteurs dans un secteur des relations internationales »⁴² (Krasner 1983a: 2).

Dans la deuxième moitié des années 1970 et pendant la décennie suivante, cette approche se développa jusqu'à devenir ce que l'on pourrait appeler une théorie « à la mode ». D'ailleurs, c'est en faisant appel aux régimes que Keohane jeta les bases du néolibéralisme institutionnel, en publiant son fameux *After Hegemony* :

⁴¹ Cet auteur définit un régime international comme « un ensemble d'attentes réciproques, de règles et de réglementation, de plans, d'énergies organisationnelles et d'engagements financiers qui ont été acceptés par un groupe d'États » (Keohane 1984: 57).

⁴² « *Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations* ».

« Les institutionnalistes pourraient interpréter les arrangements internationaux libéraux en matière de commerce et de finances comme une réaction au besoin de coordination des politiques, besoin créé du fait de l'interdépendance. (...), nous appellerons [ces arrangements] "régimes internationaux" » (Keohane 1984: 8).

Notre présentation de la théorie des régimes prend comme point de départ le plus important ouvrage récent consacré aux régimes, publié en 1997 par Andreas Hasenclever, Peter Mayer et Volker Rittberger (complété par l'article, publié en 2000, par les mêmes auteurs dans *Review of International Studies*). Ces auteurs divisent le domaine en trois grandes catégories : les théories des régimes fondées sur la puissance, sur l'intérêt et sur la connaissance.

Les approches fondées sur la puissance s'inspirent du réalisme. Pour leurs tenants, la puissance est aussi centrale dans la coopération que dans les conflits entre les nations. C'est la distribution de la puissance entre les acteurs internationaux qui détermine l'émergence, la nature et la survie des régimes (Hasenclever *et al.* 1997: 3).

Il faut préciser que la perception réaliste des régimes se trouve, en fait, à la limite de l'institutionnalisme : tout cadre institutionnel est imposé par des puissances avantagées par son existence et ne constitue que l'expression de leur dominance. Une organisation internationale ne peut influencer sur le comportement de ses membres autrement que par le biais de l'action des grandes puissances. La notion de changement identitaire n'est donc pas pertinente dans ce cas. De plus, l'existence même d'une institution internationale devient impossible si les puissances fondatrices n'ont plus la capacité d'imposer de contrôle sur les autres membres de cette institution.

La meilleure illustration de cette approche est représentée par la théorie de la stabilité hégémonique. Créée par Charles P. Kindleberger au début des années 1970 pour expliquer la Grande dépression, cette théorie, initialement liée à l'économie politique internationale, part du postulat que « pour que l'économie mondiale soit stabilisée, il faut un stabilisateur, un seul stabilisateur » (Kindleberger 1973: 305). Utilisée par la suite dans l'ensemble des relations internationales, la théorie de la stabilité hégémonique affirme que la stabilité internationale peut être assurée seulement par une grande puissance. Elle doit avoir la capacité et la volonté de s'imposer comme hégémon d'un groupe de pays. Ceux-ci acceptent sa domination pour profiter des avantages dus à la stabilité et à la coopération qui en découlent.

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, deux programmes de recherche essayèrent de développer cette théorie en réponse aux critiques formulées par les néolibéraux, en général, et par Keohane (1984), en particulier. D'un côté, Stephen Krasner (1991) adopta une perspective fondée sur le pouvoir, tandis que Joseph Grieco (1988, 1990, 1993a, 1993b) mit au point une version réaliste moderne de la théorie de la coopération entre les nations. La principale différence entre ces deux approches concerne le rôle de la puissance : pour Krasner, elle est un moyen de la politique étrangère ; par contre, Grieco la considère comme une des finalités de cette politique (Hasenclever *et al.* 1997: 86). Mais les deux auteurs font appel - tout comme les néolibéraux - à des moyens similaires fondés sur le choix rationnel (et employant le dilemme du prisonnier) pour analyser la coopération à l'intérieur d'un régime. Ils s'accordent également sur le fait que les régimes, tout comme les autres institutions internationales, sont des structures peu robustes : si la structure unipolaire de puissance qui soutient un régime se dissout, le régime se désagrège ou se transforme en un ensemble inefficace de normes et de règles qui sont violées chaque fois qu'un État considère que cela sert ses intérêts (Hasenclever *et al.* 1997: 86-7).

Une deuxième branche de la théorie des régimes, celle fondée sur l'intérêt, fut développée par les néolibéraux précisément comme alternative à la théorie de la stabilité hégémonique. Il faut pourtant souligner que, en dépit de la différence fondamentale concernant la raison de la coopération internationale (la puissance pour les réalistes, l'intérêt pour les néolibéraux), Keohane s'inspira amplement de la théorie rivale. En fin de compte, la vision néolibérale des régimes est à la fois un rejet et une continuation de la théorie de la stabilité hégémonique, en particulier en ce qui concerne le rôle de l'hégémon dans l'apparition des régimes.

Le néolibéralisme considère les régimes comme une réponse à l'augmentation importante des échanges internationaux et au besoin d'une réglementation politique « au-delà de l'État-nation » (Mayer *et al.* 1993/1995: 393). Dans cette perspective, le phénomène qui constitue l'essence de la théorie des régimes est la coopération institutionnalisée des États pour la gestion des conflits et des problèmes liés à l'interdépendance. Dans les conditions actuelles, cette coopération est supérieure aux stratégies de « *self-help* », qu'elles soient individuelles ou collectives (c'est-à-dire faisant appel à des alliances).

La coopération finit par s'avérer plus avantageuse même si, à court terme, elle peut sembler procurer des bénéfices individuels inférieurs ou impliquer des coûts individuels

plus élevés qu'une stratégie noncoopérative⁴³ (Rittberger 1993/95: 9). Cela est une conséquence des quatre caractéristiques des régimes visant à faciliter la coopération internationale. En premier lieu, ils stabilisent les attentes mutuelles en matière de comportement futur. Deuxièmement, ils tendent à réduire les coûts des transactions. Troisièmement, ils fournissent des informations autrement inaccessibles ou impliquant des coûts très élevés. Enfin, ils fournissent un cadre de référence, qui garantit que l'interaction se répète assez souvent pour suggérer qu'elle sera poursuivie à l'avenir (Rittberger et Zürn 1990: 47).

Un autre aspect important est le mécanisme normatif et institutionnel par lequel un régime international arrive à modifier le comportement de ses membres. Nous avons vu que la définition des régimes fait appel à des principes et des normes censés orienter les attentes réciproques des États membres. Il y a également les règles et les procédures de prise de décision, formulées et mises en oeuvre au niveau de la structure institutionnelle qui assure le respect des principes et des normes.

Mais ce respect n'est pas imposé par la contrainte pure et simple. Les États arrivent à se plier aux exigences d'un régime suite à un processus d'apprentissage.

« Les États apprennent en répondant aux changements structurels de leur environnement ou, pour utiliser les termes de la théorie des jeux, ils modifient leur comportement en fonction des changements de la matrice coûts-bénéfices » (Nye, cité par Hasenclever *et al.* 1997: 146).

Cette simple adaptation aux nouvelles conditions n'est pas tout. Il y a un « *feedback* » au moyen duquel les régimes modifient les convictions de leurs membres. Cela renforce et développe davantage l'apprentissage. Les attentes mutuelles des participants du régime sont stabilisées, ce qui modifie leur perception de leurs propres intérêts (Hasenclever *et al.* 1997: 147-8). Finalement, les régimes, une fois créés, font partie de l'environnement politique des États membres et affectent la façon dont ceux-ci définissent et poursuivent leurs intérêts dans différents domaines (Hasenclever *et al.* 1997: 148).

Pour les néolibéraux, le rôle de l'hégémon reste essentiel : il est la source de tout régime international (dont la création est impossible en son absence). Mais, à la différence de la théorie de la stabilité hégémonique, l'hégémon n'est plus essentiel pour la survie des régimes bien établis. Les effets de l'apprentissage sont assez importants pour que les États membres soient conscients des avantages de la poursuite de leur coopération. Par conséquent, comme Keohane l'a démontré dans son livre de 1984, le degré d'autonomie

⁴³ Cette affirmation est parfaitement illustrée par le dilemme du prisonnier.

acquis par le régime est suffisant pour lui permettre de survivre à la disparition de son créateur. Pour les approches fondées sur l'intérêt, les régimes internationaux ne sont plus un instrument de domination au service d'une grande puissance. Ce sont des instruments de coopération au service de leurs membres.

Une troisième catégorie d'approches, celle fondée sur la connaissance, va encore plus loin. Nous venons d'affirmer que les réalistes et les néolibéraux assimilent les régimes internationaux à des instruments destinés à assurer soit la domination de l'hégémon, soit la coopération entre les membres. Les « cognitivistes » vont plus loin : pour eux ou, du moins pour une partie d'entre eux, les régimes sont plus que de simples instruments. Ce sont des phénomènes qui changent profondément non seulement le milieu international, mais aussi la compréhension que les acteurs internationaux ont de ce milieu, leur façon d'agir et, en dernière instance, leur identité.

En fait, cette vision révolutionnaire des régimes internationaux est une conséquence de la mutation subie par la théorie des relations internationales au cours des quinze dernières années. Jusqu'à la fin des années 1980, cette théorie était la scène d'un débat opposant néoréalistes et néolibéraux. Mais ces deux courants - réunis dans la catégorie des « rationalistes » ou des « positivistes » - durent faire face à un nouvel arrivant : le « réflexivisme », également appelé « cognitivisme » ou « postpositivisme ».

C'est Keohane qui, dans son allocution d'ISA (1988), donne la première description de ce nouveau débat. En ce qui concerne les (néo)réalistes et les néolibéraux, leurs théories

« sont ouvertement rationalistes, en acceptant ce que Herbert Simon appelle une conception "substantive" de la raison, caractérisée par un "comportement qui peut être objectivement évalué comme adapté de façon optimale à la situation" » (Keohane 1988/1995: 282).

Par contre, les réflexivistes mettent l'accent sur le rôle des forces sociales, ainsi que sur l'impact des pratiques culturelles, des normes et des valeurs qui ne sont pas des conséquences des calculs faits sur la base des intérêts. Pour eux,

« les institutions ne reflètent pas simplement les préférences et la puissance des unités qui les constituent ; les institutions elles-mêmes modèlent ces préférences et cette puissance. Les institutions sont par conséquent *constitutives* des acteurs et vice versa. Il n'est donc pas suffisant dans cette perspective de traiter les préférences des individus comme exogènes : elles sont affectées par les arrangements institutionnels, par les normes dominantes et par le discours historiquement contingent des gens désirant la poursuite de leurs buts et la résolution des problèmes définis par eux-mêmes » (Keohane 1988/1995: 283).

En revenant à la classification de Hasenclever *et al.*, la troisième approche de la théorie des régimes est résolument fondée sur la connaissance. Ses adeptes considèrent que les rationalistes font appel à une sorte de « boîte noire » pour ce qui est du processus produisant l'autocompréhension des États (c'est-à-dire leur identité) et les objectives de leur politique étrangère (c'est-à-dire ce qu'ils perçoivent comme leurs intérêts). Pour les cognitivistes, ce processus est façonné par les convictions normatives et causales des décideurs. Par conséquent, des changements dans les systèmes de convictions peuvent entraîner des changements en matière de politique étrangère. Les explications rationalistes des régimes internationaux sont, dans le meilleur cas, incomplètes. Elles doivent être complétées, sinon remplacées, par une analyse destinée à montrer comment la distribution de la connaissance constitue les identités et modèle les préférences et les options des acteurs étatiques (Hasenclever *et al.* 1997: 136).

Les approches cognitivistes de la théorie des régimes sont divisées, par Hasenclever *et al.*, en deux grandes branches. L'on y identifie un « *weak cognitivism* », axé sur les idées, l'apprentissage et le rôle des communautés épistémiques⁴⁴, et un « *strong cognitivism* », que l'on appelle « le tournant sociologique ».

Les « *weak cognitivists* »⁴⁵ font appel à des éléments postpositivistes, mais sans aller jusqu'à accepter le caractère social des relations internationales. Pour eux, la demande de régimes dans les relations internationales dépend des perceptions que les acteurs ont des problèmes internationaux. Ces perceptions sont, en partie, déterminées par les convictions causales et normatives des acteurs. À leur tour, ces convictions sont partiellement indépendantes de l'environnement matériel des acteurs (qui inclut la répartition de la puissance) (Hasenclever *et al.* 1997: 137).

En se concentrant sur les raisonnements au moyen desquels les acteurs identifient leurs préférences et les options possibles, la démarche des « *weak cognitivists* » est complémentaire des théories positivistes des régimes. En dernière instance, il s'agit d'une tentative d'éliminer une lacune des approches fondées sur l'intérêt par la création d'une théorie du changement de l'intérêt. Les tenants de ce courant admettent l'argument positiviste qui présente les États comme des acteurs rationnels essayant d'optimiser le

⁴⁴ Par communauté épistémique, il faut entendre « un réseau de professionnels dont la compétence, dans un domaine particulier, est reconnue et qui possèdent des connaissances pertinentes pour l'adoption des politiques dans le domaine en question » (Haas 1992: 3).

⁴⁵ Une bonne illustration du « *weak cognitivism* » est fournie par les travaux de Peter Haas sur les communautés épistémiques (Haas 1989, 1992).

rapport coût-bénéfice. Mais la perception des bénéfices est associée à la connaissance. Cette connaissance ne peut pas être réduite aux structures matérielles ; elle possède le statut d'une variable autonome (*ibid.*)⁴⁶.

C'est dans la figure 1.1 que nous trouvons le schéma « *weak cognitivist* » de la théorie des régimes. Comme chez les néolibéraux, le régime est le résultat d'une demande de coopération en fonction des intérêts. Seulement, ces intérêts sont, à leur tour, dépendants de la connaissance. Le fonctionnement du régime n'influence pas les intérêts directement, mais toujours par le biais de la connaissance.

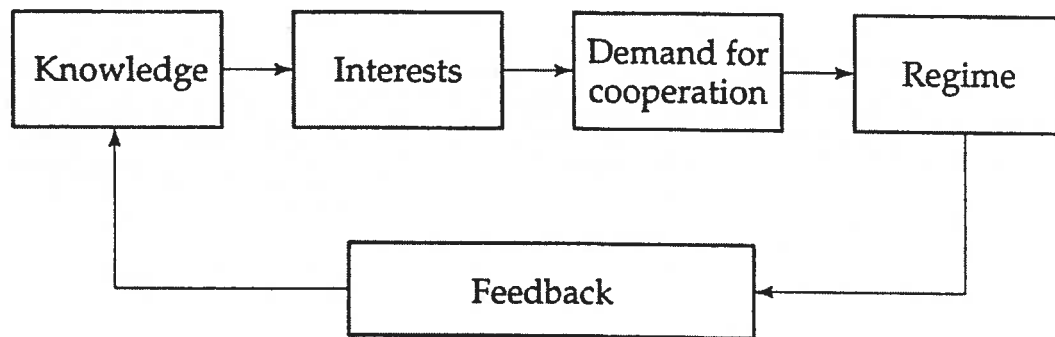


Figure 1.1 La théorie des régimes selon le « *weak cognitivism* »

(Source : Hasenclever *et al.* 1997: 155)

Mais la compatibilité du « *weak cognitivism* » avec le positivisme est inacceptable pour les adeptes plus radicaux du réflexivisme. Une deuxième branche, fondée sur la connaissance de la théorie des régimes, le « *strong cognitivism* », est reconnue comme une alternative aux théories positivistes (Hasenclever *et al.* 1997: 137 ; l'idée est développée dans Hasenclever *et al.* 2000).

Les « *strong cognitivists* » rejettent la conception des États comme acteurs rationnels. Pour eux, les États prennent des décisions en fonction de ce qui est *approprié* dans une situation donnée plutôt que pour maximiser des objectifs qu'ils ont définis individuellement (Hasenclever *et al.* 2000: 11-12).

Cette approche considère que la connaissance est beaucoup plus qu'une simple variable servant d'intermédiaire entre les contraintes structurelles et le comportement des États. En fait, elle agit à un niveau plus profond, en constituant les États et en leur

⁴⁶ Ces éléments amènent certains auteurs à considérer qu'en réalité, le « *weak cognitivism* » n'est pas une théorie réflexiviste, mais plutôt une approche intermédiaire entre le rationalisme et le réflexivisme (Hasenclever *et al.* 2000: 10).

permettant de s'engager dans des jeux de puissance et dans des actions coopératives. Cela est dû au fait que le concept de connaissance inclut les compréhensions communes qui modèlent les identités des États, c'est-à-dire leur compréhension d'eux-mêmes par rapport aux autres (Hasenclever *et al.* 1997: 138).

Les « *strong cognitivists* » affirment l'existence d'une société internationale structurée par les institutions. En dernière instance, ces institutions sont des entités cognitives sous-entendant des attentes réciproques, des convictions liées aux comportements appropriés ou inappropriés, etc. La connaissance n'affecte pas seulement les intérêts des États, mais constitue leur identité : ce sont des États (et des États d'un certain type) seulement en raison d'une connaissance partagée qui transforme les relations internationales en un espace social. C'est ce que l'on appelle « le tournant sociologique » de la théorie des régimes (*ibid.*).

Si les institutions internationales incarnent les structures cognitives qui sont à la base de la société internationale et rendent possible l'action à l'intérieur de cette société, il s'ensuit que la nature même de ces institutions ne peut pas être comprise par les approches rationalistes. Pour les « *strong cognitivists* », les institutions, en général, et les régimes, en particulier, sont des éléments nécessaires de la politique internationale puisqu'ils représentent des conditions préalables plutôt que des conséquences, des choix rationnels. Par conséquent, les régimes internationaux sont beaucoup plus robustes que dans une perspective néolibérale, où leur seule raison d'être était l'intérêt (Hasenclever *et al.* 1997: 139).

La figure 1.2 est une illustration de la vision « *strong cognivist* » des régimes. Celle-ci s'explique par deux raisons. D'abord, le besoin de coopération (qui existe aussi chez les « *weak cognitivists* ») ; pourtant, celui-ci est dû non seulement aux intérêts, mais aussi à la connaissance. Deuxièmement, il y a la légitimité conférée par les règles fondamentales qui influencent également les dimensions cognitives des acteurs. Enfin, le régime n'a pas comme conséquence une simple rétroaction directe sur la connaissance. Il s'agit d'un phénomène plus profond qui passe par l'intériorisation de ses effets.

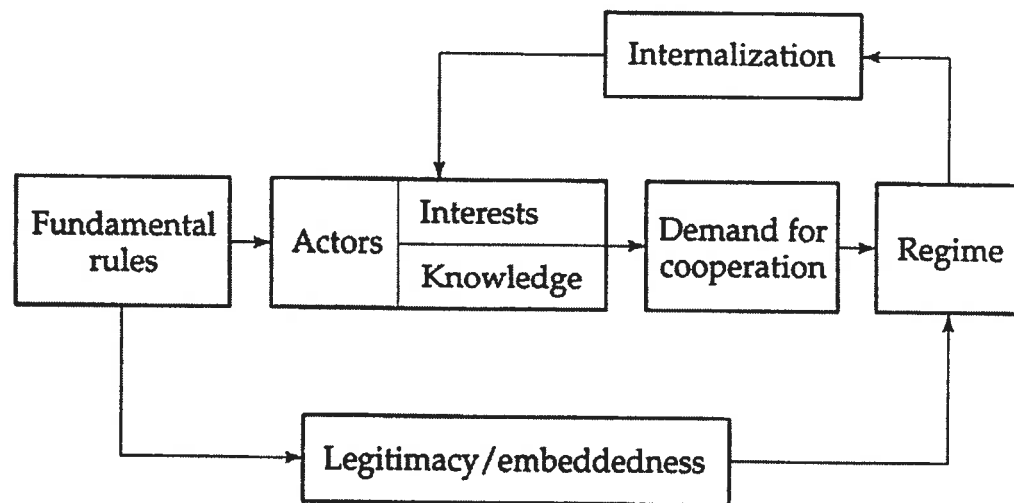


Figure 1.2 La théorie des régimes selon le « *strong cognitivism* »

(Source : Hasenclever et al. 1997: 156)

Ce schéma se retrouve, à notre avis, dans l'évolution postcommunisme de l'Europe centrale et orientale. Nous verrons, plus loin, que l'élément fondamental fut un ensemble de principes et de normes créé dans le cadre de la CSCE. D'un côté, au niveau international et sécuritaire, il détermina directement la création et le respect du régime de sécurité régional. De l'autre, il détermina le changement cognitif des PECO qui, à son tour, créa le besoin de coopération et favorisa, lui aussi, la création et le fonctionnement dudit régime. L'effet de ce fonctionnement fut non seulement la stabilité régionale, mais aussi la poursuite du changement identitaire par l'intériorisation de plus en plus profonde des principes et des normes que le régime incarnait.

Avant d'entrer dans les détails de ce processus, il faut revenir, une fois de plus, à la classification de Hasenclever *et al.* pour observer que le « *strong cognitivism* » n'est pas un courant unitaire. Selon l'élément sur lequel ils préfèrent mettre l'accent, les « *strong cognitivists* » se divisent, en effet, en quatre catégories. Il y a, d'abord, ceux qui ont choisi « le pouvoir de la légitimité ». En fait, il s'agit des adeptes de l'École anglaise (Frank 1990, Hurrell 1993), appliquant à l'analyse des régimes la théorie de la société internationale fondée par Martin Wight, Hedley Bull et R. J. Vincent. Ils mettent, en particulier, l'accent sur les normes et les règles qui influencent le comportement des membres d'un régime. Cela correspond bien au « tournant sociologique » que nous avons mentionné (Hasenclever *et al.* 1997: 169).

Une deuxième catégorie fait appel au « pouvoir des arguments ». Il s'agit d'une approche par l'action communicative, soulignant l'importance des sens intersubjectifs. Ses tenants (Kratowill 1989, Müller 1994) affirment que les régimes dépendent du succès des discours entre les États. Ces discours sont des débats entre les membres d'une communauté, ayant comme but d'établir un consensus sur des normes communes de comportement et sur leur interprétation et application dans des situations concrètes. L'idée fondamentale est l'existence d'un besoin permanent de communication dans les relations internationales pour produire et maintenir la convergence des attentes sur lesquelles sont fondés les régimes. L'échec prolongé des discours entraîne inévitablement la chute du régime (Hasenclever *et al.* 1997: 176).

« Le pouvoir de l'histoire » ou l'approche historico-dialectique met l'accent sur la structure hégémonique produite et modifiée par les conflits historiques. Le point de départ est constitué par la théorie critique de Robert Cox. Ses études, consacrées à l'hégémonie, lui ont permis d'apporter deux critiques à la théorie des régimes : l'omission relative des facteurs internes et l'absence d'une réflexion systématique sur l'état moral des institutions internationales contemporaines.

La question des facteurs internes fit l'objet de plusieurs analyses. Robert Putnam (1988) propose l'étude des négociations internationales comme un « jeu à deux niveaux » : pour atteindre leurs objectifs, les gouvernements doivent négocier simultanément au niveau international, avec d'autres États, et chez eux, avec leurs partenaires internes qui pourraient rejeter l'accord international. Michael Zürn (1993) arrive à la conclusion que la formation d'un régime international est due à une politique étrangère plus probable à être adoptée par des États caractérisés par une structure interne corporatiste et ayant connu un changement récent de pouvoir (Hasenclever *et al.* 1997: 176). Pourtant, il nous semble que les progrès apportés par cette approche au développement de la théorie des régimes restent assez modestes.

Enfin, une dernière branche du « *strong cognitivism* » est celle fondée sur « le pouvoir de l'identité ». Il s'agit de l'approche constructiviste de Wendt, qui part de la prémisse que les conceptions qu'ont les acteurs internationaux d'eux-mêmes et de leurs objectifs sont en perpétuelle évolution pendant qu'ils interagissent avec les autres. Par conséquent, les identités et les intérêts doivent être considérés comme des variables dépendantes et non pas des « invariables », comme chez les positivistes (Hasenclever *et al.* 1997: 187).

C'est l'accent mis par cet auteur sur le changement identitaire qui nous pousse à considérer son approche comme la plus appropriée à l'étude des PECO postcommunistes. Puisque nous allons l'adopter comme cadre théorique, nous allons le présenter de façon détaillée dans les sections suivantes. Mais avant de ce faire, nous devons nous pencher sur un aspect particulier de la théorie des régimes : son application au domaine de la sécurité internationale.

1.4.2 Les régimes de sécurité en Europe après la guerre froide

À la différence d'autres domaines explorés par la théorie des régimes, les ouvrages consacrés aux régimes de sécurité ne sont pas nombreux. De plus, dans la plupart des cas, il ne s'agit pas d'ouvrages purement théoriques, mais de travaux empiriques. Une des raisons pour lesquelles ce domaine a peu intéressé les chercheurs est le nombre réduit d'exemples disponibles, particulièrement pendant la guerre froide. Jervis (1983: 194) parle même de la très faible *demande* de régimes de sécurité à cette époque. Il n'est pas rare que les études de cas aient eu un caractère historique prononcé. Elles cherchaient, dans l'Europe du XIXe siècle (Jervis 1983) ou chez les tribus iroquoises (Crawford 1994), ce qui était difficile de trouver dans le présent. Pourtant, la fin du conflit Est-Ouest modifia cette situation. Les années 1990 virent une multiplication des études de cas dans deux domaines principaux : le multilatéralisme et la sécurité européenne.

Les premiers textes portant sur les régimes de sécurité furent présentés dans des conférences au début des années 1980 (Viotti et Murray, 1980; Rydell et Platias 1981; Caldwell 1981). Mais le premier article qui eut de l'écho fut publié, en 1982, par Jervis dans le numéro spécial d'*International Organization* consacré aux régimes (Jervis 1983). On y trouve la définition, toujours valable, d'un régime de sécurité :

« Les principes, règles et normes qui permettent aux nations d'être modérées dans leur comportement, en ayant la conviction que les autres feront la même chose. Ce concept implique non seulement des normes et des attentes qui facilitent la coopération, mais aussi une forme de coopération qui est plus que la poursuite des intérêts égoïstes à court terme » (p. 173).

Il n'est pas surprenant, qu'à une époque dominée par le positivisme, la démarche de Jervis soit construite à partir du dilemme du prisonnier, en faisant appel à la rationalité des acteurs étatiques. La poursuite égoïste des intérêts individuels rend la situation de

l'ensemble des acteurs moins favorable que dans le cas de la coopération. Par conséquent, les États ont à cœur de créer des règles et des institutions pour contrôler leur compétition et rendre la coopération possible (Jervis 1983: 174).

Cette logique vaut pour tous les autres types de régime. Pourtant, les régimes de sécurité sont particuliers sous un aspect essentiel. À la différence de l'économie ou de la protection de l'environnement, la sécurité internationale est profondément marquée par ce que l'on appelle le « dilemme de la sécurité » : les politiques destinées à augmenter la sécurité d'un État réduisent automatiquement la sécurité des autres États, qui sont ainsi incités à adopter, à leur tour, des mesures renforçant leur sécurité. Cela mène à une compétition pouvant déboucher sur un conflit.

Selon Jervis, cet élément rend les régimes de sécurité à la fois particulièrement « valeureux » et très difficiles à construire. Leur valeur provient du fait qu'ils peuvent assurer une coopération capable d'éloigner les menaces majeures contre la sécurité des États. Mais la crainte que d'autres États ne respectent pas l'entente commune est un incitatif puissant de se comporter de façon individualiste, même si, en principe, l'on préférerait que le régime fonctionne (*ibid.*).

En analysant le statut spécial des régimes de sécurité par rapport aux régimes dans d'autres domaines, Jervis en identifie quatre éléments principaux. D'abord, si un État triche dans un régime économique, les avantages qu'il acquiert ne sont pas nécessairement fatals à ses partenaires. Par contre, à cause du dilemme de la sécurité, le non-respect d'un régime de sécurité peut mener à un conflit militaire, avec de très graves conséquences (Jervis 1983: 175).

Deuxièmement, les raisons liées à la sécurité, vue dans une perspective défensive ou offensive, mènent au même comportement. L'augmentation du potentiel militaire d'un État détermine, indifféremment de ses raisons, l'escalade sous-entendue par le dilemme de la sécurité. Troisièmement, par rapport aux autres domaines, la mise est beaucoup plus importante quand il s'agit de la sécurité. Des petites erreurs peuvent avoir des conséquences importantes et le coût du *respect* des règles d'un régime peut s'avérer énorme si les autres partenaires choisissent de tricher. Quatrièmement, dans ce domaine, il est très difficile de savoir ce que font réellement les autres et de « mesurer » sa propre sécurité (*ibid.*).

À ces éléments, Jervis ajoute le fait que, dans le domaine de la sécurité internationale, les décideurs font d'habitude appel à des modèles comportementaux unilatéraux et compétitifs, au lieu de chercher des solutions fondées sur la coopération. Par

conséquent, les régimes de sécurité - destinés précisément à limiter les actions unilatérales - sont rarement attrayants pour les décideurs (Jervis 1983: 176).

Dans ces conditions, pour qu'un régime de sécurité prenne forme quatre conditions sont nécessaires. En premier lieu, il faut que les grandes puissances acceptent sa création. Cela est possible seulement si elles sont satisfaites du *statu quo*. Deuxièmement, les États doivent être convaincus du fait que leurs partenaires ont réellement confiance, eux aussi, en la sécurité mutuelle et la coopération. Personne ne participerait à un régime dont Hitler est partie. Troisièmement, même si les grandes puissances appuient le *statu quo*, un régime ne peut être créé si un ou plusieurs acteurs croient que leur sécurité est mieux assurée par l'expansion. Quatrièmement, la guerre et la poursuite individuelle de la sécurité doivent être perçues comme coûteuses (Jervis 1983: 176-7).

La voie ouverte par Jervis fut suivie par d'autres auteurs dont les analyses développèrent différents aspects de la théorie des régimes de sécurité. Les mécanismes mis en oeuvre par ces régimes sont décrits par Neta C. Crawford (1994). Les buts fondamentaux d'un régime de sécurité sont la réduction de l'intensité du dilemme de sécurité et la promotion de la résolution des conflits et de la paix. Ces objectifs peuvent être atteints, en premier lieu, suite au changement des conditions environnementales qui influencent les actions des États. Il s'agit de réduire l'incertitude associée à l'anarchie internationale. Un régime peut y arriver en augmentant la qualité de l'échange d'information et de communications entre ses membres et en rendant plus prévisible le comportement des États (Crawford 1994: 379).

Deuxièmement, si un régime arrive à décourager les conflits, cela peut, à long terme, susciter l'intensification des transactions économiques et culturelles entre ses membres. Ce phénomène mène à l'intégration et à l'apparition d'une « dépendance positive » entre les États.

Troisièmement, la modification des conditions environnementales - qui facilite une augmentation de la confiance réciproque - et les changements au niveau de l'intégration peuvent déterminer un changement identitaire. Avant la création du régime, les États se considèrent comme des ennemis effectifs ou potentiels. Mais une longue période d'interaction positive peut entraîner l'apparition d'une certaine solidarité entre ces États qui, en se sentant similaires, peuvent avoir la conviction qu'ils font partie d'une même communauté d'identité (*ibid.*).

Le succès de ce processus est fortement influencé par l'institutionnalisation. Celle-ci facilite le fonctionnement des régimes de sécurité. Elle améliore le dilemme de la sécurité en fournissant des informations, en assurant des contacts et des assurances et en résolvant des problèmes entre les membres du régime. Mais elle aide aussi à augmenter la cohésion entre ces États. Il s'ensuit qu'une plus forte institutionnalisation rend un régime plus durable. Par contre, une faible institutionnalisation - c'est-à-dire le recours à des procédures *ad hoc* et à des réunions irrégulières - réduit de peu l'incertitude des États quant au comportement de leurs partenaires. Elle ne permet pas la création d'une communauté d'identité entre ses membres et rend l'existence du régime vulnérable au changement d'intérêts et de capacités des États membres (Crawford 1994: 379-80).

Pourtant, l'institutionnalisation n'est pas un but en soi, mais un instrument. Elle sert à convaincre et, éventuellement, à contraindre les États membres à renoncer aux pratiques déstabilisatrices. Ils doivent abandonner les politiques expansionnistes, refuser d'exploiter les faiblesses ou la vulnérabilité temporaire de leurs partenaires, adopter des doctrines stratégiques défensives, faire appel à des consultations intensives et abandonner les pratiques d'intervention unilatérale (Roussel et Fortmann 1994: 737). Il est également important qu'ils ajustent réciproquement leurs politiques en fonction de la puissance et des intérêts de leurs partenaires, qu'ils coordonnent leurs politiques unilatérales pour réduire l'insécurité et qu'ils adoptent des actions unilatérales favorables à leurs partenaires sans s'attendre à une récompense immédiate (Sivonen 1990: 392). Si ces changements ne se produisent pas ou ne sont pas durables, le régime n'a aucune chance de survivre.

Un des aspects importants du fonctionnement d'un régime de sécurité est la gestion des conflits. Même si les acteurs principaux appuient le *statu quo* et ne mettent pas en péril un régime, celui-ci peut être confronté à d'autres sources d'insécurité, comme les conflits entre les autres membres, les guerres civiles ou les révolutions. Pour que ces conflits locaux ne s'amplifient pas en déstabilisant toute la région, il faut que le régime dispose de moyens permettant la gestion des conflits. Il s'agit non seulement d'instruments permettant de mettre fin aux hostilités, mais aussi de moyens limitant la « contamination » des États voisins (Roussel et Fortmann 1994: 739).

En fait, la prévention et, le cas échéant, la gestion des conflits sont la raison d'être des régimes de sécurité. En fournissant des informations crédibles et complètes et en augmentant la capacité de surveillance réciproque de ses membres, un régime permet de détecter à temps la défection d'un partenaire. Cela augmente le temps disponible pour

prendre les mesures appropriées, ce qui réduit la vulnérabilité des membres du régime. De plus, les avantages d'un État quittant le régime sont ainsi réduits, ce qui, implicitement, diminue la probabilité d'un tel événement. (Stein 1995: 615).

Mais, en dépit des avantages incontestables du fonctionnement d'un régime de sécurité, la réunion des conditions nécessaires pour son apparition n'est pas facile. Il n'est pas donc surprenant que Jervis ait identifié peu d'exemples pour illustrer ce type de régime. D'ailleurs, il se limite à l'analyse du Concert de l'Europe du XIXe siècle, dont il étudie l'influence sur le comportement des États. Quant à l'époque de la guerre froide, il affirme que certains modes de comportement spécifiques aux régimes peuvent être identifiés, mais qu'ils ne sont pas assez détachés de l'intérêt étroit et immédiat des États respectifs pour définir un régime (Jervis 1983: 187). De plus, il considère que la stabilité de l'équilibre stratégique entre les deux blocs rend l'apparition d'un régime de sécurité très improbable (Jervis 1983: 194).

En fait, jusqu'à la fin de la guerre froide, l'image générale des régimes de sécurité était loin de provoquer l'enthousiasme que la théorie des régimes suscitait à la même époque chez les spécialistes d'autres sous-domaines de la politique internationale.

Mais quelques années plus tard, en raison du changement de la situation internationale, une attitude plus optimiste fit son apparition. On commença par observer qu'à toute fin pratique, même à l'époque qui venait de s'achever, certains régimes avaient pu fonctionner (voir « *Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes* », Nye 1987 ; « *International Regimes in East-West Politics* », Rittberger 1990). Très vite, les recherches s'orientèrent vers l'utilité des régimes pour la coopération pacifique des anciens adversaires⁴⁷.

Dans ce contexte, les régimes de sécurité commencèrent à acquérir une certaine popularité. Cela permit non seulement leur emploi dans les analyses portant sur la nouvelle Europe⁴⁸, mais également leur « exportation » vers d'autres continents⁴⁹ et, surtout, vers

⁴⁷ « *Toward an East-West Security Regime: The Case of Confidence- and Security-Building Measures* » (Rittberger et al. 1990) ; « *Developing a Security Regime for Eastern Europe* » (Chalmers 1993).

⁴⁸ « 'Eppur, si muove...' Le régime de sécurité européen, les États non belligérants et la guerre en ex-Yougoslavie », Roussel et Fortmann 1994 ; « *Through the Glass Ceiling: The EU as a Developing Security Regime for Europe?* », Deighton 2000.

⁴⁹ Voir, par exemple, « *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* », Mack et Ravenhill 1995 ; « *Towards a regional security regime for the Middle East: issues and options* », Jones 1998 ; « *ASEAN, Japan, and the United States in the ASEAN Regional Forum: A Constructivist Approach to the Study of an Emerging Multilateral Security Regime in the Asia Pacific* », Morada 2002.

d'autres dimensions : le multilatéralisme et la sécurité collective. C'est ainsi que certains auteurs purent développer le concept de régime de sécurité collective comportant les sous-régimes d'imposition et de maintien de la paix, de diplomatie préventive, d'intervention humanitaire armée, etc⁵⁰.

Nous constatons, donc, que plusieurs auteurs essayèrent de mettre à profit la théorie des régimes dans le contexte de la sécurité européenne de l'après guerre froide. Une brève analyse de ces textes s'impose.

L'ouvrage dirigé en 1990 par Rittberger⁵¹ est le premier à prendre en considération la création d'un régime de sécurité européen. Mais ce livre est, en fait, consacré aux régimes qui avaient marqué la coopération Est-Ouest avant la fin de la guerre froide⁵² ; seulement un de ceux-ci concerne des questions réellement sécuritaires (les mesures de confiance et de sécurité en Europe). En ce qui concerne leur évolution future, il parle très brièvement d'une tendance à la création d'un régime paneuropéen de sécurité ; le titre du chapitre signé par Volker Rittberger et Michael Zürn est d'ailleurs « *Towards regulated anarchy in East-West relations* ». Dans la postface, Rittberger fait référence à l'éventuelle formation de régimes internationaux destinés à gérer les conflits dans la région de la CSCE, sans pourtant donner de détails concrets sur ces régimes (Rittberger et Zürn 1990: 256).

Toujours en 1990, l'article de Volker Rittberger, Manfred Efinger et Martin Mendler adopte une approche similaire. En analysant les mérites des mesures de confiance et de sécurité (CSBM) adoptées à la fin de la guerre froide, ces auteurs considèrent qu'il s'agit d'un régime de sécurité Est-Ouest. « Dans certaines circonstances », le maintien et l'expansion de ce régime semblent possibles. Mais cela se limite au contrôle des armements et n'est pas interprété comme le noyau d'un éventuel régime de sécurité paneuropéen proprement dit (Rittberger *et al.* 1990: 71).

Une démarche plus ambitieuse est entreprise par Pekka Sivonen. Son article de 1990 est consacré à l'émergence d'un régime de sécurité européen, qui devrait entraîner des ajustements mutuels de la puissance et des intérêts des États impliqués, la coordination réciproque des politiques unilatérales destinées à réduire l'insécurité et des actions unilatérales sans s'attendre à des mesures réciproques (Sivonen 1990: 392).

⁵⁰ Pour plus de détails, voir Handler Chayes et Chayes 1994, Legault *et al.* 1994, Legault 1996.

⁵¹ « *International regimes in East-West politics* ».

⁵² Il s'agit de la protection de l'environnement dans la mer Baltique, des mesures de confiance et de sécurité en Europe, du commerce entre les deux Allemagnes, de la situation de Berlin et du statut des journalistes étrangers.

Le cadre institutionnel de ce régime comporte trois dimensions : la sécurité paneuropéenne (assurée par la CSCE), la coopération militaire et l'intégration économique (grâce à la Communauté européenne). C'est la dimension militaire qui reste plutôt mal expliquée. L'OTAN pourrait y jouer un rôle important, mais l'existence de l'URSS (l'article est écrit en 1990) rend la coopération dans ce domaine assez difficile. En fait, si la démarche est intéressante, la disparition ultérieure de l'Union soviétique allait complètement changer le contexte sécuritaire et, de ce fait, l'applicabilité du modèle proposé.

Il faut admettre qu'en 1990-91, l'URSS constituait un obstacle de taille pour les adeptes d'un vrai régime de sécurité paneuropéen. Petersen (1990) analyse précisément les mesures à adopter pour éviter que Moscou ne rejette ce régime émergent. En fait, l'intérêt principal de cet ouvrage n'est pas le régime en soi, mais la coexistence de celui-ci avec l'Union soviétique. Naturellement, la disparition de l'URSS allait mettre fin à ces craintes.

En fait, cette disparition et la politique initiale profondément prooccidentale de la nouvelle Russie permirent la construction de scénarios très ambitieux. Dans la section 1.2, nous avons déjà décrit la proposition faite en 1993 par Chalmers. Mais, bien qu'il parle d'un régime de sécurité (« *Developing a Security Regime for Eastern Europe* »), son idée de permettre à la CSCE d'entreprendre des actions militaires en Europe centrale et orientale n'est en rien différente des approches de Van Evera ou d'Ullman.

Comme dans leur cas, il s'agit moins d'un régime que d'une organisation internationale classique, mandatée pour imposer la paix dans l'espace postcommuniste. Or, même après la disparition de l'Union soviétique, l'unanimité requise pour réaliser une transformation si profonde de la CSCE semblait tout à fait impossible à atteindre. D'ailleurs, l'évolution ultérieure de la CSCE prouva le bien fondé du scepticisme qu'avait soulevé la proposition de Chalmers.

La démarche que nous considérons la plus proche de notre propre vision de la sécurité européenne est celle présentée par Stéphane Roussel et Michel Fortmann dans leur article de 1994 « 'Eppur, si muove...' Le régime de sécurité européen, les États non belligérants et la guerre en ex-Yougoslavie ». Bien qu'étudiant principalement la question yougoslave, ce texte décrit un régime de sécurité déjà en place, composé de trois structures définies en termes de portée : l'« Europe occidentale », qui regroupe la Communauté européenne et l'Union de l'Europe occidentale, l'espace euro-atlantique, qui réunit les

membres de l'OTAN, et l'espace paneuropéen, qui désigne tous les membres de la CSCE (p. 743-744).

Il est vrai qu'il s'agit d'un processus qui « n'est pas encore terminé », où « les limites du champ de compétence des diverses institutions ne sont pas tracées avec toute la netteté voulue » et dont « les frontières institutionnelles externes apparaissent également floues » (p. 744-745). Mais le pluralisme institutionnel est marqué par une certaine spécialisation fonctionnelle et par un « fonctionnement harmonieux de l'ensemble » (p. 744).

En résumant cette brève analyse des textes consacrés aux régimes de sécurité européens dans l'après-guerre froide, nous voulons mettre en évidence deux éléments importants. D'un côté, les auteurs cités ont la conviction que l'Europe est mûre pour l'émergence d'un régime de sécurité dont la création ne saurait tarder. Si les formes institutionnelles proposées sont parfois trop ambitieuses, il reste que l'apparition d'un régime qui vienne renforcer la coopération sécuritaire paneuropéenne est désirable et, après la disparition de l'URSS, tout à fait réalisable.

D'un autre côté, une évolution importante des théories analysées s'est produite entre 1990 et 1994. Progressivement, l'idée de créer des cadres organisationnels rigides et omnipotents fut remplacée par l'appel à des organisations déjà existantes et à leur jumelage fonctionnel.

Finalement, cela représente un des grands avantages de la théorie des régimes par rapport aux autres approches institutionnalistes que nous avons présentées dans la section 1.2. Cela équivaut, tout simplement, à l'abandon des projets théoriques grandioses, mais irréalisables (comme la création de l'Organisation européenne de sécurité), en faveur d'une approche plus flexible que l'évolution ultérieure de l'Europe centrale et orientale allait confirmer.

Pourtant, il nous semble que l'évolution enregistrée dans la première moitié des années 1990 par les études utilisant la théorie des régimes pour l'analyse de la sécurité centre et est-européenne est loin d'être suffisante. Son principal défaut est lié au fait que le changement identitaire des PECO est très marginalement pris en compte.

Sans doute, la théorie des régimes implique, même dans ses versions fondées sur l'intérêt, certaines modifications identitaires chez ses membres. Mais, dans le cas centre et est-européen au moins, cela n'est pas suffisant. Il faut prendre en considération la

transformation identitaire profonde des anciens pays communistes et expliquer sa relation avec la stabilité régionale.

Or, nous avons vu dans la section précédente que l'approche « *strong cognitivist* » de la théorie des régimes est parfaitement outillée pour tenir compte de cette dimension de l'évolution postcommuniste. Il est donc logique de vouloir utiliser cette approche pour améliorer l'analyse de la sécurité centre et est-européenne. Nous le ferons dans la section suivante. Mais, d'abord, puisque l'élément de départ de la démarche du « *strong cognitivism* » (voir la figure 1.2) est représenté par les « règles fondamentales », c'est-à-dire par les principes et les normes qu'incarne le régime, c'est sur ce sujet que nous allons nous pencher.

1.4.3 L'émergence d'un système normatif européen dans le domaine de la sécurité

Pour n'importe quel régime international, l'un des éléments fondamentaux est l'ensemble normatif qu'il met en oeuvre. Nous avons vu que les régimes sont définis comme un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision. Selon Krasner, les principes sont « des convictions concernant les faits, la causalité et le droit ». Les normes constituent « des critères de comportement définis en termes de droits et d'obligations ». Les règles sont « des prescriptions ou des proscriptions spécifiques pour l'action ». Enfin, les procédures de prise de décision sont définies comme « des pratiques prédominantes pour faire et mettre en oeuvre le choix collectif » (Krasner 1983a: 2).

Ces quatre catégories se soumettent à une hiérarchie évidente. Les principes et les normes⁵³, d'un côté, occupent une position privilégiée. Leur modification entraîne un changement du régime. Par contre, les règles et les procédures de prise de décision peuvent être modifiées, dans le cadre d'un régime, sans que celui-ci change (Krasner 1983a: 3-4)⁵⁴.

⁵³ Il faut observer que, dans le langage commun, on tend à parler de « normes internationales ». En fait, ce n'est qu'une simplification destinée à faciliter l'expression. À moins d'indications contraires, ce terme doit être interprété comme désignant à la fois les normes et les principes mentionnés dans la définition des régimes.

⁵⁴ Un exemple est fourni par la transformation du GATT en OMC. Si, du point de vue institutionnel, il s'agit de la création d'une organisation internationale remplaçant l'ancien accord, il est évident que le régime créé dans le cadre du GATT resta inchangé.

En fait, ces deux derniers éléments ne sont que des moyens assurant la mise en oeuvre des principes et des normes.

Dans n'importe quel régime, les principes et les normes sont d'autant plus importants que la structure institutionnelle associée à son fonctionnement est plutôt faible. Nous venons d'affirmer qu'il s'agit d'une différence fondamentale par rapport aux organisations internationales proprement dites. En effet, celles-ci disposent d'une structure organisationnelle qui peut acquérir une certaine autonomie. Parfois, cela leur permet même d'agir en vertu de raisonnements qui ne découlent pas nécessairement de leur mission initiale. Par contre, la faible institutionnalisation des régimes oblige ceux-ci à rester en permanence l'instrument des principes et des normes qu'ils incarnent.

Il s'ensuit que l'analyse du régime de sécurité centre et est-européen doit partir des éléments normatifs dont il est l'expression. Avant qu'il puisse y avoir une structure institutionnelle et un effet sur le comportement des États membres, ce sont les principes et les normes de ce régime qui doivent être reconnus en tant que tels. Or, dans le cas de l'Europe de l'après-guerre froide, cette reconnaissance s'est opérée à travers l'émergence d'un système normatif européen dans le domaine de la sécurité.

En fait, les débuts de ce système datent d'une époque où l'existence des liens sécuritaires réunissant l'Est et l'Ouest aurait semblé une utopie. Il s'agit du fameux décalogue d'Helsinki⁵⁵ (et de ses dérivés), lui-même inspiré, d'ailleurs, par les valeurs onusiennes. En 1975, le respect strict de tous les principes formulés par l'Acte final restait assez relatif. La souveraineté des PECO était ouvertement contestée par la théorie (et la pratique) soviétique de la souveraineté limitée, parfaitement illustrée par les interventions de 1956 et 1968. Quant au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il était purement et simplement incompatible avec l'existence des régimes totalitaires du Bloc communiste.

Mais, quinze ans plus tard, dans un contexte international complètement modifié, les mêmes principes pouvaient être enfin pris en considération. Cette réhabilitation s'est faite par le biais de la CSCE qui, à la fin de la bipolarité, fut considérée par certains comme le *deus ex machina* de la sécurité européenne (voir la section 2.2.1). Si son rôle resta plus

⁵⁵ Égalité souveraine, respect des droits inhérents à la souveraineté ; non-recours à la menace ou à l'emploi de la force ; inviolabilité des frontières ; intégrité territoriale des États ; règlement pacifique des différends ; non-intervention dans les affaires intérieures ; respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction ; égalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; coopération entre les États ; exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international (CSCE 1975, 1a).

modeste, la Conférence / Organisation eut néanmoins le mérite d'être la source d'un ensemble de principes bien définis et unanimement reconnus que la Charte de Paris pour une nouvelle Europe s'empessa de réaffirmer, tout en leur ajoutant d'importantes mises à jour (CSCE 1990).

Les dix principes d'Helsinki (et les ajouts dus à la Charte de Paris) constituent toujours l'épine dorsale du régime de sécurité centre et est-européen. Explicitement ou implicitement, ils se retrouvent dans les documents et la pratique des Accords européens et du Partenariat pour la Paix⁵⁶, ainsi que dans le fonctionnement de la plupart des organisations pan- et est-européennes, du Conseil de l'Europe au Pacte de stabilité.

À première vue, en 1975, il s'agissait déjà de prescriptions normatives convenant à un régime de sécurité, mais plutôt éloignées de tout ce qui a trait aux évolutions intérieures d'un pays. Mais c'est une apparence seulement, qui s'explique du fait qu'en 1975 la formulation devait satisfaire l'Union soviétique. En fait, le septième principe d'Helsinki est proche de celui de la démocratie. Cette interprétation, relative avant 1989, se généralisa après la chute du communisme, tout en donnant au terme « démocratie » sa signification strictement occidentale. Précisément à cause de cette interprétation, à la même époque, la démocratie commença à être associée au capitalisme ou, pour employer un terme moins agressif, à « l'économie de marché ».

En 1990, la Charte de Paris confirma ce nouvel état de choses en introduisant, dans sa première page, le titre « Droits de l'homme, démocratie et État de droit » où l'on parle de la « démocratie comme seul système de gouvernement de nos nations » (p. 1) et du « caractère représentatif et pluraliste » de cette démocratie (p. 2). Un autre titre, « Liberté économique et responsabilité », affirme que « la liberté et le pluralisme politique doivent être pris en compte dans la poursuite de notre objectif commun, qui est de développer les économies de marché (...) » (p. 3). C'est ainsi que le décalogue d'Helsinki, sous la forme modifiée des principes concernant la sécurité + la démocratie + le capitalisme, put fournir les valeurs fondamentales du postcommunisme centre et est-européen.

Il s'ensuit que, à partir de 1990, les pays européens se sont mis d'accord sur un système normatif à deux niveaux. Le premier, qui reprend les principes adoptés à Helsinki, concerne les relations internationales. Il reconnaît la souveraineté et l'égalité des États, leur

⁵⁶ Le texte des Accords européens affirme l'engagement ferme de respecter les principes et les stipulations de la Charte de Paris. Les accords du Partenariat pour la Paix font référence aux obligations assumées par les États par l'Acte final d'Helsinki et par les documents ultérieurs de la CSCE (Flynn et Farrell 1999: 509).

intégrité territoriale et l'inviolabilité de leurs frontières. Il prône la coopération internationale, tout en interdisant l'intervention dans les affaires intérieures et le recours à la menace ou à l'emploi de la force. Enfin, il recommande le règlement pacifique des différends.

Ces éléments correspondent aux principes et aux normes définissant un régime de sécurité. Bien sûr, ils s'accompagnèrent de la création progressive de règles et de procédures de prise de décision destinées à assurer leur mise en oeuvre. Nous les examinerons dans le chapitre suivant. Pour le moment, ce que nous voulons mettre en évidence est le fait que, dès 1990, il est possible de parler d'un système cohérent et unanimement accepté de normes et de principes de nature sécuritaire, qui fut par la suite assimilé et respecté par les PECO.

Jusqu'ici, il s'agit du développement normal d'un régime international. Toutes les approches théoriques s'accordent pour fonder sur des éléments normatifs de ce type tout nouveau régime. Le cas que nous étudions comporte pourtant une importante dimension supplémentaire.

Aux principes et aux normes régissant les relations internationales des pays membres la Charte de Paris ajouta les prescriptions concernant la démocratie et l'économie de marché. Visiblement, nous ne sommes plus dans le domaine des relations internationales ou de sécurité. Pourtant, les pays occidentaux et les organisations européennes s'efforcèrent d'imposer le respect strict de ces prescriptions à tous les pays ex-communistes.

Il n'y a pas eu d'aide, de forme de coopération, de relation politique, économique ou culturelle avec les PECO qui ne soit pas conditionnée par le respect des valeurs démocratiques et de l'économie de marché. En fait, une barrière s'est progressivement construite entre les PECO respectant ces valeurs et bénéficiant d'un appui occidental de plus en plus important et les États de la C.É.I., mis à l'écart à cause de leur attitude négative envers la démocratie et l'économie de marché.

Les PECO, à partir de ces principes, établirent des règles et des procédures de prise de décision permettant l'insertion des éléments démocratiques et de l'économie de marché dans toutes les dimensions des complexes États-sociétés de la région. Dans la plupart des cas, ce processus fit appel à l'expérience occidentale. La CSCE/OSCE démontra, une fois de plus, son utilité, en particulier en contribuant à l'organisation d'élections libres et à la protection des minorités nationales. D'autres organisations pan- ou ouest-européennes (le

Conseil de l'Europe⁵⁷, par exemple) apportèrent une contribution. Mais le rôle fondamental appartient à l'Union européenne et aux Accords européens, dont la portée en matière d'« harmonisation » est d'une complexité rarement égalee dans l'histoire récente de l'Europe⁵⁸.

C'est ainsi que furent jetés les fondements d'un système normatif européen à deux volets : d'un côté, les États sont appelés à adopter un comportement pacifique et coopératif au niveau international ; de l'autre, les mêmes États sont encouragés à embrasser la démocratie et l'économie de marché en ce qui a trait à leur politique intérieure.

Le régime international, qui est l'expression institutionnelle de ces principes et normes, concerne donc non seulement les relations internationales des PECO, mais aussi leur transition vers la démocratie et l'économie de marché. Comme la théorie de la paix démocratique le suggère, les effets de la démocratisation s'ajoutent aux normes de nature purement sécuritaire pour déterminer un comportement pacifique des PECO.

Mais l'analyse de ces deux niveaux impose l'adoption d'une approche théorique capable d'évaluer à la fois les interactions internationales et les changements internes d'un État. C'est pour cela que notre démarche fera appel au constructivisme de Wendt, qui sera présenté dans la section suivante.

1.5 La contribution du constructivisme

1.5.1 Le choix de l'approche de Wendt

Faisons le point sur l'état de notre démarche. Un certain nombre de données nous amènent à croire qu'un lien étroit existe entre le processus de démocratisation des PECO et la stabilisation de l'Europe centrale et orientale. Nous avons également expliqué pourquoi les théories utilisées dans le débat de la première moitié des années 1990 - notamment l'institutionnalisme et la théorie de la paix démocratique - ne fournissent que des explications partielles et incomplètes de la stabilité centre et est-européenne.

Tout en exprimant notre intention d'utiliser certains éléments de ces approches, nous avons fait appel à la théorie des régimes. Elle nous semble plus flexible du point de vue de la structure organisationnelle et capable de prendre en compte le changement

⁵⁷ Pour son rôle dans le domaine de la protection des droits des minorités, voir la section 3.3.

⁵⁸ Cette question est analysée en détail dans la section 2.2.2.

identitaire des États. Nous avons montré que la branche « *strong cognitivist* » de la théorie des régimes permet de relier le fonctionnement d'un régime (en l'occurrence, d'un régime de sécurité) à la transformation de l'identité de ses membres. Comme la figure 1.2 l'indique, pour le « *strong cognitivism* », le changement identitaire, dû à la fois au respect du système normatif et à l'intériorisation des effets du régime, est un élément essentiel du fonctionnement de tout régime international.

Dans la section précédente, nous avons présenté l'émergence du système normatif européen qui constitue la source des principes et des normes mis en oeuvre par le régime centre et est-européen. Il nous reste à montrer comment ces « règles fondamentales » et le *feed-back* du fonctionnement du régime ont déterminé le changement identitaire en question. Tout comme le système normatif européen, ce changement a deux dimensions étroitement liées, mais pourtant autonomes ; il concerne également l'adoption d'une politique étrangère favorisant la stabilité internationale et la démocratisation interne. Comme cela explique le parallèle que nous avons empiriquement constaté entre ces deux phénomènes, il s'agit de l'élément-clé de notre démonstration.

Il est donc logique de faire appel à la branche du « *strong cognitivism* » mettant l'accent précisément sur « le pouvoir de l'identité » et inspirée par le constructivisme de Wendt. À la différence des autres théories des relations internationales, en général, et de la théorie des régimes, en particulier, cette approche est particulièrement appropriée pour notre démarche. Elle nous permet de placer l'identité (et son changement) au centre de notre démonstration, en la mettant en relation avec le système normatif européen et la démocratisation interne des PECO. Elle est également capable d'expliquer, toujours par le biais du changement identitaire, la relation démocratisation-stabilité internationale. Enfin, en faisant appel au « trois cultures de l'anarchie » de Wendt, elle peut expliquer le passage des PECO, du vide sécuritaire de 1990, à la stabilité associée au régime de sécurité et, finalement, à la communauté de sécurité occidentale.

Étant donné l'importance de l'identité pour la compréhension du fonctionnement du régime centre et est-européen, nous consacrerons la section suivante à l'analyse de ce concept selon Wendt. En partant de cette analyse, nous présenterons, dans la section 1.5.3, l'approche wendtienne de la théorie des régimes. Ce n'est que dans la section 1.5.4 que nous passerons à l'analyse proprement dite du régime de sécurité centre et est-européen.

1.5.2 Le concept d'identité en tant qu'élément central des régimes

Tout d'abord, il faut préciser que l'acteur de la vie internationale visé par le terme d'identité n'est pas l'État, mais le « complexe État-société », dans le sens donné à ce terme par Robert Cox (voir l'introduction). C'est ainsi que la prise en compte de l'évolution sociétale devient possible tout en conservant le cadre d'analyse des relations internationales.

Nous venons d'expliquer les raisons qui nous poussent à utiliser la branche du « *strong cognitivism* » fondée sur le constructivisme de Wendt. Or, comme le titre d'un chapitre signé par Jepperson, Wendt et Katzenstein (1996) le suggère - « *Norms, Identity, and Culture in National Security* » - le constructivisme associe étroitement l'identité aux normes, dans un contexte où la « culture » représente « un ensemble de (...) normes (...) définissant quelles entités et quels acteurs existent dans un système et comment ils opèrent et se mettent en corrélation » (p. 56). Selon ces mêmes auteurs, « Le concept d'«identité» fonctionne donc comme un lien crucial entre les structures de l'environnement et les intérêts » (p. 59).

Vers la moitié des années 1990, d'importantes recherches empiriques contribuèrent à la mise en évidence de ce rôle essentiel. L'analyse de la fin de l'apartheid en Afrique du Sud faite par Audie Klotz (1995), celle consacrée par Koslowski et Kratochwil à la fin de l'empire soviétique (1994) et plusieurs études empiriques réunies dans le livre publié sous la direction de Katzenstein (1996a) (la plus importante étant, sans doute, l'analyse de l'OTAN faite par Risse-Kappen (1996)) démontrèrent que :

« la politique internationale n'est pas une sphère autonome mais fait toujours partie d'un projet plus ample, c'est-à-dire de l'institutionnalisation des identités et des communautés politiques et aussi de leurs interactions » (Koslowski et Kratochwil 1994: 247).

Il reste que, dans la plupart de ces analyses, le rapport normes-identité est déséquilibré, puisqu'elles réservent à cette dernière un rôle plutôt subordonné : elle assure le lien entre « les structures environnementales » et « les intérêts » en se modifiant sous l'influence des normes internationales, mais sans pouvoir influencer directement celles-ci ou leur diffusion. Il nous semble que notre cas centre et est-européen est différent, et c'est pour cela que nous faisons appel à la théorie de Wendt.

Pour cet auteur, il existe quatre formes d'identité : l'identité personnelle (ou, pour les organisations, l'identité corporative)⁵⁹ ; l'identité type⁶⁰ ; l'identité de rôle⁶¹ ; et l'identité collective⁶². Chaque acteur (individu/État) peut avoir une seule identité personnelle/corporative. Il s'agit d'une sorte de base pour les autres formes qui, elles, sont multiples :

« Nous avons tous beaucoup, beaucoup d'identités, et ceci n'est pas moins vrai pour les États. Chacune est un scénario ou un schéma, constitué à des degrés variables par des formes culturelles, par des réponses aux questions suivantes: "qui sommes-nous" et "qu'est-ce que nous devrions faire dans un certain contexte" » (Wendt 1999: 230).

Ces identités sont constituées par des structures intérieures (« l'identité est une qualité subjective ou de niveau individuel, enracinée dans la compréhension de soi de l'acteur », p. 224) et extérieures (selon la logique de la relation Soi-Autre). Pour être plus précis, Wendt part de l'identité personnelle/corporative, qui est exclusivement fondée sur les déterminants matériels et sur l'apparition d'une conscience de Soi sans aucune relation avec l'extérieur. Mais il arrive à l'identité collective qui, par sa nature, ne peut exister qu'en relation avec l'Autre.

Par voie de conséquence, d'un côté, la primauté des structures intérieures est reconnue : « Les États (les individus) sont ontologiquement antérieurs au système d'États (à la société) » (p. 244). Mais, d'un autre côté, « le fait que les corps des États sont constitués par des structures internes ne les empêche aucunement de former des identités et des

⁵⁹ « Les identités personnelles - ou, dans le cas des organisations, les identités corporatives - sont constituées par les structures auto-organisatrices, homéostatiques qui rendent les acteurs des entités distinctes. (...) Un acteur peut avoir une seule identité de ce type. Elle a toujours une base matérielle, le corps dans le cas des individus, la population et le territoire pour les États. Mais ce qui distingue réellement l'identité personnelle ou corporative des acteurs internationaux (...) est une conscience et une mémoire de Soi en tant que lieu séparé de pensée et d'activité. (...) L'État est un "Soi de groupe" capable de reconnaissance au niveau du groupe. Ces idées de Soi ont une qualité "autogénétique" et en tant que telles les identités personnelles et corporatives sont constitutionnellement exogènes à l'altérité » (Wendt 1999: 225).

⁶⁰ « Le terme identité "type" concerne une catégorie ou une étiquette sociale appliquée aux personnes qui partagent (ou que l'on croit partager) certaines caractéristiques, comme l'apparence, des traits comportementaux, des attitudes, des valeurs, des habiletés (linguistiques, par exemple), des connaissances, des opinions, des expériences, la région ou le lieu de naissance, etc. (...) Un acteur peut avoir simultanément des identités types multiples. (...) Les identités types ont une dimension culturelle inhérente (...) ; pourtant, les caractéristiques qui mettent en évidence les identités types sont *intrinsèques* aux acteurs. (...) dans les systèmes des États, (...) les identités types correspondent aux "types de régime" ou aux "formes d'État", comme les États capitalistes, fascistes, monarchiques, etc. » (Wendt 1999: 225-226).

⁶¹ « Les identités de rôle ne sont pas fondées sur des propriétés intrinsèques et en tant que tel existent *seulement* en relation avec les Autres. (...) On peut avoir ces identités seulement en occupant une position dans une structure sociale et en suivant des normes de comportement envers les Autres qui possèdent des *contre-identités* pertinentes. (...) Le concept d'identité de rôle a été appliqué aux États par les "théoriciens des rôles dans la politique étrangère" ("*foreign policy role theorists*") » (Wendt 1999: 227).

⁶² « L'identité collective mène la relation entre Soi et l'Autre à sa conclusion logique, l'identification. (...) L'identification est d'habitude spécifique à une question et rarement totale (...), mais implique toujours l'élargissement des frontières du Soi pour inclure l'Autre » (Wendt 1999: 229).

intérêts en interagissant entre eux » (p. 245). Cette interaction constitue d'ailleurs le principal moteur du changement identitaire, processus que Wendt examine en détail dans le dernier chapitre de son livre.

Pour ce qui est des définitions « de travail », que nous pourrions utiliser dans notre analyse, cet auteur décrit l'identité d'un complexe État-société comme « une compréhension et des attentes concernant soi-même qui sont relativement stables et spécifiques aux rôles joués » par ce complexe⁶³ (Wendt 1992: 397). Il s'agit d'« une propriété des acteurs internationaux qui crée des prédispositions quant à leur motivation et à leur comportement » (Wendt 1999: 224).

L'on peut remarquer que cette perspective n'est pas très éloignée de celle qui met en relation identité et normes :

« Tout comme Wendt fit la distinction entre structure et agent dans la théorie des relations internationales, nous ferons la distinction entre *normes* en tant que contenu culturel régulateur de la politique internationale et *identités* - des descriptions régulatrices des acteurs eux-mêmes » (Kowert et Legro 1996: 453)⁶⁴.

Approcher les normes en tant que « normes régulatrices » et les identités en tant que « normes constitutives » fournit une meilleure compréhension de leur relation :

« On s'attendrait à ce que les normes régulatrices (...) reflètent les normes constitutives qui modèlent l'identité collective de la communauté de sécurité »⁶⁵ (Risse-Kappen 1996: 368).

En conclusion, les identités et les normes sont, les unes comme les autres, des « structures normatives » qui, par le biais des intérêts et des politiques adoptées, déterminent le comportement des États (Kowert et Legro 1996: 462). Par conséquent, nous considérons que l'attention accordée par Wendt au concept d'identité ne fait qu'améliorer les approches constructivistes mettant l'accent sur les normes. Il ne s'agit pas d'une rupture, mais d'un développement logique qui permet la prise en considération non seulement de l'identité des États comme acteurs de la vie internationale, mais aussi de l'identité de leurs sociétés et systèmes politiques.

En ce qui concerne la théorie des régimes, il s'agit d'un progrès significatif par rapport à la conception classique pour laquelle ce sont les normes internationales qui

⁶³ « *Relatively stable, role-specific understandings and expectations about self* ».

⁶⁴ Pour ces auteurs, « les identités (...) sont des représentations normatives des acteurs politiques eux-mêmes et des relations qu'ils ont établies entre eux » (« *identities (...) are prescriptive representations of political actors themselves and of relationships to each other* ») (Kowert et Legro 1996: 453).

⁶⁵ Risse-Kappen définit les normes comme « des attentes collectives concernant le comportement convenant à une identité donnée » (« *collective expectations of proper behavior for a given identity* ») (Risse-Kappen 1996: 368).

constituent l'essence de tout régime. Si les normes modifient les identités des membres d'un régime, ces nouvelles identités influent, à leur tour, sur l'environnement international et, implicitement, sur le régime lui-même. Ce mécanisme comprend, en particulier, le processus de diffusion et d'intériorisation des normes, qui s'accroît au fur et à mesure que le régime commence à fonctionner.

Il est également important de noter que, chez Wendt, le changement identitaire peut mener à la transformation du régime en (ou à son adhésion à) une communauté de sécurité. Ce mécanisme, que nous verrons en détail dans la section suivante, s'avère particulièrement utile pour l'étude de l'évolution des complexes États-sociétés de l'Europe centrale et orientale postcommuniste.

Mais nous ne pouvons pas quitter le sujet de l'identité des complexes États-sociétés faisant partie d'un régime sans nous poser le problème du mécanisme qui régit le changement identitaire. Or, il faut bien admettre que l'approche wendtienne ne va pas jusqu'à analyser les détails de ce mécanisme. En effet, Wendt conserve une perspective plus proche des relations internationales et ne s'intéresse pas au niveau des microstructures sociétales affectées par le changement. Par conséquent, en utilisant cette approche, il faut plutôt constater la réalité du changement à partir des éléments empiriques plutôt que de la déduire par suite d'une démarche théorique.

Pourtant, rien ne nous empêche d'essayer de compléter l'approche de Wendt par une explication du changement identitaire dans le cas concret du régime centre et est-européen. Si sa généralisation à d'autres régimes n'est pas évidente, cette explication est néanmoins utile pour l'analyse du cas que nous étudions.

Il n'est pas difficile de constater que la transformation des identités des PECO eut deux causes et se produisit à deux niveaux. En ce qui a trait aux causes, il s'agit d'abord de la diffusion directe des principes et des normes appartenant au système normatif européen. Les différents gouvernements avaient signé la Charte de Paris. Le système normatif, créé par celle-ci, se diffusa rapidement au sein des élites politiques et des sociétés de l'Europe centrale et orientale. Étant donné le vide idéologique postcommuniste, il a pu influencer fortement le débat sur la voie à choisir et finit par s'imposer face à d'autres systèmes de valeurs.

L'une des conséquences de cette évolution fut la création du régime. Une fois en place, ses composantes institutionnelles devinrent une deuxième cause du changement identitaire. Elles suscitérent des pressions directes sur les gouvernements des PECO et sur

leurs sociétés (voir plus bas) pour qu'ils respectent les normes et les principes du régime. Les études de cas du troisième chapitre donnent plusieurs exemples de ces pressions. Progressivement, les gouvernements et, à un niveau plus général, les sociétés ciblées intériorisèrent ces éléments normatifs et finirent par les respecter sans aucune pression externe.

Ceci nous amène aux deux niveaux du changement. D'un côté, il s'agit des gouvernements et des élites politiques (ou au moins d'une partie de ces élites). Celles-ci ont en effet décidé du chemin que devait suivre leur pays en fonction des normes qu'elles avaient acceptées. Elles furent, par ailleurs, la cible principale des pressions exercées par les organisations membres du régime. Leur contact direct et permanent avec le milieu international les obligea à se conformer à ces pressions, même si, au début, ce n'était que la conséquence d'un calcul coûts-bénéfices. Mais, progressivement, les principes et les normes qu'elles *devaient* respecter finirent par être intériorisées⁶⁶. La grande majorité des élites politiques centre et est-européennes est aujourd'hui réellement convaincue des avantages d'une politique étrangère fondée sur la coopération et, sur le plan de la politique intérieure, de l'importance de la démocratie.

De l'autre côté, il y a les sociétés des PECO. Elles furent également exposées à la diffusion directe du système normatif européen et aux pressions du régime centre et est-européen. Bien sûr, leur contact avec le milieu international n'était pas aussi direct que dans le cas des élites. Mais des courroies de transmission efficaces comblèrent cette lacune. Il s'agit, en premier lieu, des partis politiques d'orientation démocratique et prooccidentale. Ils firent, dès 1989, de leur mieux pour attirer l'électorat de leur côté en lui expliquant les avantages qu'apporterait par une démocratie pacifique. À ces efforts vinrent s'ajouter ceux des composantes de la société civile naissante : les ONG et les moyens d'information indépendants.

Quant aux organisations formant le régime, leur impact fut parfois très important. Nous pouvons citer le cas du Haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, qui s'adressa souvent aux citoyens de certains PECO, au moyen de la radio et de la télévision, pour plaider la cause des minorités ethniques. Finalement, tout comme les élites

⁶⁶ Voir, par exemple, le cas des néocommunistes roumains dirigés par Iliescu, très ambigus jusqu'en 1996 quant à l'adoption d'une attitude réellement démocratique et prooccidentale. Leur retour au pouvoir, après les élections de 2000, fut pourtant marqué par des efforts réels destinés à faciliter l'adhésion de la Roumanie à l'OTAN et à l'UE.

politiques, les sociétés centre et est-européennes ont intériorisé, elles aussi, le système normatif européen⁶⁷.

À partir du moment où les dirigeants et les populations des PECO furent convaincus du besoin réel de démocratie et d'un cadre international pacifique et fondé sur la coopération, il est évident que l'identité des complexes États-sociétés a complètement changé. La politique étrangère de ces États ne pouvait plus être la même qu'avant la création du régime. Il s'agissait d'acteurs ayant une vision nouvelle des relations internationales, et les relations internationales de la région furent modifiées en conséquence. C'est la raison pour laquelle nous considérons que le changement identitaire offre la meilleure explication de la stabilité centre et est-européenne.

1.5.3 Une perspective wendtienne de la théorie des régimes

Il n'existe pas de théorie explicite des régimes élaborée par Wendt. Mais sa vision des relations internationales s'harmonise parfaitement à l'étude des régimes internationaux, en général, et des régimes de sécurité, en particulier.

Pour cet auteur, en matière de relations internationales les conceptions qu'ont les acteurs d'eux-mêmes et des autres et leurs objectifs « sont en perpétuelle évolution lors de l'interaction » (Hasenclever 1997: 186). Le cadre de cette interaction n'est plus un système international, mais une « société internationale » (comme le suggère le titre choisi pour le fameux livre de 1999, « *Social Theory of International Politics* »).

Les États y sont soumis à un processus de socialisation et d'apprentissage qui modifie leur identité et leurs intérêts. Comme nous l'avons déjà vu, une forme d'apprentissage était déjà prise en considération par les approches classiques de la théorie des régimes. Chez Wendt, elle devient l'« apprentissage simple » (« *simple learning* ») ou « adaptation ». Mais il lui ajoute l'« apprentissage complexe » (« *complex learning* »), qui

« implique la reconnaissance des conflits entre les moyens et les buts dans des situations complexes et conduit à des priorités et des compromis nouveaux » (Nye cité par Hasenclever *et al.* 1997: 145).

⁶⁷ On a tendance à croire qu'au niveau des sociétés, seule la dimension démocratique est significative alors que l'intérêt pour la politique étrangère est complètement marginal. Ce n'est évidemment pas le cas des PECO des années 1990. La politique étrangère était très présente dans le débat public puisqu'il fallait choisir entre une attitude prooccidentale et une politique prosoviétique/prorusse (voir le chapitre 4). De plus, dans les pays voisins de l'ex-Yougoslavie, la politique à adopter face aux conflits suscita des débats très intenses.

Cet apprentissage complexe s'accroît au fur et à mesure que le régime prend forme :

« Comme exemple de ce que Krasner (...) a appelé "*feed-back*", les régimes eux-même modifient les convictions des acteurs en aidant à maintenir et à développer davantage l'apprentissage qui a déterminé leur création » (Hasenclever *et al.* 1997: 147-8).

Selon Wendt, il est probable que la coopération institutionnalisée déclenche un processus où l'égoïsme des acteurs laisse la place, peu à peu, au respect des intérêts légitimes des autres. Dans ce processus, les normes coopératives sont intériorisées, même si, initialement, elles étaient vues comme de simples instruments pour atteindre des objectifs individuels (Hasenclever *et al.* 2000: 11).

Par suite de cette intériorisation et du changement identitaire qui s'ensuit, l'interaction des États modifie leur environnement international :

« La socialisation par les structures intersubjectives constitue les acteurs et forme les identités. Au moins à long terme, le changement de ces identités transforme les structures et, par conséquent, réoriente les pratiques internationales suite à la disparition des anciens intérêts, liés aux anciennes structures, et à l'apparition de nouveaux intérêts » (Hasenclever *et al.* 1997: 189).

Cela peut aller jusqu'au changement de la « culture de l'anarchie » internationale.

Ce dernier point est très intéressant, dans la mesure où il offre une grille explicative de l'évolution centre et est-européenne par le biais de la création et du fonctionnement du régime de sécurité qui nous intéresse. Pour Wendt, il peut y avoir une évolution (pas inévitable, mais au moins unidirectionnelle, sauf en cas de choc exogène) entre les trois « cultures de l'anarchie » possibles : de Hobbes (ennemis) à Locke (rivaux) et, ensuite, à Kant (amis).

Il faut pourtant souligner que l'existence d'une culture kantienne ne veut pas dire qu'il s'agit d'une harmonie absolue. Ces trois cultures partagent trois degrés d'intériorisation des normes (par la contrainte, par l'intérêt et par la légitimité), qui contribuent simultanément à l'évolution internationale. La contrainte existe également dans une culture kantienne, mais elle ne prend pas de formes violentes.

Quant aux questions purement sécuritaires,

« Wendt (...) analyse la problématique de l'identité afin de savoir si et dans quelles conditions les identités sont plus collectives ou plus égoïstes. Selon la position des États par rapport au continuum allant de l'identification positive à l'identification négative face aux autres États, ils seront plus ou moins prédisposés à s'engager dans des pratiques de sécurité collective » (Zehfuss 2002: 40).

Mais ces pratiques, une fois mises en oeuvre, prédisposent les États à poursuivre et à intensifier leur coopération.

Considérons maintenant comment cette construction théorique s'applique dans le cas d'un régime et, plus précisément, dans le cas du régime de sécurité centre et est-européen.

Le point de départ est le vide identitaire et sécuritaire provoqué en Europe centrale et orientale par la chute du communisme. En matière de politique étrangère, les PECO venaient de quitter le système politico-militaire contrôlé par l'Union soviétique, tandis que les relations économiques établies dans le cadre du Comecon avaient perdu toute pertinence. Et même si l'Occident applaudissait cette évolution, il n'était pas encore disposé à envisager l'élargissement de l'OTAN ou de la Communauté/Union européenne.

En matière de politique intérieure, les sociétés de l'Europe centrale et orientale, fortement marquées par quatre décennies de totalitarisme, ont souvent eu du mal à se retrouver dans le débat opposant tenants de la démocratie, de l'ultranationalisme et du néocommunisme. Bref, la situation correspondait parfaitement à la « culture hobbesienne de l'anarchie » dont parle Wendt.

Le vide idéologique et identitaire ne pouvait pas durer indéfiniment. Il devait être comblé soit par l'importation, soit par la production interne de normes et de valeurs. Certains pays ex-communistes choisirent cette deuxième voie. Ils redécouvrirent le nationalisme d'un passé plus ou moins lointain ou adoptèrent un néocommunisme hybride. Cela ne fit que déclencher des conflits - souvent à dominante ethnique - qui aggravaient encore l'état hobbesien.

Mais, dans le cas des dix PECO qui nous intéressent, le mécanisme de Wendt se mit réellement en marche. Sous l'effet de la légitimité, de l'intérêt et, dans une mesure beaucoup plus réduite, de la contrainte, le système normatif européen fut importé et progressivement assimilé. En ce qui concerne la politique étrangère, il prédisposa les PECO à s'engager dans des pratiques de sécurité collective qui débouchèrent sur la création d'un régime de sécurité. Sur le plan interne, il favorisa la transition démocratique. L'interaction intra-régionale et avec les États occidentaux généra un processus de socialisation et d'apprentissage qui toucha de manière visible les complexes États-sociétés intéressés. Leur société et leur système politique devinrent de plus en plus démocratiques (voir le graphique 1.1). Le régime de sécurité facilita la mise en place d'un réseau de relations bi- et multilatérales profondément pacifiques. En quelques années, l'Europe centrale et orientale devint - contrairement à l'ex-Yougoslavie et à la C.É.I. - un bon exemple de la culture de l'anarchie à la Locke que Wendt avait prévue.

Mais le processus ne s'arrêta pas là. Les interactions continuèrent et l'apprentissage social suivit son chemin. Les complexes États-sociétés des PECO finirent par devenir le miroir, plus ou moins fidèle, de leurs voisins occidentaux. Au moment où les différences n'étaient plus importantes, l'OTAN et l'Union européenne ouvrirent leurs portes. En 2004, les PECO s'intégrèrent à la communauté occidentale de sécurité, passant ainsi à la culture kantienne de l'anarchie que Wendt avait définie comme stade ultime de cette évolution.

Bien sûr, ce n'est là que l'esquisse de l'évolution dont nous traiterons les détails dans la section suivante. Nous l'avons pourtant présentée pour illustrer les particularités de l'approche wendtienne. Or, le constat qui s'impose est que cette théorie s'applique mieux là où les conditions locales facilitent un changement identitaire visible. Le vide postcommuniste constitue probablement le cas idéal, puisque la transformation des PECO fut d'autant plus manifeste.

Il est difficile d'ignorer la succession de trois phases : vide sécuritaire (1989-90), stabilité (1990-2004), adhésion à la communauté occidentale de sécurité (2004). Il est également difficile de ne pas constater le passage à la démocratie et le changement profond subis durant la même période par les sociétés et les systèmes politiques en question. Il serait beaucoup plus difficile, toutefois, de montrer les changements subis par les identités des pays impliqués dans le fonctionnement du régime international concernant l'Arctique, pour prendre un contre-exemple éloquent.

Notre tâche est donc d'établir le lien entre l'évolution évidente de l'Europe centrale et orientale et le processus décrit par Wendt. Il faut souligner que l'approche fondée sur la théorie de cet auteur a des mérites incontestables. Par rapport aux courants positivistes, le constructivisme offre une perspective profondément nouvelle de la théorie des relations internationales, en général, et de la théorie des régimes, en particulier. Pour les réalistes, un régime n'est que l'incarnation d'une hégémonie. Son destin est lié à celui de son créateur. À la disparition de celui-ci, les choses retournent à leur état initial. Pour les néolibéraux, il y a un changement, mais il est plutôt timide. Le régime peut survivre (et encore, cela n'est pas sûr), mais en perdant de son mordant. Keohane (1984) montre très clairement les limites et les problèmes d'un régime dépourvu de puissance hégémonique, du moins dans une perspective néolibérale.

Par contre, en insistant sur le changement identitaire en tant que moteur de l'évolution et du fonctionnement des régimes, le constructivisme - ou du moins sa branche

d'inspiration wendtienne - permet deux percées importantes. D'un côté, réduire considérablement l'importance de la puissance hégémonique. Avec ou sans *leader*, un régime qui a réussi à modifier l'identité de ses membres survivra précisément à cause des liens et de la solidarité découlant de cette nouvelle identité commune⁶⁸.

Par ailleurs, un régime perçu comme modelleur des identités de ses membres permet d'établir un lien avec le concept de communauté de sécurité. Ce genre de communauté est le résultat d'un changement progressif des identités des complexes États-sociétés qui la composent. Il est donc logique de penser qu'un régime de sécurité peut conduire, par son simple fonctionnement, à l'apparition (ou, selon le cas, à l'élargissement) d'une communauté de sécurité. C'est, d'ailleurs, notre démarche dans l'analyse du régime centre et est-européen et de son absorption par la communauté de sécurité occidentale.

Or, ceci sous-entend une vision dynamique des relations internationales, où le changement est non seulement présent, mais fondamental : les régimes de sécurité deviennent ainsi des instruments pouvant conduire à l'apparition des relations interétatiques régies par les idées de Kant, au moins à l'intérieur d'une région géographique. Les différences par rapport aux approches classiques de la théorie des régimes sont évidentes. Par conséquent, la vision constructiviste ouvre la voie à des recherches empiriques inconcevables dans une perspective réaliste ou néolibérale.

1.5.4 Le régime de sécurité centre et est-européen

Nous avons déjà esquissé les grandes lignes du processus subi par les PECO après la chute du communisme. Il peut être illustré par le schéma suivant :

*milieu international → normes → importation des normes → intériorisation →
début du changement identitaire → création du régime → renforcement du changement
identitaire → adhésion à la communauté de sécurité occidentale*

⁶⁸ Dans le cas concret du régime centre et est-européen, cette perspective coïncide avec notre perception du rôle joué par la puissance hégémonique américaine. Nous sommes de l'avis de Mihalka (2001: 11) qui souligne que le « leadership » en Europe centrale et orientale fut assuré par les États-Unis entre 1994 et 2001 seulement. La Communauté/Union européenne l'avait fait, d'une façon plutôt discrète, en 1991-94 et essaie depuis 2001 - notamment par l'élargissement à l'Est - de reprendre ce rôle. Sans nier l'importance de l'hégémonie américaine, nous considérons qu'elle ne peut pas expliquer, à elle seule, le régime en question (voir la section 2.2.3.4 2).

La première étape est associée à la création, dans le cadre de la CSCE, d'un système normatif d'inspiration occidentale. Immédiatement après la chute du communisme, ces principes et normes commencent à être adoptés pleinement par les PECO. Cette intériorisation entamée, ils déterminent le début d'un changement identitaire dont les effets sont la démocratisation (du point de vue des sociétés et des systèmes politiques en question) et la création du régime de sécurité centre et est-européen (en ce qui concerne la politique étrangère).

Le régime assure la stabilité de la région et intensifie le processus de socialisation, renforçant ainsi le changement identitaire. La structure institutionnelle se développe à son tour par l'évolution de la CSCE/OSCE et par la création des Accords européens de la Communauté/Union européenne et du Partenariat pour la Paix de l'OTAN. Leur influence conjuguée finit par rendre les PECO compatibles avec leurs voisins occidentaux, qui les acceptent au sein de la communauté de sécurité occidentale.

Un élément essentiel de ce processus est le changement identitaire des complexes États-sociétés centre et est-européens. En fait, c'est dans les études de cas consacrées à la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie que nous analyserons, à l'aide d'éléments empiriques, les détails de cette transformation. Nous nous contenterons ici d'en identifier les caractéristiques principales.

En profitant du vide identitaire et idéologique laissé par la chute du communisme, les principes et les normes produits et diffusés par la CSCE commencent, dès 1989-1990, à influencer sur les PECO. Dans le chapitre 2 nous parlerons des mécanismes concrets au moyen desquels la structure institutionnelle du régime de sécurité facilite cette diffusion. Mais nous pouvons déjà affirmer qu'il s'agit d'une influence qui agit à plusieurs niveaux dans les complexes États-sociétés en question.

Le plus visible est celui des gouvernements. Obligés de formuler et de respecter un programme politique, les nouveaux dirigeants des pays ex-communistes devaient faire le choix entre la démocratie et l'autoritarisme. Presque partout le discours officiel affichait un engagement démocratique sans faille. Pourtant, il ne s'agissait parfois que d'un masque destiné à camoufler des tendances antidémocratiques. L'orientation réelle de chaque régime allait néanmoins être dévoilée par ses actions⁶⁹.

⁶⁹ En juillet 1990, le régime néocommuniste d'Iliescu envoya les mineurs pour éliminer par la force le mouvement démocratique de Bucarest. En même temps, le gouvernement affirmait son attachement profond

Très vite, il devient évident que les gouvernements postcommunistes de la C.É.I. et de l'ex-Yougoslavie ne partagent les valeurs démocratiques que de façon déclarative. Cela a souvent des conséquences immédiates sur la situation des minorités nationales de ces pays, dont la persécution ouvre la voie au conflit avec les États voisins⁷⁰. C'est ainsi que des crises et des guerres interethniques éclatent en ex-URSS et dans les Balkans, régions où l'ultranationalisme et le néocommunisme s'imposent aux dépens du système normatif occidental (voir les sections 3.2 et 4.2.2).

Mais, quel que soit leur choix initial, les gouvernements postcommunistes sont doublement exposés aux influences du régime de sécurité que nous étudions. D'une part, à cause de la diffusion du système normatif occidental, qui rend insoutenables les attitudes ouvertement antidémocratiques. D'autre part, à cause des pressions politiques et économiques exercées par les structures institutionnelles du régime (voir le chapitre 2).

Or, contrairement aux républiques yougoslaves et à la C.É.I., les gouvernements des PECO s'avèrent sensibles à cette double influence. Nous montrerons, dans les sections 3.5.4 et 3.6.4, le changement d'attitude des gouvernements roumain et bulgare. C'est là un très bon exemple des effets du régime centre et est-européen sur les gouvernements des PECO.

Un deuxième niveau, moins visible mais peut-être plus important, est celui des sociétés centre et est-européennes. Cela comprend, bien sûr, la population mais aussi les éléments de la société civile et, en particulier, les ONG et les moyens d'information. Tout comme les gouvernements (qu'elles influencent et dont elles ressentent l'influence), les sociétés des PECO sont à la recherche d'un système de valeurs capable de définir et d'orienter leur identité postcommuniste.

Comme leurs gouvernements, les sociétés postyougoslaves et postsoviétiques rejettent les valeurs occidentales à l'époque où celles-ci sont adoptées avec enthousiasme par les pays de Visegrad et les pays Baltes. Le cas le plus intéressant est celui des trois États que nous avons choisis comme sujets de nos études de cas: la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie. Pour des raisons multiples (voir les sections 3.4, 3.5 et 3.6), au début des années 1990, leurs sociétés sont partagées entre l'ultranationalisme, le néocommunisme et

aux valeurs démocratiques. Mais il était déjà impossible d'ignorer les tendances autoritaires du nouveau régime (Bugajski 2002: 835, Brown 1996: 193).

⁷⁰ La question des problèmes sécuritaires générés par l'ultranationalisme est analysée en profondeur dans le chapitre 3. Pour une présentation détaillée des situations conflictuelles voir la section 3.2.2.

les valeurs démocratiques. Leur électorat accorde un appui parfois massif à des gouvernements autoritaires.

Néanmoins, tandis que les gouvernements mis en place par Meciar, Iliescu et Videnov entretiennent des convictions nondémocratiques, leur société change. Les sondages d'opinion, les résultats des élections successives, l'activité des ONG et l'attitude des médias (pour des données concrètes, voir les sections 3.4.4, 3.5.4 et 3.6.4) témoignent de façon indéniable d'une transformation progressive, qui finit par rejeter l'ultranationalisme et le néocommunisme.

L'appartenance des trois pays au régime de sécurité centre et est-européen n'est, à l'époque, que partielle. Pourtant, elle est suffisante pour faciliter la diffusion massive des valeurs occidentales et, en dernière instance, leur adoption généralisée. L'effet inévitable de ce changement identitaire est la chute, en 1996-98, des trois régimes autoritaires, maintenant dépourvus d'appui populaire.

Enfin, un dernier niveau concerne la transformation de l'ensemble de la classe politique et, en particulier, des formations politiques explicitement nondémocratiques. Nous ne parlons pas, bien sûr, des groupuscules extrémistes, mais des partis assez importants pour jouer un rôle significatif dans la politique des pays étudiés. Plus précisément, il s'agit des partis communistes non-réformés et des partis ultranationalistes. De par leur nature, ce sont les forces politiques les plus hostiles à la démocratie. De plus, leurs programmes politiques, souvent radicaux, proposent des actions pouvant mener à des conflits internationaux.

Même aujourd'hui, ces partis prospèrent en ex-Yougoslavie et dans la C.É.I. Par contre, à Varsovie ou à Prague, leur rôle est négligeable dès 1990. Quant aux effets du régime, ils sont très visibles en Slovaquie, en Roumanie et en Bulgarie. Dans la première moitié des années 1990, les trois pays sont dominés par des partis appartenant à cette catégorie. Mais, en 1996-98, ils perdent le pouvoir et doivent se rendre à l'évidence : leurs tendances autoritaires ne conviennent pas à leurs sociétés (voir les sections 3.4.4, 3.5.4 et 3.6.4).

Certains - comme Meciar - ne réagissent pas et doivent se résigner à être marginalisés. Mais d'autres (le cas roumain est le plus représentatif) finissent par troquer leurs anciennes convictions pour des valeurs démocratiques et une attitude prooccidentale. C'est ainsi que les néocommunistes roumains, protégés de longue date par le Kremlin, dirigent l'adhésion de leur pays à l'OTAN (voir la section 3.5.4).

La « conversion » aux valeurs démocratiques des partis néocommunistes et/ou ultranationalistes constitue probablement l'élément final du changement identitaire que nous étudions⁷¹. Une fois qu'elle s'est produite, elle permet aux PECO d'intégrer la communauté occidentale et assure aussi, implicitement, le succès du régime de sécurité centre et est-européen.

Le changement identitaire a comme effet direct non seulement la démocratisation interne, mais aussi la création et, par la suite, le développement du régime de sécurité régional. Il faut rappeler que les principes et les normes diffusés par la CSCE et progressivement assimilés par les PECO comportent une importante composante sécuritaire (voir la section 1.4.3). Loin de rester au niveau rhétorique, cette dimension prend toute son importance au moment où des conflits sanglants opposent les nouvelles entités étatiques de la Yougoslavie et de l'ex-URSS.

Comme nous le montrerons en détail dans la section 3.2.2, de la Silésie à la Macédoine, les PECO cumulaient un nombre impressionnant de disputes historiques concernant les frontières et les minorités. Dans certains cas, la situation est aggravée par l'existence d'influents partis ultranationalistes. Pourtant, les principes de la Charte de Paris trouvent, dans les PECO, un terrain fertile. Ils sont rapidement intériorisés, même dans les pays où la démocratie n'en est qu'à ses balbutiements.

Ceci est bien illustré par les incidents interethniques de Târgu Mures, en Transylvanie⁷². En mars 1990, des affrontements violents y opposent des Roumains et des Hongrois. L'incident est plus grave que ce qui se passe au même moment en Croatie.

Pourtant, la relation roumaine-hongroise ne suit pas le chemin désastreux de Vukovar. Les deux pays s'efforcent d'éviter l'escalade de la crise. Si des déclarations politiques hostiles sont formulées des deux côtés, aucun acte de nature militaire ne les suit. Bucarest et Budapest respectent le régime de sécurité régional puisqu'ils ont compris que

⁷¹ Il serait néanmoins profondément erroné de croire que, même dans les pays de Visegrad, les valeurs démocratiques auraient réussi à s'imposer complètement. Partout, il s'agit seulement de l'obtention d'une position hégémonique (dans le sens donné à ce terme par Gramsci et Cox). Les autres systèmes de valeurs - nationaliste, néocommuniste, même fasciste ou fondamentaliste religieux - continuent à avoir des adeptes. Mais non seulement le nombre réduit de ceux-ci les rend-ils minoritaires; ces doctrines sont perçues de façon défavorable, ce qui éloigne tout le monde, sauf les partisans inconditionnels. La majorité de la population, même si elle ne partage pas réellement les valeurs démocratiques (ou si ce n'est que le fait très superficiellement), accepte l'hégémonie du système démocratique. Par conséquent, elle adopte un comportement électoral permettant le maintien au pouvoir des partis représentant ces valeurs et renforce, de cette manière, l'hégémonie en question.

⁷² La question de la minorité hongroise de Transylvanie sera analysée en détail dans la section 3.5.3.

c'est le seul moyen pouvant assurer le cours prodémocratique et prooccidental qu'ils avaient choisi.

Autre exemple : la séparation de la Slovaquie et de la République tchèque (voir la section 3.4.1). À une époque où la Croatie, la Bosnie, la Transnistrie, l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud ou le Nagorno-Karabakh sont en guerre et où des régions comme le Kosovo ou la Crimée semblent prêtes à les imiter, la Tchécoslovaquie se désagrège en douceur. Sous l'influence de leurs propres sociétés démocratiques et conscientes du fait que le respect du régime de sécurité est dans leur propre intérêt, les deux parties conviennent qu'un divorce à l'amiable constitue la meilleure solution.

Ces deux exemples montrent qu'en 1990-92 les comportements spécifiques aux PECO sont systématiquement différents de ceux d'autres régions de l'ancien Bloc communiste. On peut donc dire que le changement identitaire y est déjà assez prononcé. Par la suite, il facilitera (et il sera davantage accentué par) la mise en place des nouvelles structures du régime de sécurité.

Cela nous amène à la chronologie du processus que nous étudions. Il comporte plusieurs phases bien définies. La première, entamée en 1990, est marquée par la création et le début de la diffusion du système de valeurs occidental. Les PECO organisent des élections libres et mettent en place des cadres constitutionnels démocratiques. Le régime de sécurité commence, lui aussi, à fonctionner, bien que réduit à la seule structure institutionnelle de la CSCE, elle-même encore très modeste.

En 1992-93, à une CSCE déjà plus évoluée, s'ajoutent les Accords européens par le biais desquels la Communauté/Union européenne s'implique directement dans la région. La chute de l'URSS élargit le régime de sécurité aux trois pays Baltes. En même temps, les conflits de l'ex-Yougoslavie et de la C.É.I. renforcent l'engagement des PECO envers une structure de sécurité capable d'endiguer l'instabilité régionale.

Enfin, en 1994-95, le régime revêt sa structure définitive par la transformation de la CSCE en OSCE et par la création du Partenariat pour la Paix, symbole de l'engagement de l'OTAN et des États-Unis (voir la section 2.2.3.4). À l'abri de la structure institutionnelle ainsi mise en place, le changement identitaire des PECO se poursuit jusqu'à permettre, en 2004, leur adhésion simultanée à l'OTAN et à l'Union européenne⁷³.

⁷³ Avec un délai pour la Roumanie et la Bulgarie, qui ne le feront qu'en 2007.

Dans les chapitres suivants, en faisant appel à des éléments empiriques, nous essaierons de démontrer cette évolution. Nous présenterons, d'abord, la structure institutionnelle du régime de sécurité centre et est-européen (chapitre 2). Par la suite, nous mettrons en lumière son fonctionnement en analysant ses réponses aux deux grands défis qui se posent à la stabilité régionale : les disputes liées aux minorités et aux frontières (chapitre 3) et la possible politique de puissance de la Russie (chapitre 4).

Chapitre 2

Organisation du régime centre et est-européen

2.1 Un régime informel à triple structure institutionnelle

Il est évident que le régime centre et est-européen constitue un cas particulier par rapport aux exemples analysés dans la littérature consacrée aux régimes de sécurité. Sa formation s'est produite à la suite d'un changement structurel affectant profondément la moitié d'un continent. Sa structure institutionnelle ne fut jamais unitaire. Et c'est grâce à lui que les complexes États-sociétés subirent des mutations identitaires qui leur permirent d'adhérer à la communauté de sécurité occidentale.

Le premier élément qui doit être éclairé porte sur la triple structure institutionnelle que nous avons déjà brièvement présentée. La CSCE/OSCE, d'abord, est la seule organisation de sécurité qui englobe les PECO entre la désagrégation du Pacte de Varsovie et l'engagement réel de l'OTAN à l'Est (engagement qui ne se produit qu'à partir de 1994). Comme nous l'avons déjà indiqué, elle est la source des principes et des normes du régime. À partir de 1990, la CSCE met en place des règles et des procédures de prise de décision destinées à augmenter la confiance et la coopération entre ses membres. En particulier, elle crée les sous-régimes à caractère militaire qui seront présentés dans le chapitre suivant.

Si, après 1994, son importance en termes purement militaires diminue, la CSCE/OSCE continue de contribuer à la stabilité régionale. C'est, en particulier, son activité dans le domaine de la protection des minorités qui assure l'apaisement des tensions entre les PECO. Les actions du Haut-commissaire pour les minorités nationales sont très importantes pour l'amélioration de la situation des minorités russes, dans les pays Baltes, et hongroises, en Slovaquie et en Roumanie. Suite à cette évolution, toute possibilité de conflit entre les pays impliqués est éliminée. Il nous semble donc qu'il s'agit d'une organisation dont l'exclusion du régime de sécurité centre et est-européen serait difficilement justifiable.

Une deuxième structure institutionnelle fortement impliquée dans le maintien de la stabilité des PECO est l'OTAN. Au début des années 1990, elle se limite à une implication très modeste dans le cadre du Cocona (voir la section 2.2.3.1). Mais en 1994-95, son intérêt pour la région devient de plus en plus visible et elle finit par prendre la relève en tant que

principale organisation à caractère militaire. Le processus d'élargissement, conclu en 2004, amène les PECO au sein de cette organisation et de la communauté de sécurité occidentale.

Du point de vue de l'analyse théorique, pourtant, la présence otanienne à l'Est présente une difficulté. À partir d'un certain moment, l'OTAN commence à s'intéresser à cette région. Mais elle ne l'englobe que beaucoup plus tard. Or, pendant cet intervalle, il est difficile de parler de l'OTAN comme composante d'un régime de sécurité en dehors de ses frontières.

En fait, si c'est l'OTAN qui impose une sorte de prépondérance, la plus importante dimension institutionnelle de sa relation avec les PECO est le Partenariat pour la Paix. Du point de vue formel, c'est ce Partenariat, et non l'OTAN, qui agit en Europe centrale et orientale. C'est pour cette raison que nous avons préféré choisir comme composante du régime de sécurité non l'OTAN en tant que tel, mais le Partenariat pour la Paix comme expression institutionnelle de l'implication otanienne.

La CSCE/OSCE et l'OTAN sont des organisations de sécurité. Mais leur influence se fait sentir à deux niveaux. D'un côté, elles contribuent à la mise en place et au respect des structures formelles du régime de sécurité. De l'autre, elles agissent sur les identités des complexes États-sociétés de l'Europe centrale et orientale. Nous considérons que c'est là un facteur fondamental pour la transformation d'ensemble des PECO et, implicitement, pour la réussite du régime.

Or, sur le plan du changement identitaire il est impossible de ne pas tenir compte de la contribution de l'Union européenne. Comme nous l'avons déjà indiqué et comme nous le verrons plus en détail dans la section 2.2.2.3, l'emploi de la conditionnalité permet à l'UE de s'impliquer profondément dans la transformation des complexes États-sociétés centre et est-européens. Elle participe donc directement (par des pressions politiques) et indirectement (en encourageant le changement identitaire) au maintien de la stabilité régionale. Ne pas l'inclure dans la structure du régime centre et est-européen pour la simple raison qu'il ne s'agit pas d'une organisation à dominante sécuritaire ne nous semble pas un choix judicieux.

Un deuxième aspect concerne la nature de son implication. Elle est complexe et multidimensionnelle. Mais, comme dans le cas de l'OTAN, il est difficile d'admettre que l'Union européenne faisait formellement partie du régime centre et est-européen avant son élargissement dans la région. Par contre, les Accords européens, conclus à partir de 1991 avec les PECO, jouent du point de vue institutionnel le même rôle que le Partenariat pour la

Paix dans le cas de l'OTAN. C'est pour cela que nous incluons, dans le régime qui nous intéresse, non l'Union elle-même, mais ses Accords avec ses partenaires centre et est-européens.

Il s'ensuit que les plus importantes organisations ayant contribué à la stabilité centre et est européenne sont la CSCE/OSCE, l'OTAN/le Partenariat pour la Paix et l'UE/les Accords européens. Nous considérons cette triple structure comme définissant le cadre institutionnel du régime de sécurité qui nous intéresse.

Quant aux autres organisations, il est vrai que plusieurs auraient pu être prises en considération : Conseil de l'Europe, Union de l'Europe occidentale, Zone de libre-échange de l'Europe centrale (CEFTA), Initiative centre-européenne, SECI, processus Royaumont, le Pacte de stabilité ou d'autres formes de coopération avec les PECO instaurées par l'OTAN et l'UE. Mais elles risquaient de transformer l'objet de cette thèse en un labyrinthe sans issue. Nous avons donc préféré sélectionner l'essentiel, laissant le reste en arrière-plan. Finalement, l'importance de ces nombreuses formes de coopération ne réside pas dans leur effet (souvent insignifiant), mais dans leur existence même : elle prouve l'absence des tensions et, implicitement, le succès du régime dont nous parlons.

En ce qui concerne le manque d'unité institutionnelle, il n'est pas, en soi, un obstacle à l'existence d'un régime, comme en témoigne l'existence du régime international en matière de protection des droits de la personne. Sa structure institutionnelle multilatérale (construite autour de l'ONU) est doublée par des structures régionales (Conseil de l'Europe, OSCE, Organisation des États américains, etc.) ; on doit y ajouter l'implication des organisations dont la vocation est différente (Union européenne, OTAN, FMI, Banque mondiale), mais qui contribuent néanmoins de façon importante à son bon fonctionnement.

En fait, certains adeptes de la théorie des régimes sont allés plus loin. Ils ont essayé d'ajouter aux régimes internationaux sans unité institutionnelle différentes formes de « régimes implicites ou tacites », en allant jusqu'au cas extrême où

« les règles qui régissent les pratiques des gouvernements et font partie des régimes n'ont pas besoin d'être formellement exposées ou n'ont pas besoin d'être exposées tout court » (Hasenclever 1997: 15-17).

Des telles exagérations ont été rejetées par Keohane (1993: 27) et Haggard et Simmons (1987: 494) ; mais notre cas ne va pas si loin. La sécurité centre et est-européenne est assurée par un ensemble de principes, normes, règles et procédures de prise de décision clairement énoncés dans les documents de la CSCE/OSCE et partagés par toutes les entités

composant le régime. Nous parlons d'un régime *informel* à cause du manque d'unité institutionnelle ; mais, comme nous le montrerons plus loin, les trois structures impliquées s'associent, dans leur fonctionnement, pour assurer le respect des mêmes valeurs et pour atteindre les mêmes objectifs. Du point de vue fonctionnel, donc, elles produisent les mêmes effets qu'un régime classique.

De plus, cette « migration » des principes et normes ayant leur origine dans le processus CSCE/OSCE est elle-même une preuve de l'existence du régime. Il est fort improbable que sans celui-ci trois institutions différentes aient pu devenir les composantes d'une communauté épistémique quelconque. Cette communauté n'est, en réalité, qu'une des facettes du régime de sécurité centre et est-européen.

Un dernier aspect concerne l'étendue de ce régime. Dans l'introduction, nous avons affirmé qu'il inclut les dix PECO ex-communistes (les quatre pays de Visegrad, les trois pays Baltes, la Slovénie, la Roumanie et la Bulgarie) ; ce sont réellement ses membres proprement dits. Mais il existe aussi des relations spéciales avec la Russie et la communauté de sécurité occidentale.

En fait, bien qu'en ayant une position singulière, la Russie fait également partie de ce régime. Elle s'est conformée à ses exigences, en respectant ses principes, ses normes et ses règles *par rapport aux autres membres du régime*. Mais cela ne l'a pas empêchée d'adopter une attitude différente par rapport aux pays de la Communauté des États indépendants (qui ne font pas partie du régime). De plus, pour la Russie, l'effet de l'appartenance au régime de sécurité se réduit au maintien de la stabilité régionale. En effet, à la différence des autres membres, elle n'a pas évolué, par l'entremise de ce régime, vers l'adhésion à la communauté de sécurité occidentale. Le dernier chapitre explorera les détails de cette situation particulière.

En ce qui concerne la communauté de sécurité occidentale, nous considérons que, techniquement, elle fait partie intégrante du régime que nous étudions. Pourtant, nous ne la prendrons pas en considération comme telle pour deux raisons : d'un côté, notre sujet d'étude est la stabilité centre et est-européenne. L'ajout de toute la communauté occidentale ne ferait que compliquer inutilement l'analyse.

D'un autre côté, la communauté de sécurité occidentale a un rôle fondamental dans le changement identitaire de l'Europe centrale et orientale. Du point de vue méthodologique, il serait donc plus logique de séparer ces deux entités, ce qui nous

permettrait de mieux analyser l'influence de l'une sur l'autre. Par conséquent, tout en sachant que le régime qui nous intéresse comprend la communauté de sécurité occidentale, nous nous concentrerons sur la moitié orientale de l'Europe (et sur la Russie) ; ladite communauté sera plutôt vue comme un facteur extérieur qui influe sur l'évolution de ses voisins orientaux.

Dans les sections suivantes, nous présenterons en détail les trois composantes institutionnelles, leur fonctionnement et l'enchevêtrement qui leur a permis de contribuer à la stabilité et au changement identitaire des PECO.

2.2 La structure institutionnelle du régime et son évolution

Nous allons, à présent, analyser les trois composantes institutionnelles du régime de sécurité centre et est-européen dans l'ordre chronologique de leur apparition. Dans la mesure du possible, nous essaierons de ne pas mettre l'accent sur les phénomènes et les processus généraux associés à cette apparition (guerre froide, intégration européenne, évolution de la vision stratégique américaine, etc.). Ces sujets, tout en demandant un volume important de travail, ne feraient que détourner notre attention de ce qui doit rester l'objectif principal de cette section : la mise en évidence des aspects sécuritaires communs reliant l'OSCE, les Accords européens et le Partenariat pour la Paix au fonctionnement du régime que nous étudions.

Ce n'est que dans le cas de l'OSCE que nous avons considéré utile de présenter sa création et son fonctionnement pendant la guerre froide. À la différence des deux autres structures, qui sont créées dans les années 1990, l'OSCE est la continuation naturelle de la CSCE et reste profondément marquée par ce qui, à l'époque, était appelé « le processus d'Helsinki ». Il nous semble que, sans un aperçu de cette période, il serait impossible de comprendre le rôle joué par la CSCE/OSCE à partir de 1990.

Une autre remarque concerne l'importance des aspects juridiques dans notre présentation des Accords européens. Ces accords (et la conditionnalité qu'ils mettent en oeuvre) comportent, à la différence de l'OSCE ou du Partenariat pour la Paix, une très forte composante juridique. Ceci est une conséquence directe de l'importance que le Droit communautaire occupe dans la construction européenne.

Les Accords européens sont, bien sûr, des traités internationaux. En tant que tels, ils appartiennent au Droit international (et non au Droit communautaire). Mais leur finalité est l'élargissement de l'Union européenne. Pour ce faire, l'harmonisation de la situation des PECO et des pays déjà membres s'imposait. Il était donc tout naturel que ces accords soient conçus dans une optique très proche du Droit communautaire, d'où le poids des éléments strictement juridiques et l'importance que nous leur accordons.

Enfin, il faut préciser que la section finale examinera l'enchevêtrement des trois structures analysées et leur contribution globale au changement identitaire associé au régime de sécurité centre et est-européen.

2.2.1 La CSCE/OSCE

2.2.1.1 Création et fonctionnement de la CSCE pendant la guerre froide

La Conférence / Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe est non seulement la plus ancienne composante du régime centre et est-européen mais aussi la seule qui, à un moment donné, a semblé assez forte pour pouvoir assurer, *à elle seule*, le succès de ce régime. Si une telle ambition était largement au-delà du potentiel réel de l'organisation, il n'en reste pas moins que celle-ci a apporté une contribution fondamentale à la mise en place et au bon fonctionnement du régime en question.

Ce que l'on a longtemps appelé le processus d'Helsinki commence - par une phase de « préparation multilatérale » - en novembre 1972. Le 1^{er} août 1975 est signé l'Acte final de la conférence d'Helsinki, incontestablement le résultat le plus important des négociations qui se déroulent à l'époque de la guerre froide. Avant la fin de celle-ci, trois « réunions principales de suivi » ont lieu à Belgrade (1977-1978), Madrid (1980-1983) et Vienne (1986-1989) (Decaux 1992).

C'est la phase genevoise de la Conférence (1973-1975) qui donne la structure de l'Acte final d'Helsinki et du processus dans son ensemble. Les négociations se déroulent dans le cadre de trois commissions, appelées informellement « corbeilles » (et à leur tour subdivisées en 12 organes subsidiaires ainsi qu'en 5 groupes de travail). Les commissions traitent respectivement des questions relatives à la sécurité en Europe ; de la coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement ; et de la coopération dans les domaines humanitaires et autres (liberté de circulation des

personnes, de l'information et des idées) (Gheballi 1989: 9). Les progrès les plus visibles sont obtenus dans le domaine de la sécurité et, plus précisément, dans celui des mesures de confiance. Mais derrière cette façade se cachent les efforts de l'Union soviétique pour obtenir la reconnaissance, par l'Occident, de son statut de superpuissance et de sa sphère d'influence en Europe centrale et orientale (Cuthbertson 1992: 44). Elle y arrive - raison pour laquelle la réception de l'Acte final est enthousiaste à l'Est et plutôt mitigée à l'Ouest (pour les réactions négatives, voir Gheballi 1989: 12) - en échange des concessions faites dans la troisième corbeille.

Ce marchandage est pourtant illustratif de la volonté de coopération des deux camps. Si la bipolarité n'est aucunement remise en question, on lui superpose une atmosphère de détente diminuant les tensions (et, implicitement, les dangers d'une guerre « chaude ») et laissant un peu plus de place aux pays neutres et nonalignés. Dans les termes de John Halstead,

« le rôle essentiel de la CSCE pendant la guerre froide fut d'introduire le mouvement, le dialogue et la coopération dans le climat glacial de la confrontation politique Est-Ouest » (Halstead 1997: 6).

Bien sûr, on pourrait se demander si la détente est réellement le résultat du processus d'Helsinki ou si, en fait, celui-ci n'est que la conséquence de la détente entamée déjà dans les années 1960. Nous pouvons constater que le refroidissement des relations Est-Ouest, au début des années 1980, est accompagné par la diminution visible de la dynamique « helsinkienne ». Le processus de la CSCE ne semble pas avoir atteint un degré d'autonomie suffisant pour contrôler, même partiellement, le cours de la guerre froide. Mais il reste un instrument très efficace pour les cas où la volonté de l'employer est présente, ce qui advient dans la deuxième moitié des années 1980.

En revenant à l'Acte final de 1975, il est essentiel pour l'adoption du fameux décalogue dont nous avons déjà énuméré les principes (*supra*, 2.1.4). Il est évident qu'à l'époque, leur respect ne pouvait être que relatif. La doctrine brejnevienne de la souveraineté limitée, en particulier, est purement et simplement incompatible avec plusieurs éléments du décalogue. Mais c'est une réalité que personne n'ignorait et que, d'ailleurs, la CSCE n'a fait que confirmer *de jure*. Par contre, les dix principes sont réellement utiles pour assurer l'instauration d'un climat de confiance entre les deux camps. Ils sont d'ailleurs renforcés par un chapitre de l'Acte final intitulé « Document sur les mesures de confiance et certains aspects de la sécurité et du désarmement » dont l'objectif est l'établissement de

conditions favorables à un climat de confiance. Pour ce faire, trois séries de mesures de confiance sont prévues : la notification préalable de manœuvres militaires d'envergure et de moindre envergure ainsi que celle des mouvements militaires, l'échange d'observateurs aux manœuvres militaires et l'échange de personnel militaire (y compris des visites des délégations militaires) (Gheballi 1989: 149-150). Si ces mesures sont assez limitées, elles représentent néanmoins un net progrès par rapport à la période antérieure. De plus, par les contacts imposés aux experts des deux camps, les mesures de confiance commencent déjà à édifier la communauté épistémique qui, à la fin de la guerre froide, représentera le grand atout de la CSCE.

Si, en 1975, la première corbeille n'est pas encore « mûre » de ce point de vue et si la deuxième a toujours eu une importance secondaire, la troisième corbeille d'Helsinki, bien que très éloignée de la problématique sécuritaire, s'avéra par la suite essentielle pour l'évolution des relations Est-Ouest, précisément à cause du phénomène de diffusion des normes et des valeurs. Nous avons mentionné les concessions faites par l'Union soviétique dans le domaine de l'humanitaire en échange de la reconnaissance de son statut. À l'époque, les seules conséquences sont enregistrées chez les dissidents du Bloc communiste, qui revendiquent le respect des droits théoriquement reconnus à Helsinki. Cela n'empêche pas toutefois leur répression ; et la détérioration des relations Est-Ouest ne fait que transformer la troisième corbeille en un des multiples instruments de propagande employés pendant la guerre froide.

Pourtant, cet obscur septième point du décalogue contribuera de façon significative au « retournement du monde ». Nous sommes loin d'adopter le point de vue idéaliste, sinon naïf, qui veut que la chute du communisme soit le résultat direct et immédiat de la diffusion à l'Est des droits de l'homme. N'empêche qu'il existe une relation indirecte, mais essentielle, entre la troisième corbeille d'Helsinki et la fin de la guerre froide.

Il s'agit de la conjugaison de deux phénomènes ayant leur origine dans le processus de la CSCE. D'un côté, suite à la diffusion des normes et des valeurs associées à la troisième corbeille, des mouvements pour la protection des droits de l'homme s'activent dans la plupart des pays communistes. Ce changement a peut-être des causes plus profondes, mais il est certainement accéléré par Helsinki. Il est accompagné par

« l'expansion de la société civile sous la bannière des droits de la personne et par les effets corrosifs de la contestation sur la légitimité et la confiance en soi du parti-État » (Thomas 2001: 221).

À notre avis, cela n'aurait jamais suffi pour renverser les régimes communistes. Mais il y a un deuxième phénomène. Toujours, suite à la dynamique mise en marche à Helsinki, l'agenda diplomatique des relations Est-Ouest avait changé. Les gouvernements occidentaux avaient imposé, comme condition préalable de leur coopération, le respect des normes associées à la troisième corbeille. Cette situation, combinée avec les difficultés de plus en plus visibles associées au système économique centralisé et avec la menace du projet *Star Wars*, finit par convaincre une partie des élites communistes de la nécessité des réformes politiques.

C'est dans ce double contexte que

« les préférences politiques de la “génération Gorbatchev” furent modelées par la transformation post-Helsinki des relations État-société et par la reconnaissance du fait que les relations des pays communistes avec l'Ouest ne pouvaient pas être normalisées sans une amélioration fondamentale de leur respect des normes concernant les droits de la personne » (Thomas 2001: 222).

Ces réformes et la tournure qu'elles prirent finirent par causer la fin de l'Union soviétique et du communisme.

Bien sûr, il serait exagéré d'attribuer à la CSCE tous les mérites de cette évolution. Mais elle prouve l'importance du processus d'Helsinki pour toute la politique européenne, tout en mettant en évidence sa remarquable capacité de diffuser ses normes et ses valeurs fondamentales. C'est un aspect essentiel pour l'analyse du régime de sécurité centre et est-européen qui nous intéresse, car l'existence même de ce régime s'explique par un phénomène de même nature.

2.2.1.2 De conférence à organisation : la mutation de l'après-guerre froide

Dans le contexte des nouvelles tensions entre les deux blocs, la réunion de suivi de Madrid (11 novembre 1980 - 9 septembre 1983) ne peut pas apporter une contribution fondamentale au progrès du processus lancé à Helsinki. Par contre, les changements politiques en Union soviétique provoquent, dans la deuxième moitié des années 1980, une réelle renaissance du même processus. Le signal est donné par la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe (17 janvier 1984 - 19 septembre 1986), qui apporte des développements remarquables dans le domaine

militaire⁷⁴. La troisième réunion principale de suivi (Vienne, 4 novembre 1986 - 19 janvier 1989) confirme le succès du passage des mesures de confiance aux mesures de confiance et de sécurité. Elle est suivie, en 1989-1990, par plusieurs négociations et conférences culminant avec le Sommet de Paris (19-21 novembre 1989), sommet dont l'importance est égale à celle de la conférence de 1975 (Decaux 1992, Heraclides 1993a).

Trois contributions essentielles sont apportées, à cette occasion, à l'ancien édifice d'Helsinki : la « Charte de Paris pour une nouvelle Europe » ajoute au décalogue les principes de la démocratie pluraliste et de l'économie de marché ; le Traité sur la réduction des forces armées conventionnelles en Europe confirme, par ailleurs, la fin de la guerre froide et, implicitement, le rôle joué par la CSCE dans ce processus ; et, chose fondamentale pour l'avenir de la Conférence, elle entame son institutionnalisation, c'est-à-dire sa transformation en organisation internationale à structures permanentes (*ibid.*).

Ce dernier élément est essentiel pour le fonctionnement de la CSCE en tant que composante du régime de sécurité qui nous intéresse. Sans une réelle structure institutionnelle, il aurait été très difficile que la Conférence, réduite au sens strict du mot, arrive à jouer un tel rôle. Plus encore, ce pas en avant démontrait la volonté des États membres de reconnaître à la CSCE un rôle central dans la sécurité européenne.

Du point de vue de la structure institutionnelle, donc, plusieurs organes sont créés en perfectionnant considérablement le cadre organisationnel préexistant. Aux Sommets⁷⁵ s'ajoutent le Conseil⁷⁶, le Comité des hauts fonctionnaires et une Assemblée parlementaire⁷⁷. Trois autres structures ont des tâches bien définies : le Secrétariat de Prague, le Bureau des élections libres de Varsovie et le Centre de prévention des conflits de Vienne. Enfin, un système de président en exercice est créé pour les réunions du Conseil et du Comité des hauts fonctionnaires (Decaux 1992: 62-66, Heraclides 1993a: 15).

⁷⁴ La Conférence de Stockholm renforce et développe les mesures de confiance et de sécurité adoptées à Helsinki. Il s'agit, en particulier, du non-recours à la menace ou à l'emploi de la force, de l'annonce préalable de certaines activités militaires, de l'invitation d'observateurs à certaines activités militaires et de l'échange des calendriers annuels des activités militaires planifiées.

De plus, pour la première fois dans l'histoire du contrôle des armements, des inspections obligatoires sont introduites comme moyen de vérification. Par rapport à l'Acte final d'Helsinki les mesures adoptées à Stockholm sont si révolutionnaires que cette conférence est considérée comme la créatrice d'une « deuxième génération » de mesures de confiance et de sécurité (<http://www.osce.org/about/15794.html>).

⁷⁵ Réunion des chefs d'État ou de gouvernement, organisée tous les deux ans.

⁷⁶ Réunion des ministres des Affaires étrangères, tenue au moins une fois par an.

⁷⁷ Sa création, suggérée par la Charte de Paris, ne fut formellement décidée qu'en juin 1991.

Le Sommet d'Helsinki-II⁷⁸ (9-10 juillet 1992) poursuit le processus d'institutionnalisation, tandis que celui de Budapest (5-6 décembre 1994) y apporte la dernière touche, en adoptant le nom d'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

Il faut souligner le fait que, parallèlement à la mise en place de ces institutions et à l'élargissement progressif aux nouveaux États indépendants d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS, la CSCE lance d'autres initiatives contribuant à la mise en place d'un ensemble de sous-régimes européens à caractère militaire.

Cet aspect est important parce qu'il s'agit de la création des règles et des procédures de prise de décision associées à la composante militaire du régime centre et est-européen. En 1989 comme en 1975, les principes d'Helsinki, bien que parfois peu respectés (nous pensons en particulier au septième⁷⁹), sont généralement acceptés. Par contre, les règles et les procédures de prise de décision devaient encore évoluer pour rendre le régime réellement efficace.

Cette évolution prend la forme de plusieurs traités à dominante militaire. Négociés dans le sillage des MBFR⁸⁰ et dans celui de la conférence de Stockholm, le Traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe (1990), le Mécanisme de La Valette pour le règlement des différends (1991), le Traité sur le régime Ciel ouvert (1992), le Programme d'action immédiate (1993-94)⁸¹ et les Mesures de confiance et de sécurité de Vienne (1990, 1992, 1994, 1999)⁸² créent un ensemble de mécanismes de nature militaire qui contribuent au respect des principes d'Helsinki et au maintien de la stabilité régionale.

Il faut remarquer que plusieurs de ces traités (et en premier lieu le Traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe) sont négociés en dehors de la CSCE. Mais ils sont néanmoins rattachés au cadre institutionnel de la CSCE/OSCE, qui est chargé de superviser certains aspects de leur application. Les instruments ainsi mis à la disposition de l'organisation la rendent capable d'influencer réellement l'évolution sécuritaire du continent.

⁷⁸ Un sous-titre de Flynn et Farrell décrit Helsinki II comme « *The Marriage of Human Rights, Intervention, and Preventive Diplomacy* » (p. 520).

⁷⁹ Qui a trait aux droits de la personne.

⁸⁰ « *Mutual and Balanced Force Reductions* ». Les premières négociations à ce sujet commencent en 1973 à Vienne (<http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/aureview/1976/jul-aug/clark.html>).

⁸¹ Programme de contacts et de coopération militaires; mesures de stabilisation en cas de crises localisées; principes régissant les transferts d'armes classiques; planification de la défense; échange global d'informations militaires; code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité; principes régissant la non-prolifération (OSCE 2003a).

⁸² Documents de Vienne (OSCE 2003b).

En premier lieu, le Traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe⁸³, signé par 20 États, à Paris, le 19 novembre 1990, limite les niveaux d'armement des pays européens. Les seuils établis pour chaque pays ont comme effet de réduire considérablement leurs moyens militaires par rapport à l'époque de la guerre froide. De plus, les seuils sont calculés pour assurer l'équilibre entre les forces des États en question (<http://www.osce.org/about/15809.html>). C'est cette réduction objective des menaces réciproques qui jette les bases de la stabilité régionale.

Un autre pas est franchi par le biais des Mesures de confiance et de sécurité (*Confidence- and Security-Building Measures*, CSBMs) adoptées par le Document de Vienne du 17 novembre 1990 et développées en 1992, 1994 et 1999 (OSCE 2003b, www.osce.org/about/15809.html). Le but de ces mesures est la réduction des activités militaires. Elles prévoient l'échange obligatoire d'informations concernant les forces armées, les nouveaux armements et les budgets militaires ainsi que des mesures de vérification (*ibid.*). Cela favorise l'apparition d'un climat de confiance entre les États participants, dans la mesure où chacun devient capable de surveiller les activités de ses partenaires.

Ce climat pacifique se développe par suite de la transparence introduite par le traité « Ciel ouvert ». Signé à Helsinki le 9 juillet 1992, ce traité crée un régime de vols d'observation sur le territoire des pays signataires. De cette façon les États ne disposant pas de moyens d'observation satellitaire sont capables d'observer directement les forces armées de leurs partenaires, ce qui diminue considérablement les suspicions réciproques (<http://www.osce.org/item/15408.html>).

Enfin, le Forum pour la coopération en matière de sécurité, créé en septembre 1992, ajoute, aux traités que nous venons de mentionner, un cadre destiné à faciliter le dialogue sur les doctrines militaires des États membres⁸⁴. Cela s'avère important pour l'établissement du climat de confiance réciproque créé par les traités militaires.

Il est évident que, du point de vue technique, tous ces mécanismes pourraient être considérés comme des sous-régimes (« *nested regimes* ») faisant partie du régime de sécurité centre et est-européen. Pourtant, leur rôle n'est qu'en partie militaire. Le Traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe a des conséquences directes sur la réduction

⁸³ Son texte peut être consulté, en français, à <http://www.osce.org/item/13752.html?lc=FR>

⁸⁴ Pour plus de détails, voir <http://www.osce.org/item/15998.html>.

des forces militaires. Mais les résultats des autres traités, dans leur domaine respectif d'application, sont à vrai dire modestes étant donné l'absence de tensions militaires.

Par contre, au moyen du dialogue, de la promotion de la transparence, de la réduction des arsenaux et d'autres mesures de même nature, ces sous-régimes ont une importance réelle pour l'établissement d'un climat de confiance mutuelle au sein du régime centre et est-européen. Ils contribuent également à la création d'une communauté épistémique entre les experts directement impliqués et, à un niveau plus général, entre les militaires des pays en question. En particulier, le Forum pour la coopération en matière de sécurité s'avère un instrument utile pour le dialogue sur les questions militaires et contribue au rapprochement des visions et au partage des idées par les organismes de défense des États participants.

Nous pouvons donc affirmer qu'en dépit de leur apparent caractère militaire, ces sous-régimes sont, en fait, liés à une perception plus ample de la sécurité internationale, qui sort du cadre étroit du militaire pour mettre l'accent sur le changement de perception - et, en dernière instance, sur le changement d'identité - associé au régime de sécurité centre et est-européen dont ils font partie. Pour l'architecture de cette thèse, ce constat a une conséquence immédiate : il serait peu utile d'explorer les détails militaires desdites sous-régimes, dans la mesure où ce qui nous intéresse se trouve à un autre niveau.

C'est l'interaction de l'OSCE dans son ensemble (et non seulement de certaines de ses composantes), des Accords européens et du Partenariat pour la Paix qui, à notre avis, est à l'origine du « retournement » centre et est-européen. C'est pour cela que nous préférons ne pas nous concentrer sur l'étude des sous-régimes militaires.

Revenons donc au développement institutionnel de l'OSCE. Certains auteurs y identifient deux phases distinctes. La première, entamée par la Conférence de suivi de Vienne (1986-1989) et comprenant la Conférence de Paris (1990), est marquée par l'euphorie de la fin de la guerre froide. La CSCE obtient son premier cadre institutionnel, codifie les normes de la nouvelle Europe, reconnaît les révolutions est-européennes par des accords internationaux et, à partir de ces accords, commence à bâtir un nouvel ordre européen (Flynn et Farrell 1999: 513).

Dans une deuxième phase, qui commence pendant l'hiver de 1990-1991, l'organisation doit adapter ses nouvelles structures aux problèmes de sécurité associés à la désintégration de la Yougoslavie et de l'Union soviétique. La plupart du temps, il s'agit de

réponses *ad hoc* à des questions particulières⁸⁵. Néanmoins, la CSCE acquiert progressivement la capacité de s'impliquer dans la régulation et la prévention des conflits entre les États participants. « Ces mécanismes furent opérationnellement modestes, mais révolutionnaires par leurs implications normatives » (Flynn et Farrell 1999: 514).

En général, l'on peut dire que, vers 1995, le cadre institutionnel de l'OSCE est arrivé à maturité. Bien sûr, son évolution ne s'arrête pas là. Mais, à notre avis, il serait inutile de retracer l'histoire des multiples petits changements qui suivirent. Nous nous contenterons de présenter la structure actuelle, qui a subi peu de modifications depuis la moitié de la décennie précédente.

Les Sommets, les Conseils ministériels et le Conseil permanent (ex-Comité des hauts fonctionnaires) sont complétés par le Conseil supérieur/Forum économique et par le Forum pour la coopération en matière de sécurité. Le premier se réunit une fois par an, à Prague, pour analyser les facteurs économiques et environnementaux affectant la sécurité de la région couverte par l'OSCE. Quant au Forum pour la coopération en matière de sécurité, ses séances se tiennent chaque semaine, à Vienne, et ont comme objet les aspects militaires de la sécurité de l'espace OSCE et, en particulier, les mesures de renforcement de la confiance et de la sécurité (<http://www.osce.org> consulté le 6 décembre 2003).

En ce qui a trait aux autres organes, l'Assemblée parlementaire réunit plus de 300 parlementaires des pays participants. Le président en exercice, élu annuellement parmi les ministres des Affaires étrangères des États membres et assisté par une troïka ministérielle, assure la direction exécutive et la coordination des activités de l'OSCE. Il est aidé par le Secrétariat, dirigé par un Secrétaire général. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR), le Haut-commissaire pour les minorités nationales (HCMN), le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et la Cour de conciliation et d'arbitrage s'occupent des activités de l'organisation dans leurs domaines respectifs. Enfin, l'OSCE emploie près de 3.000 personnes sur le terrain, en Europe du Sud-Est, en Europe de l'Est, dans le Caucase et en Asie centrale (*ibid.*).

Comme António Martins da Cruz, ministre des Affaires étrangères du Portugal et président en exercice de l'OSCE, l'a affirmé dans l'introduction du rapport annuel de 2002

⁸⁵ Un bon exemple est l'adoption, lors de la deuxième réunion du Conseil des ministres (de janvier 1992), du principe « consensus moins un ». Ce principe permet au Conseil de prendre des mesures contre un État participant coupable de violation majeure des droits de la personne. Au printemps de 1992, il fut utilisé pour suspendre la Yougoslavie de la CSCE. Or, cette mesure est considérée comme une extension *de facto* de l'application du principe « consensus moins un » au domaine de la politique et de la sécurité (Flynn et Farrell 1999: 519).

(OSCE 2003: 1), l'organisation demeure active dans les dimensions essentielles de ses débuts : le domaine politico-militaire ; l'économie et l'environnement ; ainsi que les droits de la personne. Mais la structure que nous venons de présenter démontre que les ressemblances avec 1975 s'arrêtent là. Il n'est plus question d'avoir une approche héritée de la période de la guerre froide ; les changements du début des années 1990 créent une nouvelle organisation.

Trois fonctions majeures sont développées : l'OSCE est un cadre destiné à la création de normes dans les « dimensions » humaine et économique ; elle fonctionne comme une agence assurant des relations de bon voisinage et le contrôle des armements et elle fournit un mécanisme d'alerte avancée et de prévention des conflits (MacFarlane et Thränert, 1997: 9).

Ce sont les Conférences d'examen (annuelles depuis juin 2003) et le Forum pour la coopération en matière de sécurité qui constituent les principaux mécanismes destinés à élaborer les nouveaux éléments normatifs et à les mettre en oeuvre. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme et le Haut-commissaire pour les minorités nationales sont également actifs dans ce domaine, qui est de plus en plus marqué par leur contribution⁸⁶.

Les relations de bon voisinage et le contrôle des armements sont gérés principalement par le Forum pour la coopération en matière de sécurité. Quant à l'alerte avancée et à la prévention des conflits, il s'agit d'un domaine auquel l'OSCE consacre une grande partie de ses activités sur le terrain en employant des formules très diversifiées (missions d'établissement impartial des faits, missions de préparation de rapports, missions de longue durée, groupes d'assistance etc.) (MacFarlane et Thränert, 1997: 9).

Au début des années 1990, l'adaptation de l'OSCE aux conditions de l'Europe post-guerre froide, les nombreux moyens et instruments qu'elle réussit à se donner et son engagement à accomplir ses fonctions⁸⁷ lui permettent d'obtenir une grande visibilité dans l'essor sécuritaire du continent européen. Mais, paradoxalement, cela éveille des attentes dépassant le potentiel réel de l'organisation.

⁸⁶ Plus de détails seront présentés au chapitre 3.

⁸⁷ Il existe 18 missions et opérations sur le terrain, qui emploient près de 3000 personnes en Europe du Sud-Est, en Europe de l'Est, dans le Caucase et en Asie centrale (<http://www.osce.org/cpc/13275.html> consulté le 9 décembre 2004).

2.2.1.3 L'OSCE *Deus ex machina* ou Cendrillon de la sécurité européenne?

Depuis la fin de la guerre froide, toutes les analyses qui traitent de la sécurité européenne par le biais de l'institutionnalisme ou du concept de sécurité collective accordent à la CSCE/OSCE un rôle de premier plan. Certains auteurs (voir *infra*) y voient même la seule organisation apte à assurer la stabilité du continent, précisément par la création d'un régime de sécurité paneuropéen.

Déjà en 1990, Pekka Sivonen considérait un tel régime comme la matérialisation inévitable du « concept d'un ordre politique et sécuritaire combiné qui est en train de voir le jour dans le processus actuel de transformation européenne » (Sivonen 1990: 386). Il est vrai que trois dimensions étaient prises en considération pour la construction de ce cadre institutionnel : la sécurité paneuropéenne (assurée par la CSCE), la coopération militaire et l'intégration politico-économique (facilitée par la Communauté européenne). Mais « pour l'instant, la CSCE semble être la plus importante voie pour la construction d'un tel régime de sécurité » (p. 392).

D'autres auteurs ne pensaient qu'à la CSCE : « La CSCE est l'institution de sécurité logique et désirable pour remplacer l'OTAN et le Pacte de Varsovie » (Kegley 1992: 134). En fait, cela n'était que l'écho d'un point de vue très répandu dans les prises de position politiques de 1989-1990. Le ministre allemand des Affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher, ne croyait pas que l'URSS allait accepter la réunification allemande au sein de l'OTAN. Par conséquent, il mit au point un scénario de sécurité européenne où à la fois l'OTAN et le Pacte de Varsovie disparaissaient, laissant la place à une structure collective de sécurité fondée sur la CSCE. D'autres hommes politiques de l'Europe centrale et orientale - parmi lesquels Jiri Dienstbier, le ministre tchèque des Affaires étrangères - appuyaient des propositions analogues (Flyn et Farrell 1999: 515, McInnes 1992: 49).

Ce qui était un simple constat chez Sivonen ou Kegley et une proposition politique chez Genscher ou Dienstbier devint une prescription normative chez Malcolm Chalmers. Son article de 1993 partait de la prémisse d'une imminente déstabilisation de l'ancienne sphère d'influence soviétique et proposait une solution radicale :

« Des critères pour l'emploi de la force militaire à l'appui d'un régime de sécurité en Europe orientale devraient être développés, à partir de la théorie de la guerre juste » (Chalmers 1993: 427).

L'instrument à utiliser, c'est la CSCE, qui devrait mettre en oeuvre « le principe de l'action militaire » non seulement pour défendre les frontières internationales actuelles mais aussi pour éviter les pertes massives de vies humaines dans un État membre par suite des actions de son gouvernement. Néanmoins, étant donné la nécessité d'éviter un conflit avec la Russie, il n'est pas approprié, à ce stade, d'inclure les républiques ex-soviétiques dans ce régime.

Un point de vue moins radical est adopté, en 1996, par Farkas. On constate que l'OSCE est déjà la source (et le cadre) de plusieurs régimes de sécurité (ce que nous avons appelé les sous-régimes à caractère militaire). Elle couvre tout l'espace européen, « de Vancouver à Vladivostok » ; plus encore, étant donné sa structure nonhiérarchique, elle est plus acceptable que l'OTAN. Selon cet auteur,

« l'OTAN ne serait pas aussi crédible que l'OSCE aux yeux des États centre et est-européens à cause de sa nature nondémocratique et de son inhérente hiérarchie » (Farkas 1996: 45).

Par voie de conséquence, seule l'OSCE pourrait être transformée en un régime de sécurité paneuropéen. Il est vrai que cela serait possible seulement après la disparition des réserves américaines et anglaises et exigerait un changement des procédures de prise de décision de l'organisation. Le succès n'est pas acquis d'avance ; mais il s'agit quand même du candidat le plus prometteur pour assurer la sécurité de l'Europe centrale et orientale (*ibid.*).

En général, les études traitant de l'élargissement des compétences de l'organisation peuvent être classées en deux catégories : « maximalistes » et « minimalistes » (Hyde-Price 1992: 50-51). Les premières demandent que l'OSCE devienne un régime de sécurité paneuropéen tout en gardant ses principes et ses normes, mais en disposant de forces armées dont l'action serait décidée par les membres d'un « Conseil de sécurité » permanent. Pour les minimalistes, une OSCE renforcée devrait être secondée par d'autres organisations (OTAN, UE, UEO). Le principal changement serait lié à ses fonctions d'arbitrage et de conciliation (obligatoires pour les parties en conflit) et à la création des forces de maintien de la paix (Hyde-Price 1992: 51).

Le problème est que, dans les faits, on a pu vite constater que même les minimalistes faisaient preuve d'excès d'optimisme. Après le sommet d'Helsinki II, qui a conclu l'institutionnalisation de la CSCE, on écrivait déjà que

« les avocats internationaux, toujours passionnés par l'attribution d'étiquettes, ont parlé de la CSCE devenue une OIG* *sui generis*. D'autres ont affirmé que ceci n'est point unique, qu'il s'agit d'une évolution vers une OIG lâche de type conférence, comme l'Organisation de la Conférence islamique ou le GATT » (Heraclides 1993a: 186).

N'oublions pas que c'était l'époque la plus dynamique de la CSCE. Pour donner un seul exemple, son intervention dans les crises yougoslaves l'oblige à opérer des changements importants. Plusieurs déclarations du Comité des hauts fonctionnaires et, en juillet 1992, le sommet d'Helsinki II déterminent les limites du principe VII du décalogue (non-ingérence dans les affaires intérieures). Cette restriction du principe est mise en oeuvre par les mécanismes concernant la dimension humaine mais aussi par la création de la procédure du « consensus moins un », adoptée en janvier 1992 et utilisée dans le cas de la Yougoslavie (Ramelot et Remacle 1995: 75). Ceci élimine le blocage dû au principe du consensus, en permettant l'action contre un membre de la CSCE ne respectant pas la « discipline de groupe » de l'organisation.

Pourtant, les critiques avaient raison. En dépit de ses efforts d'adaptation, la CSCE échoue dans son effort de résolution des crises yougoslaves. Elle arrive à une impasse imposant des mesures extraordinaires. Or, c'est précisément à ce moment-là que la volonté de changement commence à manquer.

Le point culminant est atteint en décembre 1994, au sommet de Budapest. L'organisation avait visiblement besoin de poursuivre résolument le processus de transformation entamé par la Charte de Paris. Or, presque tout ce que Budapest apporte est le changement du nom, de Conférence en Organisation. Aucune autre modification réelle ne l'accompagne (MacFarlane et Thränert, 1997: 7).

Il faut observer qu'à cette époque le tableau stratégique n'est plus celui de 1990. En Russie, la montée des ultranationalistes de Jirinovski détermine le régime de Yeltsine à adopter une attitude de moins en moins prooccidentale. Pour ce qui est de la CSCE, cela se traduit par une demande surprenante : Moscou veut octroyer à cette organisation le contrôle total des questions sécuritaires du continent.

Le processus d'institutionnalisation aurait dû être complété, en transformant la CSCE en une organisation internationale classique. Ses décisions, adoptées par un organe spécialement conçu pour gérer les conflits, auraient dû être obligatoires. Enfin, elle aurait eu pour mandat de coordonner toutes les autres organisations régionales de sécurité, y compris l'OTAN et la CÉI (MacFarlane et Thränert, 1997: 8).

* Organisation inter-gouvernementale.

Il est évident qu'une telle situation aurait équivalu au blocage de l'OTAN par le droit de veto de la Russie dans le cadre de la CSCE. Les États-Unis ne peuvent aucunement accepter une telle idée, d'autant plus que l'administration Clinton vient de prendre la décision de commencer à s'impliquer dans les questions sécuritaires de l'Europe centrale et orientale, y compris la Bosnie. C'est précisément à cause de l'attitude russe que Washington choisit d'abandonner la CSCE en faveur d'un instrument qu'il vient de créer : le Partenariat pour la Paix.

Ainsi, en dépit de la transformation de son nom, l'OSCE reste « une organisation intergouvernementale lâche, de type conférence », incapable de reprendre la dynamique institutionnelle du début des années 1990. Ceci l'empêche d'améliorer les instruments lui permettant d'agir dans le domaine représentant l'élément le plus visible de son activité : la résolution des conflits. Les guerres yougoslaves et postsoviétiques avaient déjà démontré son inefficacité dans ce domaine ; l'arrêt du progrès institutionnel n'est pas de nature à changer cette situation.

De plus, l'OTAN commence à être de plus en plus présente à l'Est (Partenariat pour la Paix, premier élargissement, guerre de Kosovo), devenant progressivement la référence obligée de toute analyse sécuritaire de la région. Cela réduit considérablement la visibilité de l'OSCE dans la deuxième moitié des années 1990. Elle n'arrive plus à jouer un rôle significatif dans les crises de Kosovo et de Macédoine. Sa présence continue d'être importante à l'intérieur de la C.É.I., mais, en ce qui concerne la sécurité des PECO et des Balkans occidentaux, l'OSCE n'est qu'un élément secondaire, sinon marginal.

2.2.1.4 La contribution de l'OSCE au régime de sécurité centre et est-européen

1. Faiblesse de l'OSCE ou insuffisance des évaluations

Les critiques de l'OSCE mettent l'accent sur l'échec de ses efforts dans la gestion de plusieurs crises graves, notamment en Yougoslavie et dans l'ex-URSS. De plus, cet échec s'expliquerait en raison du niveau insuffisant d'institutionnalisation. Cela obligeait l'OSCE à fonctionner comme une organisation « *soft* » ou « de type conférence », incapable d'imposer ses décisions à ses membres les plus récalcitrants.

Comme il est évident que, sur ce plan, l'évolution de l'OSCE s'est depuis longtemps arrêtée, la plupart des analyses portant sur cette organisation critiquent le manque de volonté des États participants, qui n'ont pas réussi à aller assez loin dans une voie pouvant assurer la sécurité du continent. En conclusion, les échecs de l'OSCE sont la conséquence directe de ses faiblesses structurelles, qui l'empêchent de jouer un rôle significatif pour la sécurité européenne.

Pourtant, ce genre d'évaluation met trop l'accent sur les défaillances de l'OSCE. Il est vrai que, pour ce qui est de la gestion des conflits armés yougoslaves et postsoviétiques, l'organisation ne peut invoquer de nombreuses réussites. Elle a parfois joué un rôle fondamental - et unanimement reconnu - dans la résolution de certaines crises graves, comme, par exemple, celle concernant la minorité russe de l'Estonie (Flynn et Farrell 1999: 507. Pour une description détaillée voir la section 3) ; mais les réussites spectaculaires sont limitées à l'espace des PECO⁸⁸.

Il est également vrai que ce manque d'efficacité est lié à l'arrêt de l'évolution institutionnelle de l'OSCE. L'organisation reste faible et privée d'autorité. La prise de décision est handicapée par le principe du consensus (le « consensus moins un » restant un cas exceptionnel). L'exécution des décisions n'est pas appuyée par des mécanismes contraignants réellement efficaces. Les quelques organes bénéficiant d'une autonomie incontestable par rapport aux États participants, comme le Haut-commissaire pour les minorités nationales, n'ont que des compétences limitées à des domaines très étroits. Enfin, les grandes décisions continuent d'être adoptées lors des rencontres au sommet, ce qui maintient, dans une certaine mesure, le caractère de conférence de l'ex-CSCE.

Ce dernier élément constitue probablement le défaut majeur de l'OSCE. En dépit des profondes transformations de 1990-1994, elle n'a pas réussi à se détacher complètement de son origine de « processus ». Pour illustrer ce point, l'on ne parle pas d'« État membre » mais d'« État participant » (OSCE 2002: 8), expression étrange pour une organisation, mais tout à fait normale pour un processus. Le problème est que, selon certains auteurs, en termes fonctionnels, ceci s'est traduit - pour recourir aux critères consacrés par les institutionnalistes classiques - par une capacité réduite de contribuer à la sécurité européenne « en réduisant les “coûts des transactions” ou en fournissant des informations » (Adler 1998: 149). Une organisation dont les institutions sont faibles face

⁸⁸ Nous développons cet aspect dans la section 2.

aux pressions des États membres et dont les fonctionnaires ont peur des réactions des pays critiqués n'est pas le meilleur instrument pour faire circuler des informations crédibles sur des sujets sensibles, d'où le manque de confiance (et d'intérêt) des États participants.

Toutes ces critiques sont justifiées. Mais, paradoxalement, elles n'empêchent pas l'OSCE d'avoir profondément influencé la sécurité européenne. Et de manière beaucoup plus significative qu'en réduisant les coûts des transactions ou en fournissant des informations. Tout simplement, l'organisation a contribué au changement du cadre cognitif des relations interétatiques centre et est-européennes : « L'effet le plus important de l'OSCE (...) a été d'aider à changer la façon dont les gens de la région de l'OSCE définissent la sécurité » (Adler 1998: 148). Comme pendant la guerre froide, elle a modifié les normes et les valeurs partagées par ses États participants (et, implicitement, leur identité) en leur permettant d'adhérer au régime de sécurité que nous étudions.

Toujours selon Adler, cette organisation contribue à la création, à la diffusion et à l'institutionnalisation d'un concept global de sécurité. C'est ainsi qu'elle lance un processus d'apprentissage poussant les gouvernements et les militaires à remplacer la dissuasion par des mesures de confiance. Pour cet auteur,

« personne n'est allé aussi loin que l'OSCE dans sa transformation en une institution explicite et distincte destinée à la construction d'une communauté de sécurité » (p. 119).

Qu'on ne se trompe pas, on sait qu'une telle communauté n'a pas été créée et ne sera probablement jamais mise en place pour l'ensemble des États participants. Mais même au stade primitif où elle se trouve aujourd'hui, elle a énormément contribué à la stabilisation de l'Europe centrale et orientale, en particulier par la création de normes partagées aujourd'hui par les complexes États-sociétés de la région.

À un niveau plus proche du fonctionnement concret de l'organisation, Adler identifie sept fonctions au moyen desquelles l'OSCE contribue au développement d'une communauté (p. 132). Il s'agit, d'abord, de la promotion des consultations politiques et des accords bilatéraux et multilatéraux entre les membres. Deuxièmement, de l'établissement de normes « libérales » utilisées pour évaluer le respect de la démocratie et des droits de la personne dans chaque État et dans l'ensemble de la communauté. Troisièmement, l'organisation essaie de prévenir les conflits avant leur déclenchement. En quatrième lieu, elle développe la pratique du règlement pacifique des disputes. Elle renforce la confiance réciproque en favorisant les accords de contrôle des armements, la transparence militaire et la coopération. De plus, elle appuie les nouveaux États indépendants et contribue à la

construction des institutions démocratiques et aux réformes économiques. Enfin, après les conflits, l'OSCE fournit de l'aide pour rétablir les institutions et faire respecter les lois (*ibid.*).

Ces mesures provoquent un changement progressif de la perception des questions sécuritaires. Or, les trajectoires suivies par les États de l'Europe centrale et orientale - et en particulier leur l'adhésion à la communauté occidentale de sécurité - montrent que cette évolution est réelle et qu'au moins dans le cas des PECO, l'OSCE a rempli sa mission transformatrice.

Bien sûr, ce genre d'affirmation n'est pas compatible avec l'approche institutionnaliste classique qui, dans la plus stricte tradition rationaliste, ignore les identités et pense seulement en termes de coûts de transaction. Mais cela ne signifie pas que l'OSCE est un échec ; c'est plutôt cette approche qui est incapable de rendre compte de ses mérites. Nous nous retrouvons, de nouveau, dans l'obligation de faire appel aux approches cognitivistes : les seules capables de donner une lecture cohérente du phénomène complexe qu'est le « processus » OSCE. Car, dans ce contexte, c'est précisément le processus qui nous intéresse, un processus de changement identitaire.

2. L'OSCE, organisation à deux vitesses

Dans la section 2.1.4, nous avons présenté la création, dans le cadre de la CSCE, du système de valeurs assimilées, par la suite, par les complexes États-sociétés de l'Europe centrale et orientale. C'est le processus de diffusion de ces valeurs, et plus précisément la géographie de sa réussite, qui explique à la fois la composition du régime de sécurité et les échecs reprochés à l'OSCE.

Car la CSCE/OSCE finit par résoudre tous les problèmes auxquels elle est confrontée en Europe centrale, dans les pays Baltes, en Slovénie, en Roumanie ou en Bulgarie. C'est la région où le système occidental de valeurs, propagé par la CSCE, s'impose dès le début ou après avoir vaincu l'opposition, plus ou moins durable, du nationalisme ou du néocommunisme ; ce qui entraîne l'adhésion de ces États au régime de sécurité centre et est-européen.

Par contre, en ex-Yougoslavie (exception faite de la Slovénie) et dans la Communauté des États indépendants, pour des raisons que nous avons déjà analysées (voir

la section 2.1.4), les systèmes de valeurs d'inspiration nationaliste et/ou communiste réussissent à imposer ou à conserver la prépondérance. C'est ici, et ici seulement, que la CSCE/OSCE enregistre des échecs et, en raison de ceux-ci, les régions en question n'intègrent pas le régime de sécurité centre et est-européen.

Ce constat impose une conclusion qui peut paraître étrange : en dépit de son apparente unité, l'OSCE est une organisation à deux vitesses. Il y a une partie de son territoire où ses valeurs et ses principes sont pleinement acceptés, où rien n'entrave son fonctionnement et où ses réussites ont largement contribué à changer l'identité des complexes États-sociétés d'une manière favorisant la stabilité et la sécurité régionales. C'est cette OSCE « à grande vitesse » qui, avec l'apport ultérieur des Accords européens et du Partenariat pour la Paix, a créé et maintient le régime de sécurité que nous étudions.

Il y a aussi une OSCE « à vitesse réduite », comprenant la CÉI et la plupart des États ex-yougoslaves. Là, il n'y a pas d'adhésion aux valeurs de l'organisation ou celle-ci est formelle. Ses actions sont acceptées dans la seule mesure où elles servent les intérêts stratégiques des acteurs locaux. Par voie de conséquence, il est très difficile d'arriver à résoudre les crises qui, de plus, ont souvent un caractère violent.

Dans ces conditions, condamner l'OSCE pour les échecs subis dans cette dernière région n'est pas raisonnable. L'on devrait, par contre, apprécier le fait qu'elle s'efforce d'y parvenir en dépit d'énormes difficultés. Par ailleurs, même si les conditions sont profondément défavorables, les valeurs diffusées par l'organisation ont un effet indéniable sur les différents complexes États-sociétés : si les circonstances changent, comme c'est le cas en Croatie et, bien que plus lentement, en Serbie, même des pays appartenant à l'OSCE « à vitesse réduite » peuvent suivre la trajectoire de l'autre partie de l'organisation, qu'ils vont progressivement intégrer. Il est vrai que ce genre d'évolution semble peu probable à l'intérieur de la CÉI. Mais, même là, l'OSCE s'est découvert un rôle *sui generis* : celui d'équilibrer (ou au moins de limiter) l'hégémonie russe, pour reprendre le titre du livre édité par MacFarlane et Thränert (« *Balancing Hegemony* »). C'est une contribution très limitée, mais néanmoins importante : dans un espace où les autres organisations européennes brillent par leur absence, l'OSCE est le seul représentant d'un ordre international ayant dépassé l'état hobbesien. La diffusion de ses valeurs est inévitable. Et, bien que cela puisse paraître aujourd'hui aussi improbable que la chute du communisme l'était en 1975, on peut espérer qu'à très long terme, au moins une partie des membres de la C.É.I. intégreront l'OSCE « à grande vitesse » et son régime de sécurité.

En fermant cette parenthèse, il faut rappeler que notre objet d'étude est le régime de l'Europe centrale et orientale. Les échecs de l'OSCE dans d'autres régions ne nous intéressent donc que dans la mesure où ils ont contribué à tracer les limites géographiques du régime. Sinon, invoquer les difficultés de l'OSCE « à vitesse réduite » est non seulement inutile, mais aussi dangereux ; on serait alors porté à attribuer à l'organisation la faute appartenant, en réalité, aux conditions structurelles (socioéconomiques, culturelles, historiques) et géostratégiques des complexes États-sociétés en question. C'est pour cette raison que, dans les pages qui suivent, nous allons nous concentrer sur l'OSCE « à grande vitesse » plutôt que sur l'ensemble de l'OSCE.

3. L'OSCE, embryon d'une communauté de sécurité

Nous avons déjà présenté cette organisation en tant que source de principes et de normes, l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris définissant un système de valeurs dont les trois grandes composantes sont la sécurité, la démocratie et l'économie de marché. Mais l'OSCE n'est pas seulement la source de ces valeurs ; elle est aussi la courroie de transmission qui permet leur diffusion. De plus, ses actions ne concernent pas seulement les principes et les normes, mais aussi les règles et les processus de prise de décision exigés par le fonctionnement du régime.

Seulement, comme à l'époque de la guerre froide, la diffusion desdites valeurs ne s'est pas faite de façon coercitive. La CSCE/OSCE est, ne l'oublions pas, une « *conference-type organization* ». Elle n'avait ni les moyens, ni le profil requis pour « convertir » quelques dizaines de pays contre leur volonté. Ses méthodes sont d'une tout autre nature.

L'OSCE a réellement contribué au changement du climat sécuritaire en Europe centrale et orientale⁸⁹. Les moyens employés pour y parvenir sont diversifiés et, parfois,

⁸⁹ Notamment par : 1. la promotion des consultations politiques et des accords bi- et multilatéraux entre les États participants ;
 2. l'établissement des critères utilisés pour évaluer le respect de la démocratie et des droits humains et l'évaluation du comportement des États participants en ce domaine ;
 3. la prévention des conflits violents ;
 4. la contribution à la mise en oeuvre de la résolution pacifique des conflits ;
 5. le renforcement de la confiance réciproque par la promotion des accords de contrôle des armements, de la transparence dans le domaine militaire et de la coopération ;
 6. l'aide aux nouveaux États indépendants, l'appui de la création des institutions démocratiques et l'élaboration de réformes économiques ;
 7. l'aide au rétablissement des institutions et du respect de la loi après les conflits (Adler 1998: 132).

assez originaux. Le plus intéressant semble être la « diplomatie des séminaires » (« *seminar diplomacy* »), élaborée à l'époque de la guerre froide et devenue pratique courante dans tous les domaines couverts par la CSCE/OSCE. Elle comprend non seulement les séminaires proprement dits, mais aussi toutes les formes de diplomatie multilatérale (réunions de diplomates, de fonctionnaires ou d'experts, emploi d'experts dans les missions diplomatiques, etc.). En réunissant hommes politiques, fonctionnaires gouvernementaux, universitaires, membres des ONG et de la société civile, ces multiples formes de contacts inter- et transnationaux facilitent le dialogue politique et la coopération internationale sur le plan politique, social et économique. Le partage - consensuel - des connaissances techniques et d'éléments normatifs contribue à la prévention et/ou à la gestion des conflits. C'est à cause de ses aspects « pédagogiques » que la diplomatie des séminaires

« est un véhicule pour la construction sociale des valeurs partagées et des sensibilités réciproques, dans une région donnée, et de l'identité transnationale d'une région » (Adler 1998: 138-9).

Cette diplomatie arrive à créer, dans l'ensemble des États participants, une « communauté de communautés épistémiques » (*ibid.*), qui contribue à la transformation des éléments cognitifs - et, par voie de conséquence, des identités - des complexes États-sociétés visés.

Un rôle similaire peut être attribué aux activités coordonnées par le Haut-commissaire pour les minorités nationales (HCMN). Créée en 1992, dans le contexte des guerres yougoslaves, cette fonction a comme objectif la prévention de tels conflits :

« le Haut-commissaire déclenchera, le plus tôt possible, une "alerte rapide" et, si besoin est, engagera une "action rapide" lorsque des tensions liées à des problèmes de minorités nationales risqueront de dégénérer en un conflit dans la zone de la CSCE, menaçant la paix, la stabilité ou les relations entre les États participants » (CSCE 1992: 4).

Le Haut-commissaire devra agir comme médiateur entre les parties en conflit, tout en avertissant les autorités politiques de l'organisation s'il y a lieu d'intervenir. Paradoxalement, on a constaté que c'est la médiation, et non l'appel à l'ensemble de l'OSCE, qui donne les meilleurs résultats. Comme le notent Flyn et Farrell,

« dans l'expérience de Max van der Stoep, le premier HCMN, sa capacité d'influencer les choses fut plus efficace dans des réunions confidentielles avec les parties impliquées » (1999: 522).

Et comme l'a ajouté Adler :

« une partie du succès du HCMN (...) a été due à son habileté d'aborder les problèmes liés aux minorités tôt dans leur évolution et d'instaurer la confiance dans la diplomatie discrète » (1998: 129).

Depuis son entrée en fonction, en janvier 1993, le HCMN Max Van der Stoel concentre son activité sur les situations les plus dangereuses du point de vue des tensions interethniques. En 1993-94, il participe à la résolution des problèmes liés aux minorités russes d'Estonie et de Lettonie, aux minorités hongroises de Slovaquie et de Roumanie, à la minorité albanaise de Macédoine et à la minorité grecque d'Albanie. Il essaie également d'apaiser les tensions en Ukraine, au Kazakhstan et au Kirghizstan (Huber 1994: 25). Par la suite, il étend ses efforts à la Lituanie, à la Croatie, au Kosovo, à la Turquie, à la Moldavie, à la Géorgie, à l'Ouzbékistan et au Tadjikistan (Kemp 2001: viii-ix).

Quant aux moyens employés,

« in all these countries, Van des Stoel and his staff make on-site visits in order to consult with government authorities, representatives of minorities, and others who have a stake in interethnic relations. After an initial visit or two, the high commissioner typically submits recommendations to the government concerned and remains apprised of progress (or the lack of it) in their implementation (...). Though subject to confidentiality, the recommendations are eventually made more generally available through decisions of the CSCE's political authorities » (Huber 1994: 25).

Dans les études de cas consacrées à la Slovaquie et à la Roumanie (voir les sections 3.4.4 et 3.5.4), nous présenterons en détail l'importante contribution du HCMN à l'apaisement des crises impliquant les minorités hongroises de ces deux pays. Il nous semble toutefois utile de faire ici une brève présentation du rôle du HCMN en Estonie. Il s'agit probablement du meilleur exemple d'une action de diplomatie préventive de la CSCE/OSCE. Cette intervention a effectivement empêché le déclenchement d'une importante crise entre l'Estonie et la Russie.

Après avoir obtenu son indépendance, l'Estonie refuse d'accorder la nationalité estonienne aux membres de l'importante minorité slave (et principalement russe) du pays⁹⁰. Cela suscite des protestations vigoureuses de la part des Russes estoniens, ouvertement appuyés par Moscou. L'escalade des déclarations hostiles menace de déstabiliser gravement le petit État balte.

La mission de la CSCE, qui a des bureaux dans la capitale Tallinn ainsi que dans les villes de Narva et Johvi/Kohtle-Jarve, est autorisée à intervenir en décembre 1992. Elle commence son travail au début de 1993. D'après son mandat, elle doit prendre des mesures *« to promote stability, dialogue and understanding between the [ethnic] communities in Estonia »* (Huber 1994: 25).

⁹⁰ Elle comptait plus d'un tiers de la population du pays. Pour plus de détails voir la section 3.2.2.

Le Haut-commissaire se rend sur place, dans les premiers mois de son mandat, afin de vérifier l'exactitude des plaintes de la minorité russe. Il recommande au gouvernement de mener une politique plus visible de dialogue et d'intégration et fait des recommandations sur la législation linguistique et sur la citoyenneté (Ramelot et Remacle 1995: 57). Mais, en juin 1993, l'adoption d'une loi sur le statut des étrangers transforme 400.000 personnes d'origine russe en étrangers. Des mouvements de protestation éclatent dans tout le pays, en particulier dans le Nord-Est, habité par une forte minorité russe. Les appels à la grève générale sont vite remplacés par des demandes d'autonomie. Les relations entre Tallin et Moscou deviennent extrêmement tendues. Face à ces tensions, le Comité des hauts fonctionnaires de la CSCE demande au HCMN d'essayer de dénouer la crise (Kemp 2001: 142-143, Hanson 1993).

Van der Stoel fait plusieurs visites en Estonie et entretient des contacts informels avec le ministre russe des Affaires étrangères. Il réussit à convaincre le président estonien de ne pas promulguer de loi avant qu'elle ne soit évaluée par le Conseil de l'Europe et par la CSCE (les amendements proposés seront par la suite intégrés dans le texte de la loi). Il convainc également les chefs de la minorité russe de ne pas organiser de référendum sur l'autonomie. Le 12 juillet, il prend une décision inhabituelle et rend publique la déclaration présentant les assurances reçues du gouvernement estonien et des représentants de la minorité russe. S'ensuit une détente qui diminue le risque d'un conflit violent (Huber 1994: 26, Kemp 2001: 144).

Néanmoins, le HCMN continue de surveiller la situation. Il fait d'autres visites dans la région, suit le déroulement des relations entre le gouvernement et la minorité russophone et formule de nouvelles recommandations. En 1997, le ministre estonien des Affaires étrangères présente une liste des 30 recommandations du HCMN et annonce que l'Estonie en avait mis en pratique 28. À son tour,

« Van der Stoel assessed the general inter-ethnic situation in the country to be good. He was satisfied that a number of recommendations that he had made between April 1993 and October 1996 had been implemented by the Government. He was encouraged by a number of steps taken by the Government which showed its determination to pay increased attention to the interests of those residents of the country who are not Estonian citizens » (Kemp 2001: 149).

Si les problèmes interethniques de l'Estonie n'ont pas complètement disparu, ils ne menacent plus la stabilité du pays. La contribution du HCMN est essentielle et démontre l'efficacité de la diplomatie préventive de la CSCE/OSCE. De façon souvent peu manifeste, elle contribue de façon considérable à l'apaisement des crises ethniques dans les PECO.

Mais nous devons ajouter à la diplomatie préventive l'importance des actions du HCMN en termes cognitifs. En faisant appel à la diplomatie des séminaires, en s'adressant directement, par l'entremise des médias, aux citoyens des pays impliqués, et grâce aux missions et aux autres « activités sur le terrain » de l'OSCE, le Haut-commissaire est une présence active dans les sociétés marquées par les tensions ethniques. Ses démarches sont favorisées par sa neutralité par rapport aux conflits (ce qui lui vaut le titre de « *insider third party* », Chigas cité par Flynn and Farrell 1999: 522) et par sa légitimité en tant que représentant de l'ensemble des États participants. Au niveau cognitif, il est, par conséquent, en mesure d'influencer non seulement les politiciens ou les experts, mais aussi l'opinion publique des pays concernés, et contribue ainsi à éliminer les causes profondes des conflits. C'est précisément ce qui s'est passé en Estonie et en Lettonie avec les minorités russes. Les études de cas du chapitre 3 étudieront en détail le même processus, dans le cas des minorités hongroises de Slovaquie et de Roumanie.

D'autres composantes de l'OSCE ont un effet significatif en matière d'appui à la démocratisation des PECO. Le Bureau des élections libres de Varsovie, transformé par la suite en Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR), s'est distingué par l'aide apportée à l'organisation d'élections démocratiques. La présence des observateurs de l'ODIHR aux élections de nombreux pays de la région est considérée comme un facteur de légitimation essentiel pour l'acceptation interne et internationale des régimes politiques en question. Cela montre, une fois de plus, que le système de valeurs de l'OSCE constitue réellement une source de légitimation politique majeure dans les PECO (Flynn et Farrell 1999).

Il faut également mentionner l'activité du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias ainsi que celle de la Cour de conciliation et d'arbitrage de l'OSCE. Si leur rôle est plus discret dans l'instauration du cadre démocratique, leur contribution ne peut être négligée en ce qui concerne la consolidation des démocraties centre et est-européennes. La liberté des médias, en particulier, est essentielle pour le bon fonctionnement d'un système démocratique. Le fait que l'OSCE s'intéresse au sujet prouve l'ampleur et de la diversité de son apport à la démocratisation des PECO (*ibid.*).

Jusqu'à présent, nous avons présenté les moyens nonmilitaires par lesquels l'OSCE contribue à assurer la stabilité régionale. Cela ne veut pas dire que le domaine politico-militaire n'a pas d'importance. Mais nous avons voulu insister sur les autres

déterminants du changement identitaire associé au régime étudié, précisément pour mettre en évidence la complexité de ce phénomène.

Bien sûr, la composante la plus visible de l'organisation est celle de la « première corbeille ». À partir de la réunion de suivi de Vienne (1986-1989), c'est dans le cadre de la CSCE que les plus importants progrès en matière de sécurité sont réalisés à la fin de la guerre froide. Nous avons déjà mentionné les sous-régimes à caractère militaire créés dans ce contexte (voir la section 2.2.1.2). En particulier, sous l'impulsion des guerres yougoslaves, c'est toujours à la CSCE/OSCE que les États participants recourent pour résoudre le problème des nouveaux conflits et, en général, de la sécurité/stabilité (centre et est-)européenne (*ibid.*).

Toutes les analyses s'accordent pour reconnaître les mérites de la CSCE dans le processus mettant fin à la guerre froide. Par contre, comme nous l'avons montré dans ce chapitre, elles sont plutôt critiques quant aux résultats en matière de prévention et de gestion des conflits des années 1990. Là, les succès se limitent à ce que nous avons appelé l'OSCE « à grande vitesse » ; ce qui exclut l'ex-Yougoslavie et la C.É.I., donc la moitié des États participants.

Or, ce ne sont pas les éléments de nature organisationnelle/institutionnelle qui expliquent cette division. Ce sont les mêmes pour l'ensemble de la région ; et pourtant, leurs effets sont complètement différents dans les deux parties de l'organisation. Le seul critère qui permet d'expliquer cette séparation entre « bons » et « mauvais élèves » (les premiers appartenant, sans exception, au régime de sécurité que nous étudions) est celui de la réceptivité par rapport au système occidental de valeurs.

Il ne faut pas oublier que l'influence de l'Union européenne ne devient réellement importante que vers le milieu des années 1990, au moment où les Accords européens commencent à être appliqués. À la même époque, le Partenariat pour la Paix est tout juste créé. Il s'ensuit que, de 1990 à 1994-95, la CSCE/OSCE est le principal instrument assurant la diffusion des principes et des normes qu'elle a elle-même créés.

Cette diffusion a des effets visibles sur les PECO. Dans le chapitre précédent, nous avons montré les profondes transformations subies par ceux-ci, tant au niveau interne que dans leur politique étrangère. Leur changement identitaire est indéniable. Or, le fait que ce changement suit de façon précise l'orientation donnée par la Charte de Paris pourrait difficilement être considéré comme une simple coïncidence.

Dès 1990, les principes de cette Charte sont inclus dans les nouvelles Constitutions démocratiques adoptées par les PECO. Cela va plus loin que la simple adoption de la démocratie. En Roumanie, par exemple, la Constitution impose l'existence d'une économie de marché, reprenant ainsi les modalités de la Charte de Paris.

Dans tous les PECO, le fonctionnement du système politique respecte la combinaison démocratie-économie de marché prônée par la CSCE/OSCE. Même dans le cas des dérives autoritaires analysées dans les études de cas du chapitre suivant (Slovaquie de Meciar, Roumanie d'Iliescu, Bulgarie de Videnov), personne n'ose critiquer ou rejeter ouvertement ces valeurs. En particulier, les mécanismes électoraux démocratiques continuent à fonctionner, en entraînant, en 1996-98, la chute de ces régimes à la suite d'élections libres. Si Meciar, Iliescu ou Videnov n'osent pas employer les méthodes dictatoriales qui maintiennent au pouvoir leurs collègues du Belarus ou du Turkménistan, c'est que les valeurs démocratiques diffusées par la CSCE/OSCE sont déjà trop bien intériorisées pour que le renversement de la démocratie soit possible⁹¹.

Une évolution similaire se produit en politique étrangère. Dans la première moitié des années 1990, certains PECO éprouvent de graves problèmes liés au mauvais traitement des minorités ethniques (les exemples des minorités hongroises de Slovaquie et de Roumanie et turque de Bulgarie sont présentés en détail dans le chapitre 3). Ceci aurait pu facilement déboucher sur des crises, sinon des conflits internationaux. Pourtant, aucune tension militaire ne s'est produite.

Bien sûr, cela peut s'expliquer de plusieurs façons. L'explication la plus courante veut que les pressions internationales aient contraint les gouvernements des PECO à adopter des attitudes extrêmement modérées. Cette explication pose pourtant un problème : à la même époque, les pressions sont beaucoup plus intenses en ex-Yougoslavie ; toutefois, leur effet y est nul.

Dans les PECO, les pressions internationales trouvent un écho favorable, précisément à cause de l'intériorisation des principes et des normes pacifiques de la CSCE/OSCE, renforcés par l'évolution démocratique des sociétés. Par contre, à Belgrade ou à Zagreb, le comportement extérieur agressif est encouragé par l'ultranationalisme dont fait preuve une majorité de la population. Le régime de sécurité - représenté alors par la

⁹¹ Ce phénomène est analysé dans les études de cas du chapitre 3. Voir les sections 3.4.4 c, 3.5.4 b et 3.6.4.

seule CSCE - est inopérant tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des complexes États-sociétés postyougoslaves, avec les conséquences que l'on sait.

Nous considérons donc que, dans une première étape, la CSCE/OSCE est la cause principale du changement enregistré par les PECO et, implicitement, de leur comportement pacifique. C'est d'ailleurs pour cela que nous accordons moins d'importance aux actions formelles entreprises par l'organisation qu'aux effets plus subtils du changement identitaire produit sous son influence. Selon nous, les éléments de nature militaire ne sont pas plus importants que les autres dimensions de l'OSCE. Les uns et les autres contribuent, de façon conjuguée, à la construction de la sécurité régionale.

Pour conclure cette brève présentation de l'OSCE et de son rôle dans la création et le fonctionnement du régime de sécurité centre et est-européen, nous formulerons les constats suivants : la CSCE/OSCE constitue la source et le premier moyen de diffusion du système de valeurs associé au régime étudié. C'est dans le cadre de cette organisation que les principes, les normes, les règles et les procédures de prise de décision du régime furent élaborés. De plus, la CSCE fut la première et, pendant un certain temps, la seule structure institutionnelle du régime.

Ses efforts, en vue d'établir un régime - sinon une communauté - de sécurité qui irait « de Vancouver à Vladivostok », sont couronnés de succès dans une partie de l'Europe centrale et orientale et échouent en ex-Yougoslavie et dans la C.É.I. On pourrait avoir une impression négative des résultats de l'OSCE en raison de l'impression d'inefficacité que laissent les échecs et l'interruption de son développement institutionnel. Pourtant, si les Accords européens et le Partenariat pour la Paix sont essentiels pour le renforcement d'une structure organisationnelle encore trop faible, nous devons reconnaître qu'au moins dans une première étape, le succès du régime centre et est-européen est en large mesure dû au changement identitaire opéré par l'OSCE dans sa partie « à grande vitesse ».

2.2.2 Les Accords européens

Le deuxième élément de la structure institutionnelle du régime de sécurité centre et est-européen est représenté par les Accords européens, conclus par la Communauté / Union européenne avec dix pays de l'Europe centrale et orientale. D'abord, nous nous voyons dans

l'obligation de souligner que le choix de ces accords est de nature purement méthodologique. Il s'agit du premier et du plus important lien *de nature institutionnelle* illustrant la contribution communautaire au régime mentionné. Mais, en termes fonctionnels, il est évident que les actions de la CE/UE⁹² ayant comme effet le changement identitaire de l'Est prennent la forme d'une multitude de relations de nature politique, économique et culturelle.

Pourtant, le choix des Accords européens est moins restrictif qu'il ne le semble. Les sections suivantes montreront comment ces accords préparent le terrain à l'évolution ultérieure des relations CE/UE - PECO, le rôle qu'il jouent dans ces relations et la manière dont les changements entraînés par leur fonctionnement déterminent l'adhésion des pays concernés à la communauté de sécurité occidentale.

Il faut ajouter deux observations : d'un côté, la composante économique de ces accords et l'importance donnée à la conditionnalité politique⁹³ constituent des compléments essentiels par rapport aux approches de l'OSCE et du Partenariat pour la Paix. D'un autre côté, en ce qui concerne l'identité, ce sont ces accords, *européens* par excellence, qui reconnaissent à la moitié orientale du continent l'appartenance légitime à l'Europe moderne et démocratique, ce qui apporte une contribution essentielle au changement identitaire des complexes États-sociétés centre et est-européens.

Enfin, comme nous l'avons déjà montré dans l'introduction à la section 2.2, ces accords, bien qu'appartenant au Droit international public, s'inspirent beaucoup du Droit communautaire dont ils préparent l'introduction dans les futurs pays membres. C'est pour cela que, dans ce qui suit, les éléments de nature juridique auront une visibilité beaucoup plus accentuée que dans le cas de l'OSCE ou du Partenariat pour la Paix.

2.2.2.1 L'évolution des relations CE/UE - PECO après la fin de la guerre froide

Le « tremblement de terre » géopolitique de 1989 provoque des réactions immédiates au sein de la Communauté européenne. En novembre, la présidence française

⁹² Le nom « Union européenne » est introduit par le Traité de Maastricht, qui entre en vigueur le 1^{er} novembre 1993. Jusqu'à cette date, l'organisation est connue en tant que « Communauté européenne », même si en réalité il s'agit de trois communautés ayant une personnalité juridique distincte (la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique).

⁹³ Ce terme est amplement développé dans la section 2.2.2.3.

convoque à Paris une réunion informelle des chefs d'État et de gouvernement communautaires, destinée à préparer la réponse de la CE aux changements à l'Est. Un mois plus tard, le Conseil européen de Strasbourg adopte une série de mesures à l'appui des réformes en Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie (Mayhew 1998: 16).

Le 18 décembre 1989, il crée le programme PHARE⁹⁴ (« Pologne, Hongrie : Assistance à la Restructuration des Économies »), caractérisé par la conditionnalité de l'aide et l'accent mis sur l'assistance technique. Trois cents millions d'écus lui sont immédiatement alloués. En septembre 1990, il sera élargi à la Bulgarie, la Tchécoslovaquie, la R.D.A., la Roumanie et la Yougoslavie, avec un supplément budgétaire. C'est ainsi que les PECO reçoivent 500 millions d'écus, en 1990, et 775 millions, en 1991 (Mayhew 1998: 16-17). Au-delà des effets directs de cette aide sur les économies des pays en question, elle démontre l'engagement actif de la CE dans l'appui des réformes en Europe centrale et orientale. Et, par sa conditionnalité, elle marque le début de l'action communautaire destinée à transformer les identités des complexes États-sociétés en question.

Un autre instrument communautaire est représenté par ce que l'on appelle les accords commerciaux et de coopération « de première génération » conclus entre la CE et la Hongrie (septembre 1988), la Pologne (septembre 1989), la Tchécoslovaquie et la Bulgarie (mai 1990) et la Roumanie (octobre 1990). Ils reflètent deux principes que Bruxelles conservera dans toutes les négociations ultérieures : la différenciation⁹⁵ (conséquence des différences existantes entre les situations des différents PECO) et la conditionnalité (voir *infra* 2.2.2.3) (Neumayer 2002: 49).

Mais c'est par la conclusion des Accords européens que la CE jette les bases d'une vraie politique est-européenne. L'importance de ces accords est telle que nous réservons une section spéciale à leur présentation. Pour le moment, contentons-nous d'énumérer les dates de leur signature : décembre 1991 pour la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, février 1993 pour la Roumanie, mars 1993 pour la Bulgarie, 1995 pour les trois pays Baltes et 1996 pour la Slovénie (*ibid.*).

La différenciation entre le Groupe de Visegrad, plus avancé sur la voie des réformes politiques et économiques, et le reste de la région est évidente. Pourtant, le fait que Bucarest et Sofia sont aussi acceptés deux ans plus tard montre la résolution de la CE

⁹⁴ Au début, le programme était destiné à appuyer les réformes économiques. En 1992, sous la pression du Parlement européen, on lui ajoute un volet de soutien à la démocratie (Neumayer 2002: 49).

⁹⁵ Il s'agit du fait que l'attitude envers chaque PECO et les prévisions comprises dans les accords le concernant tiennent compte des particularités de sa situation concrète.

de ne pas limiter ses efforts (et ses espoirs) à la seule Europe centrale, même si cela aurait bien simplifié les choses. L'élément charnière dans l'adoption de cette stratégie est le Conseil européen de Copenhague ; conseil dont les décisions sont toujours d'une grande actualité, du moins en ce qui concerne la deuxième vague de l'élargissement.

C'est à Copenhague, en juin 1993, qu'est adopté le principe de l'adhésion des pays européens qui satisfont à certains critères en matière de politique⁹⁶, d'économie⁹⁷ et d'acquis communautaire⁹⁸. En étendant la démarche des Accords européens, l'on crée ainsi une perspective crédible d'élargissement. Cela mobilise les gouvernements centre et est-européens, décidés à saisir cette chance historique⁹⁹. Quant à la Communauté européenne, elle réoriente son aide vers une préparation à l'adhésion (Neumayer 2002: 51).

Le sommet d'Essen, en 1994, adopte une « Stratégie de préadhésion » mise en oeuvre au moyen de trois instruments : les Accords européens, le programme PHARE (dont le soutien financier est réorienté vers l'investissement) et le dialogue structuré (organisation de réunions multilatérales régulières, au niveau ministériel, entre l'UE et les pays associés). Un an plus tard, le Conseil européen de Madrid, en décembre 1995, « invite la Commission à préparer activement ses avis sur les candidatures qui ont été présentées, en vue de leur transmission au Conseil, dès que possible après la conclusion de la Conférence intergouvernementale » qui s'achève, en juin 1997, avec le sommet d'Amsterdam (Conseil européen de Madrid 1995). C'est ainsi que les relations UE-PECO entrent, en 1997, dans une phase vraiment nouvelle.

Dans son « Agenda 2000 », publié en 1997, la Commission européenne propose une « Stratégie-cadre pour l'élargissement » reposant sur une reprise totale de l'acquis par les futurs membres au moment de l'adhésion¹⁰⁰. Pour ce faire, l'on adopte également une stratégie de pré-adhésion renforcée, comprenant la réorientation du programme PHARE

⁹⁶ « L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection » (Conseil européen de Copenhague 1993).

⁹⁷ « (...) l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union » (Conseil européen de Copenhague 1993).

⁹⁸ « L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire » (Conseil européen de Copenhague 1993).

⁹⁹ La conséquence la plus visible est le dépôt des candidatures à l'adhésion : par la Hongrie en mars 1994, la Pologne en avril 1994, la Roumanie et la Slovaquie en juin 1995, la Lettonie en octobre 1995, l'Estonie en novembre 1995, la Lituanie et la Bulgarie en décembre 1995, la République tchèque en janvier 1996 et la Slovénie en juin 1996 (http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/index_fr.htm consulté le 31 janvier 2004).

¹⁰⁰ Hormis l'octroi de dérogations temporaires limitées.

vers le renforcement des capacités institutionnelles et administratives et de l'investissement ainsi que la création, à partir de 2000, de deux nouveaux programmes : SAPARD¹⁰¹ (pour l'agriculture) et ISPA¹⁰² (pour les infrastructures et le transport). Les PECO répondent par la création de Programmes nationaux d'adoption de l'acquis, tandis que la Commission commence à évaluer annuellement les progrès de chaque candidat dans des « Rapports réguliers sur les progrès sur la voie de l'adhésion » (Neumayer 2002: 53).

Tableau 2.1 Les étapes de la stratégie communautaire envers les PECO

1 ^{re} étape	Les Accords européens			
2 ^e étape	Les critères de Copenhague			
3 ^e étape	La stratégie de pré-adhésion d'Essen	Les Accords européens		
		Le programme PHARE		
		Le Papier blanc		
		Le dialogue structuré		
4 ^e étape	Agenda 2000 - La stratégie renforcée de pré-adhésion	La Conférence européenne		
		Le processus de négociation de l'adhésion		
		Processus d'adhésion	Négociation de l'adhésion	
			Suivi (« screening ») de l'acquis	
			Procédure de révision	
			La stratégie renforcée de pré-adhésion	Les Accords européens
Partenariat pour l'adhésion				
Aide de pré-adhésion et PHARE				

(Source : Demetropoulou 2002: 93)

Enfin, en décembre 1997, le Conseil européen de Luxembourg lance le processus d'élargissement proprement dit. En mars 1998, l'Union européenne entame les négociations d'adhésion avec la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie et Chypre. Les autres candidats est-européens, moins préparés, étaient destinés à constituer la deuxième vague d'élargissement.

Pourtant, cette approche est vite abandonnée en faveur de ce que l'on a appelé la « stratégie de la régates ». En décembre 1999, le Conseil européen d'Helsinki décide de lancer les négociations avec tous les pays candidats (sauf la Turquie) et de considérer

¹⁰¹ « *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* ». Voir <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm>.

¹⁰² « *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession* ». Voir <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ispa.htm>.

chaque candidat en fonction de ses mérites propres, au cours des négociations (d'où la référence à la régate : c'est une compétition où les meilleurs gagnent). Ainsi, en février 2000, la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie commencent à négocier leur adhésion (*ibid.*).

La plupart de ces pays arrivent à rattraper le retard qu'ils avaient enregistré par rapport au « groupe de Luxembourg » (les six pays que le Conseil européens de Luxembourg avait choisis en 1997). Seules la Roumanie et la Bulgarie n'arrivent pas à conclure assez vite les négociations, devant se contenter de faire partie de la deuxième vague de l'élargissement, prévue pour 2007.

À Copenhague, le 13 décembre 2002, les États membres de l'Union européenne et les dix pays candidats à l'adhésion (dont huit PECO) arrivent à s'entendre sur les conditions d'adhésion des nouveaux membres. Le Traité d'adhésion est signé à Athènes en avril 2003 (Commission européenne 2003), et les nouveaux membres se joignent à l'Union le 1er mai 2004.

C'est ainsi que, pour la majorité des membres du régime de sécurité centre et est-européen, prend fin la longue évolution amorcée par la chute du communisme. En adhérant à l'Union européenne et, simultanément, à l'OTAN, ils deviennent membres de la communauté de sécurité occidentale. Or cette adhésion aurait été inimaginable sans l'apport essentiel des Accords européens, que nous allons examiner en détail dans la section suivante.

2.2.2.2 Le contenu des Accords européens

Déjà, à la fin de 1989, les membres de la Communauté européenne commençaient à discuter de la perspective d'associer les PECO à la CE. En avril 1990, le Conseil européen de Dublin donne un avis favorable à la négociation d'accords d'association. Le mandat de ces négociations est établi pendant l'année et le Conseil l'adopte en décembre 1990. C'est à partir de ce moment que sont entreprises les négociations avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, pays ex-communistes les plus avancés sur la voie de la

transition. Les trois accords sont signés le 13 décembre 1991 et entrent en vigueur, après ratification, en février 1994¹⁰³ (Mayhew 1998: 21, Commission européenne 2003).

1. Le cadre juridique

L'élément essentiel de ce processus est son encadrement juridique. À la différence des accords « de première génération », fondés sur les articles 113 et 235 du Traité CEE et donc orientés vers le commerce et la coopération, les nouvelles négociations ont comme base juridique l'article 238, qui porte sur l'association de la Communauté européenne avec d'autres pays ou organisations. Bien qu'employée à plusieurs reprises en relation avec des États ou des groupes d'États du tiers-monde, cette approche avait déjà été utilisée, dans le cas de la Grèce et de la Turquie notamment, pour créer une association préparant l'adhésion de ces pays à la CE. Par conséquent, l'encadrement juridique (auquel on doit ajouter l'appellation « Accords européens ») montre, dès le tout début, la volonté de la Communauté européenne de voir dans la conclusion de ces accords un premier pas vers l'élargissement (*ibid.*).

2. Un système européen de stabilité

D'ailleurs, le préambule de chacun de ces accords affirme vouloir contribuer à l'adhésion du pays en question à la Communauté européenne. L'élargissement qui s'ensuit est présenté comme une étape de la « création, en Europe, d'un système de stabilité reposant sur la coopération, dont l'un des piliers est la Communauté ». Ce système est fondé sur

« l'attachement ferme (...) au processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), y compris la mise en oeuvre complète de toutes les dispositions et de tous les principes qui s'y trouvent, notamment l'acte final d'Helsinki, les documents de clôture des conférences de Vienne et de Madrid et la charte de Paris pour une nouvelle Europe » (Préambule de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Pologne, d'autre part).

¹⁰³ Quant aux autres PECO, les accords sont signés en février 1993 pour la Roumanie, en mars 1993 pour la Bulgarie, en 1995 pour les trois pays Baltes et en 1996 pour la Slovénie. Après la désagrégation de la Tchécoslovaquie, de nouveaux accords doivent être négociés et signés avec la République tchèque et la Slovaquie en octobre 1993 (Mayhew 1998: 21).

Enfin, l'adhésion des PECO à un tel système est rendue possible grâce à la

« transition rapide vers un nouveau système économique et politique, qui respecte l'État de droit et les droits de l'homme, y compris le cadre juridique et économique d'une économie de marché et un système multipartite comprenant des élections libres et démocratiques » (*ibid.*)¹⁰⁴.

Autrement dit, c'est au moyen de ces accords que la Communauté européenne contribue à la mise en place du système/régime de sécurité européen fondé sur les valeurs et les mécanismes de la CSCE. Mais il faut que les identités des pays centre et est-européens changent réellement d'une façon qui puisse les rapprocher des membres de la CE.

3. La conditionnalité¹⁰⁵

Ce sont le préambule et le premier titre, « Principes généraux », qui introduisent les éléments de la conditionnalité :

« il convient d'établir un lien entre, d'une part, la pleine mise en oeuvre de l'association et, d'autre part, l'accomplissement effectif par la Pologne de ses réformes politiques, économiques et juridiques ainsi que l'introduction des facteurs nécessaires à la coopération et au rapprochement entre les systèmes des deux parties, notamment à la lumière des conclusions de la conférence CSCE à Bonn » (Préambule de l'Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Pologne, d'autre part).

De plus,

« le Conseil d'association examine régulièrement l'application du présent accord et les progrès réalisés par la Pologne dans son processus de mise en place d'un système basé sur l'économie de marché.

(...) Dans le courant des douze mois précédant la date d'expiration de la première étape, le Conseil d'association se réunit pour décider du passage à la seconde étape (...). Il tient compte, ce faisant, des conclusions de l'examen visé au paragraphe précédent » (Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Pologne, d'autre part, article 6).

Dans la section suivante, nous reviendrons à la conditionnalité des Accords européens, qui doit être analysée dans le contexte plus ample des relations CE/UE - PECO. Pour le moment, il est important de noter la cohérence de la démarche communautaire dans la perspective qui nous intéresse, c'est-à-dire en ce qui concerne la sécurité européenne. On

¹⁰⁴ Les accords conclus après la création du Partenariat pour la Paix de l'OTAN mentionnent également cette structure (Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République d'Estonie, d'autre part, Préambule).

¹⁰⁵ Pour la définition de ce terme, voir la section 2.2.2.3.

veut instaurer un système européen de sécurité qui favorise les valeurs et les mécanismes de la CSCE. Ce système a besoin des PECO et les PECO ont besoin de ce système. Ils sont donc invités à y participer, ce qui sous-entend leur changement identitaire, et la conditionnalité est utilisée pour orienter et accélérer ce changement.

4. Les objectifs

Pour revenir au contenu des Accords européens, c'est dans leur premier article que l'on énumère les objectifs de l'association :

- fournir un cadre approprié au dialogue politique entre les parties afin de permettre le développement de relations politiques étroites entre elles,
- établir progressivement une zone de libre-échange entre la Communauté et le pays associé pour couvrir la quasi-totalité des échanges entre elles,
- instaurer entre eux les autres libertés économiques sur lesquelles se fonde la Communauté,
- établir des règles politiques et pratiques nouvelles comme base de l'intégration du pays associé dans la Communauté,
- promouvoir la coopération économique, financière et culturelle sur la base la plus large possible,
- soutenir le pays associé dans ses efforts de développement de son économie et d'achèvement de sa mutation vers une économie de marché,
- créer les institutions qui garantiront l'efficacité de l'association (Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Hongrie, d'autre part, article 1).

Si, dans les accords signés en 1991 (avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie), l'adhésion à la CE ne figure que de façon indirecte, les accords ultérieurs s'empressent de corriger cette omission. Le dernier objectif de l'accord signé, un an plus tard, avec la Roumanie est de « créer un cadre approprié pour l'intégration progressive de la Roumanie dans la Communauté » (Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Roumanie, d'autre part, article 1). La conditionnalité y est également introduite : « À cette fin, la Roumanie s'efforcera de remplir les obligations nécessaires » (*ibid.*).

5. Les principes généraux et le dialogue politique

Si on prend comme référence les accords conclus avec les pays Baltes (mieux organisés, puisque bénéficiant de quatre ans d'expérience communautaire dans ce domaine¹⁰⁶), on y trouve un premier titre, « Principes généraux », selon lequel

« le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme établis par l'acte final d'Helsinki et la charte de Paris pour une nouvelle Europe, ainsi que le respect des principes de l'économie de marché, inspirent les politiques intérieures et extérieures des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord » (Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Lettonie, d'autre part, article 2.1).

Le deuxième titre, « Dialogue politique », reprend le premier objectif de l'accord, tout en lui ajoutant le cadre institutionnel destiné à assurer son bon déroulement :

- « 1. Au niveau ministériel, le dialogue politique bilatéral se déroule au sein du Conseil d'association (...).
2. Avec l'accord des parties, d'autres modalités du dialogue politique sont établies, et notamment :
- des réunions, si nécessaire, de hauts fonctionnaires (...),
 - la pleine utilisation de toutes les voies diplomatiques existant entre les parties (...),
 - l'inclusion de la Lettonie dans le groupe des pays qui reçoivent régulièrement des informations sur les activités gérées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (...),
 - tous les autres moyens qui pourraient utilement contribuer à consolider, à développer et à intensifier ce dialogue » (*ibid.*, article 6).

6. L'économie

Il ne faut pas négliger l'importance de la dimension économique ; ce volet est le plus important à la fois parmi les objectifs¹⁰⁷ et dans la structure de l'accord. Il est couvert par le troisième titre, « Libre circulation des marchandises », le quatrième, « Circulation des travailleurs, établissement, prestation des services », le cinquième, « Paiements,

¹⁰⁶ Ils sont signés en 1995.

¹⁰⁷ Objectifs 2-6 (sur 7) :

- établir progressivement une zone de libre-échange entre la Communauté et la Lettonie pour couvrir la quasi-totalité de leurs échanges mutuels,
- promouvoir l'expansion des échanges ainsi que des relations économiques harmonieuses entre les parties afin de favoriser le développement économique dynamique et la prospérité de la Lettonie,
- fournir une base pour la coopération économique, financière, culturelle et sociale et la coopération en matière de prévention des activités illégales, ainsi que pour l'assistance de la Communauté à la Lettonie,
- soutenir les efforts de la Lettonie pour développer son économie et mener à terme, dans des conditions acceptables, le processus de transition vers une économie de marché,
- créer un cadre approprié pour l'intégration progressive de la Lettonie dans l'Union européenne. La Lettonie s'efforce de remplir les conditions nécessaires à cette fin (*ibid.*, article 1.2).

capitaux, concurrence et autres dispositions économiques, rapprochement des législations », le sixième, « Coopération économique », le septième, « Coopération dans le domaine de la prévention des activités illégales » et le neuvième, « Coopération financière ». En faisant abstraction des conséquences sociales des sujets que nous venons d'énumérer, des titres 3 à 9 seul le huitième, « Coopération culturelle », dépasse la sphère de l'économie.

Comme leurs noms le suggèrent, ces parties de l'accord préparent l'adoption des mesures visant l'harmonisation et l'intégration progressive des économies des PECO et de la CE/UE. En ce qui concerne la partie la plus visible des liens économiques, les échanges commerciaux, le principe est celui de concessions réciproques et asymétriques (les barrières communautaires sont éliminées les premières), échelonnées pendant la période de transition. À la fin de celle-ci, même si l'adhésion ne s'est pas encore produite, chaque pays signataire d'un accord européen fait partie d'une zone de libre-échange ayant comme partenaire la CE/UE¹⁰⁸.

7. Les institutions

Le dernier objectif, « créer les institutions nécessaires à la mise en oeuvre de la présente association », est développé dans le dixième titre, « Disposition institutionnelles, générales et finales ». Dispositions dont la plus importante concerne la création du Conseil d'association, « composé, d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, de membres nommés par le gouvernement » du pays (*ibid.*, article 111). C'est l'institution chargée de superviser l'application de l'accord ; elle dispose d'un pouvoir décisionnel, ses décisions liant les parties (*ibid.*, article 112).

Mais le Conseil d'association n'est pas le seul organisme créé par l'accord. Il

« est assisté, dans l'accomplissement de sa mission, par un comité d'association, composé, d'une part, de représentants de membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, de représentants du gouvernement letton, normalement au niveau des hauts fonctionnaires ». « Le Conseil d'association peut déléguer au comité d'association tout ou partie de ses compétences » (*ibid.*, article 114).

¹⁰⁸ Certains domaines sensibles, comme l'agriculture, la sidérurgie ou l'industrie textile, ne sont que partiellement affectés par cette évolution.

Il peut également décider de constituer tout autre comité ou organe spécial propre à l'assister dans l'accomplissement de sa mission.

Enfin, il existe une commission parlementaire, composée de membres du Parlement européen et de membres du Parlement du pays. Son rôle est de constituer « l'enceinte où les membres [des deux Parlements] se rencontrent et échangent leurs vues » (*ibid.*, article 116).

Sans aucun doute, l'élément central de l'architecture institutionnelle mise en place par chaque accord est constitué par le Conseil d'association. Conformément au texte des accords, c'est lui le décideur et l'arbitre dans les domaines couverts par l'association. Il fournit le cadre du dialogue politique entre les PECO et la CE/UE. Il est responsable du développement des secteurs qui, au moment de la négociation des accords, n'ont pas été pris en considération. Et

« il examine tout problème important se posant dans le cadre de l'accord ainsi que toute autre question bilatérale ou internationale d'intérêt commun » (*ibid.*, article 110).

Pourtant, selon Mayhew (1998: 54), les réunions des Conseils d'association sont rarement couronnées de succès. Des ministres des pays communautaires font systématiquement preuve d'une réserve visible en ce qui concerne les discussions avec leurs homologues centre et est-européens. Il arrive souvent que les ministres occidentaux s'en aillent au moment où, à la fin d'une réunion du Conseil des ministres, ils sont censés participer à un Conseil d'association. À vrai dire, leur agenda est rudement mis à l'épreuve par la participation à dix Conseils de ce genre. Mais leur opinion sur l'importance réelle de ces réunions semble aussi être plutôt négative, du moins dans la mesure où de nombreuses décisions sont préparées par le Comité d'association et leur adoption par le Conseil d'association n'est qu'une formalité. De plus, il faut prendre en compte l'énorme déséquilibre entre chaque PECO et l'ensemble de l'Union ; situation qui permet rarement aux représentants d'un gouvernement centre ou est-européen d'imposer leur point de vue, en dépit de l'opposition de leurs partenaires communautaires. Dans les termes d'un témoin direct des Conseils d'association : « ceci suggère que la seule solution réelle aux problèmes des Conseils d'association est que ces pays-là deviennent des membres ! » (Mayhew 1998: 54).

L'asymétrie, illustrée par le paragraphe précédent, pourrait avoir des connotations profondément négatives, en particulier si on la perçoit en termes de puissance. En effet, la plupart des négociations concernent des concessions économiques réciproques (quotas,

tarifs, périodes de grâce etc.). À cause de son poids, l'Union aurait pu imposer à chacun de ses partenaires des conditions systématiquement défavorables. Pourtant, ce n'est pas le cas. Il est possible qu'à l'occasion, l'Union européenne ait profité de son poids pour imposer des décisions défavorables aux PECO, mais elle a toujours évité d'en faire une pratique courante. De façon évidente, une telle approche aurait diminué l'intérêt de ses partenaires pour le processus d'association, ce qui n'était ni dans l'intention, ni dans l'intérêt de Bruxelles. Mais c'est quand même en raison de cette asymétrie que la CE/UE a pu faire appel à la conditionnalité.

2.2.2.3 La conditionnalité, clé de voûte de l'approche communautaire

Dans un texte classique de la transitologie, Schmitter (1996: 29) ajoute aux trois facteurs déjà proposés par Whitehead comme modes d'internationalisation de la démocratie (la contagion, le contrôle et le consentement¹⁰⁹) un quatrième facteur : la conditionnalité. Celle-ci est définie comme

« l'emploi délibéré de la coercition - en associant des conditions spécifiques à la distribution de bénéfices aux pays assistés - par des institutions multilatérales » (Schmitter 1996: 30).

Autrement dit, la conditionnalité signifie que « des acteurs extérieurs demandent à un État souverain d'introduire ou de consolider la démocratie avant de pouvoir profiter des avantages promis » (Éthier 2003: 100)¹¹⁰.

Il s'agit d'un phénomène plutôt récent. De plus, Éthier fait observer que des organisations comme le Conseil de l'Europe ou l'OSCE pratiquent une pseudo-conditionnalité, car elles ne sanctionnent pas les États qui ne font pas les réformes démocratiques demandées (*ibid.*). En fait, c'est dans le contexte communautaire - et, plus précisément, dans les relations avec les PECO - que la conditionnalité a trouvé son vrai champ d'action.

¹⁰⁹ La contagion est définie comme la « diffusion de l'expérience [démocratique] d'un pays à l'autre par le biais de canaux neutres, c'est-à-dire non coercitifs est souvent non intentionnels ». Le contrôle est « la promotion de la démocratie par un pays dans un autre par des politiques explicites appuyées par des sanctions positives ou négatives ». Enfin, le consentement « implique un ensemble complexe d'interactions entre les processus internationaux et les groupes internes, ce qui génère par le bas des attentes et de nouvelles normes démocratiques. » (Schmitter 1996: 30). Pour plus de détails, voir Schmitter (1996: 28-31) et Éthier (2003: 100).

¹¹⁰ Pour une analyse plus approfondie de la conditionnalité, voir également Baylies (1995), Burnell (1994), Nelson et Eglinton (1992), Sorensen (1993), Stokke (1995) et Uvin (1993).

Il faut observer que le terme de « conditionnalité » reste assez général. La pratique de la CE/UE démontre que, en réalité, il s'agit de trois aspects distincts, bien qu'intimement liés : il y a une conditionnalité politique, une conditionnalité économique et, à partir du moment où l'on envisage sérieusement l'élargissement aux PECO, un volet concernant l'assimilation de l'acquis communautaire. Nous décrirons plus loin le fonctionnement de ces trois volets. Pour le moment, il faut insister sur un aspect moins évident : conditionnalité politique ne signifie pas, du moins non de façon exclusive, conditionnalité démocratique. La sphère de la conditionnalité politique est plus large et comprend des exigences aussi diversifiées que l'exécution de bonne foi d'obligations liées à un traité de paix (Bosnie, 1997), l'interruption d'opérations militaires (Croatie, 1995), l'adoption de dispositions constitutionnelles spécifiques (Slovénie, 1995) ou le respect des engagements pris pour la lutte contre le terrorisme ou l'immigration illégale (Schneider et Tucny 2002: 12-13).

Il s'agit donc, d'une part, d'une conditionnalité politique, « de type général et englobant de multiples conditions » et, d'autre part, d'une conditionnalité démocratique, « de type particulier et renvoyant au concept de légitimité démocratique » (*ibid.*). Les deux sont importantes ; mais il est évident que ce qui nous intéresse en premier lieu, dans le contexte de cette thèse, c'est la conditionnalité démocratique, car elle semble la plus apte à contribuer au changement des valeurs et des identités des PECO.

1. Genèse et évolution de la conditionnalité communautaire

Les débuts de la conditionnalité sont tardifs et modestes. Le Traité de Rome ne faisait pas référence aux critères démocratiques. C'est seulement par un document à caractère politique, le Rapport Birkelbach de 1962, que l'on met en relation démocratie et adhésion à la Communauté économique européenne (Éthier 2003: 101, Whitehead 1986: 5 et 21, Benavidès Salas 1991: 336). Bien que dépourvue de base juridique (chose plutôt rare dans le fonctionnement de la CE/UE), la « doctrine Birkelbach » arrive pourtant à s'imposer. Elle interdit l'adhésion des dictatures de l'Europe du Sud. Au moment de la démocratisation de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, l'élargissement à ces pays est conditionné par la consolidation des démocraties en question (pour plus de détails, voir Tucny 2000: 14-16).

Par ailleurs, le Conseil de l'Europe et, en particulier, les mécanismes associés à la Convention européenne des droits de l'homme consacrent progressivement la conditionnalité démocratique comme dimension fondamentale des relations intrarégionales de l'Europe occidentale. Il ne s'agissait pas d'un changement spectaculaire, puisque la plupart de pays membres étaient déjà des démocraties (et là où ce n'était pas le cas, comme en Turquie, les résultats étaient très modestes). Mais une des conséquences majeures de cette situation est « l'exportation » du modèle du Conseil de l'Europe vers le système communautaire (Schneider et Tucny 2002: 16-17).

Ce sont les relations extérieures de la CE en matière économique et, plus précisément, l'aide au développement qui sont la première cible de cette nouvelle conditionnalité. À partir de 1985, la Convention de Lomé IV¹¹¹ impose la reconnaissance du lien étroit qui existe entre la coopération et le respect des droits et libertés fondamentales. Un dernier pas sera franchi en 1995, par l'ajout d'une nouvelle disposition introduisant la possibilité de la suspension partielle ou totale de l'aide ainsi que des procédures très précises de consultation préalable (*ibid.*).

L'expérience concernant les pays de la zone Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) s'avère utile au moment du grand changement à l'Est. D'abord, l'on fait appel à des déclarations politiques : dès janvier 1989, le Parlement européen demande que les traités de commerce et coopération que l'on commence à négocier avec les PECO fassent référence aux droits de l'homme et que ceux-ci soient expressément mentionnés dans les mandats de négociation donnés par le Conseil à la Commission. En avril, le Conseil demande le respect des engagements concernant les droits de l'homme assumés dans le cadre de la CSCE pour la reprise des négociations avec la Roumanie de Ceausescu. En novembre 1989, le sommet de Paris décide que les initiatives destinées à l'Europe orientale ne peuvent s'appliquer qu'aux pays qui rétablissent la liberté et la démocratie (Schimmelfennig *et al.* 2002: 4).

Les déclarations politiques sont suivies par les premières formes d'aide englobant effectivement des éléments conditionnels. Il est vrai que le programme PHARE, créé en décembre 1989 (voir la section 2.2.2.1), n'impose aux partenaires centre et est-européens que la poursuite de leurs réformes économiques. Ce n'est que deux ans plus tard qu'une clause démocratique est ajoutée.

¹¹¹ À la différence de Lomé II (1979), où les partenaires ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) avaient réussi à éliminer toute conditionnalité politique au nom de la compétence nationale exclusive de l'État.

La situation est plus claire dès le début dans le cas de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Cette institution, destinée à appuyer économiquement les PECO, est créée par le Groupe des 24 principaux donateurs à la suite de l'initiative prise au sommet informel de la CE organisé à Paris par la présidence française en novembre 1989 (Mayhew 1998: 14 ; Tucny 2000: 64). *Stricto sensu*, la BERD ne fait pas partie du système communautaire proprement dit. Mais le rôle que jouent les membres de la CE/UE dans sa création et dans son fonctionnement lui octroie une place importante en matière d'appui communautaire aux PECO. Or, conformément à l'article 8 de ses statuts, l'admissibilité aux interventions de la BERD dépend du respect de deux conditions : la transition vers l'économie de marché et l'adoption des principes de la démocratie pluraliste (Wild 1991: 14).

2. La clause fondement

Une approche similaire du point de vue de la forme, mais plus ambitieuse en ce qui concerne les aspects juridiques, se retrouve dans la conclusion des accords « de première génération ». À l'époque communiste, seules la Roumanie de Ceausescu et la Tchécoslovaquie de Husak avaient réussi à conclure des accords commerciaux avec la CE (Benavidès Salas 1991: 337). Mais, à partir de 1988, la plupart des PECO commencent à négocier des accords de commerce et de coopération (voir *supra*, section 2.2.2.1).

Ce sont ces accords qui, pour la première fois dans les relations juridiques CE-PECO, introduisent ce que l'on a appelé « la clause fondement ». Jusque-là, il y avait eu des déclarations politiques et des conditions imposées à l'aide économique. Par contre, dans ces accords (qui sont des traités internationaux), conformément à la clause fondement, il est stipulé que les relations de coopération et toutes les dispositions se fondent sur le respect des principes démocratiques et les droits de l'homme qui inspirent les politiques internes et internationales tant de la Communauté que des États contractants. Cela, il est vrai, n'autorise pas, au regard du droit des traités, la suspension ou la dénonciation de l'accord en cas de violation des principes démocratiques ou des droits de l'homme (Schneider et Tucny 2002: 22). Mais une première étape avait été franchie.

3. La clause élément essentiel

L'expérience acquise à la suite de la conclusion des accords de commerce et de coopération et le fait que le Traité de Maastricht (1992) stipule - pour la première fois en droit communautaire - que les systèmes de gouvernement des États membres doivent être basés sur le triptyque démocratie-État de droit-droits de l'homme (Traité sur l'Union européenne (TUE), article F, §1; voir Schneider et Tucny 2002: 30) permettent, après 1992, le passage à l'étape suivante : l'inclusion dans les nouveaux accords conclus avec les PECO de la « clause élément essentiel ». Selon celle-ci, la suspension ou la dénonciation de l'accord devient possible si l'État en question cesse de respecter les principes démocratiques et/ou les droits de l'homme.

En fait, deux types de clauses complémentaires prennent forme : d'abord, la « clause balte », ainsi appelée puisque introduite pour la première fois dans les accords de commerce et de coopération conclus en 1992 avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Elle autorise la suspension, avec effet immédiat, de l'application de l'accord, dans sa totalité ou en partie, en cas d'atteinte grave aux dispositions essentielles. Pourtant, son emploi est plutôt limité : elle est reprise seulement par les accords de première génération avec l'Albanie (1992) et la Slovénie (1993) (Schneider et Tucny 2002: 24).

Par contre, la « clause bulgare » se retrouve dans tous les accords européens conclus à partir du Traité d'association de la Bulgarie (1993). Elle renvoie, en cas de non-respect des obligations substantielles de l'accord, à des procédures de consultation préalable (avec un mécanisme de conciliation et un large éventail de mesures à adopter), sauf en cas d'urgence spéciale.

Un troisième volet du mécanisme de sanction est développé à partir de la clause bulgare. La « clause Y », ou les « déclarations interprétatives », est présente dans tous les accords conclus après 1995. Il s'agit d'un article « X » identifiant les éléments essentiels (ou le « bloc de conditionnalité » dans sa définition matérielle) suivi par un article « Y » stipulant les modalités procédurales particulières de la conciliation (saisie du Conseil d'association ou de coopération en vue d'un examen approfondi de la situation et de la recherche d'une solution acceptable). On ajoute une déclaration interprétative de l'article Y, précisant les cas d'urgence spéciale et de violations substantielles, la définition des mesures appropriées et la garantie, en cas de mesures fondées sur une urgence spéciale, de procédures relatives au règlement des différends (Schneider et Tucny 2002: 23).

Bien sûr, cela fait partie d'une conditionnalité négative ou « brutale », sanctionnant le non-respect des obligations souscrites en vertu des accords de coopération ou d'association. La pratique communautaire consacre également une conditionnalité positive ou « constructive », comprenant l'appui de la bonne gouvernance (assistance électorale comprise) et la prévention des conflits. Mais ces mécanismes ne sont pas de nature juridique et se limitent au dialogue politique bi- et multilatéral (Schneider et Tucny 2002: 28).

Comme nous l'avons déjà vu dans la section 2.2.2.1, le Conseil européen de Copenhague développe le « bloc de conditionnalité ». Dans la perspective de l'adhésion, les PECO doivent respecter des critères politiques (parmi lesquels la stabilité des institutions), économiques et liés à la reprise de l'acquis communautaire. De cette façon, conditionnalité politique et conditionnalité économique deviennent intimement liées.

Par la suite, presque tous les Conseils européens traitent de la problématique des relations avec les PECO et, implicitement, de la conditionnalité. Celle-ci devient tellement importante qu'elle dépasse la sphère des institutions communautaires, devenant un sujet de débat universitaire. En 1996, De Crombrughe, Minton-Beddoes et Sachs formulent des propositions, dont une partie est d'ailleurs reprise par l'Agenda 2000 publié par la Commission en 1997 (De Crombrughe *et al.* 1996, Mayhew 1998: 367-370). À la même époque (en décembre 1997), le Conseil européen de Luxembourg apporte un développement important en créant la procédure de suivi (« *screening* ») des PECO, procédure faisant appel à l'élaboration de rapports réguliers pour chaque pays candidat¹¹².

Un élément lié au développement interne du droit communautaire s'inscrit dans la même logique. Le 2 octobre 1997, le Traité d'Amsterdam introduit de façon explicite (articles 6.1, 7 et 49) la conditionnalité politique de l'adhésion en tant que critère démocratique exprès d'appartenance à l'Union ayant force juridique obligatoire et pouvant être sanctionné en cas de non-respect, soit par un État candidat (rejet de sa demande), soit par un État déjà membre (Hughes 2003: 18, Schneider et Tucny 2002: 28).

¹¹² Il s'agit de rapports annuels mettant en évidence l'opinion de la Commission européenne sur le progrès des pays associés dans l'accomplissement de leurs engagements politiques, économiques et concernant l'assimilation de l'acquis communautaire. Les critiques formulées dans ces rapports constituent un facteur de pression important sur les PECO, puisqu'il s'agit d'un manquement grave aux obligations imposées par les Accords européens. À la limite, cela peut provoquer l'interruption des négociations d'adhésion (Mayhew 1998: 370).

Mais l'effet le plus spectaculaire de l'application du principe de la conditionnalité est, sans aucun doute, le démarrage, en mars 1998, des négociations d'adhésion avec seulement 5 PECO. Même si cette approche est remplacée, deux ans plus tard, par la « stratégie de la régata », le fait que, finalement, la Roumanie et la Bulgarie n'arrivent pas à être acceptées dans la première vague de l'élargissement prouve l'importance réelle de la conditionnalité, puisque c'est exclusivement par suite de l'inachèvement des réformes préaccession complémentaires que leurs candidatures sont retardées.

Après une longue évolution entamée par le Rapport Birkelbach, la conditionnalité est devenue aujourd'hui un instrument fondamental de l'Union européenne et un formidable facteur formatif pour l'évolution des complexes États-sociétés de l'Europe centrale et orientale.

4. Les effets de la conditionnalité

Depuis plusieurs années, la conditionnalité communautaire appliquée aux PECO est devenue le sujet d'une littérature de plus en plus riche. Parfois, l'on étudie des champs spécifiques : la protection des minorités (Schwellnus 2002, Hughes et Sasse 2003), les aspects économiques (Bronk 2002) et même la sûreté des réacteurs nucléaires (Van Oudenaren 2001). On peut se pencher sur les conséquences de la conditionnalité dans certaines sous-régions : Bulgarie et Roumanie (Spendzharova 2003), l'Europe de Sud-Est (Anastasakis et Bechev 2003). Enfin, l'on peut accorder la priorité aux aspects juridiques (Schneider et Tucny 2002, Tucny 2000).

Cette diversité comporte néanmoins un désavantage important : il est plutôt rare que l'on sorte du descriptif pour analyser les aspects plus théoriques. Pourtant, c'est ce genre de démarche qui devrait être entrepris pour éclairer les aspects fondamentaux de la conditionnalité.

Hughes (2003) est un des rares auteurs qui essaient d'expliquer la conditionnalité communautaire. De façon surprenante, pour lui, la conditionnalité politique ne constitue qu'un facteur déclaratif. Seule la conditionnalité économique a réellement de l'importance, et ce parce que modeler les marchés est-européens est dans l'intérêt direct de l'UE (considérée comme étant à la recherche du profit pur et simple). L'attitude de Bruxelles est d'ailleurs qualifiée de « quasi coloniale » (p. 3) et comparée à la théorie soviétique de la

« souveraineté limitée » (p. 4). La conclusion est que la contribution de la conditionnalité de l'Union européenne à la promotion de la démocratie dans les PECO est minimale : « Plutôt que d'être "faite à l'étranger" par l'UE, la démocratie en Europe orientale se fit largement toute seule » (p. 17).

Une opinion complètement différente est formulée par Diane Éthier (2003). Son point de départ est la comparaison - dans le cadre d'une approche quantitative - de l'efficacité de la conditionnalité employée par l'UE, d'une part, et, d'autre part, des stratégies de promotion de la démocratie mettant l'accent sur des « stimulants » (« *incentives* »), stratégies utilisées par d'autres organisations internationales présentes en Europe centrale et orientale. Tandis que ces dernières apportent peu ou pas de résultats, le succès de la conditionnalité est indéniable. L'auteure explique cette différence en utilisant une variable indépendante - le niveau d'interdépendance et les intérêts communs des décideurs et, par voie de conséquence, leur cohésion et leur résolution pour ce qui est de la mise en oeuvre des réformes - et six variables dépendantes (p. 116). Elle arrive à une conclusion intéressante, confirmant l'hypothèse de De Crombrugghe, Minton-Beddoes et Sachs (voir Mayhew 1998: 368) : la conditionnalité est réellement efficace seulement si elle a comme finalité l'adhésion à l'UE.

Vachudova (2002) essaie d'identifier les mécanismes par lesquels la conditionnalité de l'UE arrive à modifier le comportement des pays visés. Elle conclut que l'élément-clé est lié à la politique intérieure des PECO. C'est cette politique qui détermine la réponse des élites dirigeantes aux « stimulants » associés à l'adhésion à l'Union européenne.

Les pays sont divisés, selon leur attitude envers le changement politique postcommuniste, en deux catégories : libéraux, ayant choisi dès le premier moment une voie prooccidentale à cause de l'existence, dans leur société, d'une forte opposition au communisme, et nationalistes, pour lesquels l'absence d'une telle opposition détermine l'apparition d'une attitude moins enthousiaste envers l'Occident et plus tournée vers des valeurs tenant du nationalisme.

Selon Vachudova, dans une première étape (1989-1994), l'influence de l'UE est marginale dans le choix des PECO d'une trajectoire libérale ou nationaliste. Sa stratégie « passive » ne fait que renforcer les tendances libérales là où elles existaient déjà, sans pouvoir influencer les pays ayant adopté une attitude nationaliste. Par contre, dans l'étape suivante (1995-1999), la stratégie « passive » de l'UE à laquelle vient s'ajouter une

stratégie « active » (la conditionnalité) arrive à modeler le processus de changement politique dans les États « nationalistes ». La perspective de l'adhésion à l'Union européenne rend le centre du spectre politique plus attrayant pour l'électorat, tandis que des acteurs occidentaux aident à instruire les élites de l'opposition à remporter le débat sur la réforme. La victoire des réformistes prooccidentaux en Roumanie (1996), en Bulgarie (1997) et en Slovaquie (1998) serait ainsi une conséquence directe de l'influence de l'UE.

Certains aspects de cette démarche peuvent sembler assez critiquables. Caractériser la Roumanie d'Iliescu ou la Bulgarie de Videnov de « nationalistes » fait complètement abstraction de la nature néocommuniste de ces régimes. On reviendra plus à fond sur celle-ci dans les études de cas du chapitre suivant. De plus, la motivation des changements de 1996-97 a aussi une autre origine, du moins en Bulgarie, où la politique économique de Videnov avait déclenché une terrible crise économique-financière, il est difficile d'ignorer les raisons principalement économiques du vote de 1997. Enfin, dans cette perspective, il serait difficile d'expliquer le succès électoral de 2000 des ex-communistes roumains, vaincus en 1996 (voir la section 3.5.4).

Pourtant, on peut s'accorder sur le fait que l'influence de l'UE s'est accentuée au fur et à mesure que l'adhésion devenait plus crédible et que cette influence s'est matérialisée par l'intermédiaire des élites politiques centre et est-européennes.

Tout en proposant les mêmes objectifs, l'analyse de Schimmelfennig *et al.* (2002) est pourtant différente par le choix des études de cas. Tandis que Vachudova prend en considération six pays membres du régime de sécurité, Schimmelfennig *et al.* travaillent sur les cas du Belarus, de la Slovaquie, de la Turquie et de la Lettonie. Leur comparaison porte, donc, sur deux membres du régime (et non des plus « avancés ») et sur deux pays dont les relations avec l'Union européenne restent assez problématiques, ce qui facilite l'identification des facteurs déterminant soit le rapprochement, soit l'éloignement de l'UE.

Leur conclusion est que l'impact de la conditionnalité est à la fois marginal et divergent. Marginal puisque l'acceptation des objectifs proposés par Bruxelles a toujours dépendu des calculs coûts-bénéfices faits par les gouvernements soumis aux contraintes de la politique intérieure des pays en question. Les auteurs considèrent que la stratégie intimement associée à la pratique communautaire de la conditionnalité est le « *reactive reinforcement* », c'est-à-dire l'octroi de récompenses pour le respect des conditions et leur absence dans le cas contraire, mais non l'appui actif des ceux qui se conforment aux exigences ou la punition active des « mauvais élèves » (p. 2-3). Or, une telle stratégie

« fonctionne mieux là où on en a moins besoin » : elle est efficace dans les cas où les obstacles à l'acceptation des conditions sont faibles, mais elle n'a pas d'effet s'il s'agit de violations des normes démocratiques ou des droits de l'homme (p. 37).

C'est ainsi que des pays où les conditions initiales étaient favorables (homogénéité ethnique, tradition capitaliste et démocratique, milieu international pacifique) sont entraînés dans un cercle vertueux, rendant la conditionnalité efficace et lui permettant de contribuer au progrès des réformes. Par contre, là où prévalent des conditions défavorables, c'est un cercle vicieux qui s'impose, rendant la conditionnalité complètement inefficace et encourageant les tendances autoritaires (p. 38), comme le montre le cas du Belarus.

Nous allons retenir l'importance accordée par Schimmelfennig *et al.* aux gouvernements des PECO en tant qu'éléments essentiels du mécanisme de réponse à la conditionnalité. Quant à la « marginalité » de l'influence communautaire, nous considérons que le choix des pays analysés (Belarus, Turquie) contribue beaucoup à cette opinion pessimiste.

En faisant le bilan critique des analyses consacrées aux effets de la conditionnalité communautaire sur les PECO, nous considérons, d'abord, qu'il est difficile de nier l'efficacité de cette stratégie de promotion de la démocratie. Il est vrai que cette efficacité a une limite très importante : la « récompense » finale doit être l'adhésion à l'UE¹¹³, ce qui met hors-jeu les non-membres du régime de sécurité centre et est-européen. Mais pour les PECO appartenant à ce régime, la conclusion des Accords européens et le sommet de Copenhague (juin 1993) marquent des moments historiques leur permettant de considérer l'adhésion comme une option réaliste. Cela crée les prémisses, sinon la nécessité, du respect des conditions communautaires.

Évidemment, au fur et à mesure que la date de l'adhésion approche, les résultats de la conditionnalité deviennent de plus en plus visibles. Son application ne concerne plus seulement la promotion de la démocratie, mais la sphère politique dans son ensemble, à laquelle s'ajoutent le volet économique et le respect de l'acquis communautaire. Mais cela ne veut pas dire qu'avant 1995 la conditionnalité est un échec total et que ses effets ne sont visibles qu'après cette date. Dès sa période de formation, le régime que nous étudions bénéficie des effets de cette conditionnalité, et l'élément déclencheur est la conclusion des

¹¹³ Cette limitation est confirmée par la comparaison entre le cas des PECO et celui de certains États de la C.É.I. faite dans l'ouvrage dirigé en 2003 par Paul Kubicek.

Accords européens. Ce qui justifie, une fois de plus, leur prise en considération comme composante de la triple structure institutionnelle du régime.

Une deuxième question concerne le mécanisme au moyen duquel la conditionnalité fonctionne. L'élément central est constitué par les décideurs gouvernementaux et par l'ensemble de l'élite politique. Mais leurs réponses aux conditions imposées de l'extérieur ne sont pas libres ; elles sont soumises aux fortes contraintes de la politique intérieure des pays en question, ce qui rend très difficile l'identification précise de chaque effet de la conditionnalité et son isolement des conséquences des autres évolutions internes ou externes.

Un aspect important est soulevé par Schimmelfennig *et al.* (2002: 2), qui insistent sur la différence entre la conditionnalité et l'apprentissage social. C'est incontestablement vrai. Mais les mêmes auteurs, dans leur définition de la conditionnalité, parlent du fait que la raison ultime de celle-ci est

« l'attente que, après une certaine période, les acteurs soumis à la conditionnalité adhèrent à un comportement prosocial pour éviter les punitions et pour continuer de recevoir les récompenses » (*ibid.*).

Autrement dit, si la conditionnalité n'est pas, en soi, un mode d'apprentissage social, elle contribue à celui-ci. Pour reprendre la grille de Wendt, il s'agit du deuxième degré d'intériorisation culturelle (fondé sur l'intérêt) et, par rapport à notre analyse du régime centre et est-européen, c'est incontestablement un élément fondamental du changement identitaire des PECO.

Une dernière remarque est liée au fait que notre analyse ne dissocie pas les effets des Accords européens de ceux de l'élargissement proprement-dit. Or, formellement, les Accords font partie du régime de sécurité centre et est-européen tandis que l'adhésion des PECO à l'UE est l'événement qui met fin à l'existence de ce régime.

Il nous semble qu'une telle dissociation, plutôt difficile du point de vue méthodologique, n'apporterait rien à notre étude. En réalité, les Accords européens et la perspective de l'élargissement ont été les éléments d'un même processus. C'est leur ensemble qui a permis le fonctionnement de la conditionnalité, en modifiant l'identité des complexes États-sociétés centre et est-européens. Nous considérons qu'il s'agit d'un seul et même phénomène, qui doit être analysé en tant que tel.

2.2.2.4 Conclusion : UE, Accords européens et régime de sécurité

Dans cette section, nous explorons les relations complexes tissées depuis quinze ans entre l'Union européenne et les PECO. À la différence de l'OSCE, associée plutôt à la production des valeurs définissant le régime et initialement orientée vers des questions principalement sécuritaires, l'UE couvre une gamme beaucoup plus large de domaines et fait appel à des instruments d'une efficacité incontestable. Ces affirmations sont parfaitement illustrées par la conditionnalité. D'un côté, elle ajoute à la simple promotion de la démocratie des conditions politiques, économiques et liées à l'assimilation de l'acquis communautaire. Autrement dit, elle essaie de modeler en profondeur les complexes États-sociétés de l'Europe centrale et orientale en suivant de près les exemples communautaires.

D'un autre côté, son efficacité est confirmée par les progrès constatés annuellement dans le processus de suivi (« *screening* » ; voir la section 2.2.2.3 3) et, en dernière instance, par l'élargissement de mai 2004, preuve irréfutable de la réussite des efforts de l'Union européenne. Si les PECO n'étaient pas devenus compatibles avec leurs voisins ouest-européens, leur adhésion aurait été tout simplement rejetée, comme elle l'a d'ailleurs été, au moins temporairement, pour la Roumanie, la Bulgarie et, en particulier, pour la Turquie.

Dans ce contexte, il faut souligner l'importance des Accords européens. Leur portée multidimensionnelle et leur composante institutionnelle sont essentielles pour le rapprochement UE-PECO. De plus, c'est leur conclusion qui, en rendant crédible et réaliste l'adhésion des pays respectifs à l'Union, détermine le déclenchement de « l'étape efficace » de la conditionnalité.

Il semble donc tout à fait logique de considérer les Accords européens comme faisant partie de la triple structure institutionnelle du régime de sécurité centre et est-européen. Il s'agit du premier mécanisme institutionnel reliant l'UE à la moitié orientale du continent, mécanisme dont l'efficacité ne fut jamais mise en doute. Leur réussite couvre beaucoup plus de dimensions que l'OSCE. Et leur effet - puisque associé non à une vague identité paneuropéenne mais aux réalités concrètes de l'intégration communautaire - est fondamental pour ce que les pays ex-communistes demandaient en 1989 : le retour à leur ancienne européanité.

Nous pouvons donc affirmer que c'est en raison de ces accords et de l'adhésion qui s'ensuit que le régime de sécurité centre et est-européen arrive à atteindre son but fondamental : l'intégration des PECO à la communauté de sécurité occidentale.

2.2.3 Le Partenariat pour la Paix comme expression de l'implication à l'Est de l'OTAN

La première question à laquelle cette section doit répondre est sans aucun doute « pourquoi le Partenariat ? ». Si, avant la création de celui-ci, les relations OTAN-PECO étaient plutôt faibles, le « PPP » donne le signal d'un rapprochement très visible qui se traduit par une multitude de formes de coopération entre l'organisation atlantique et les États centre et est-européens. Ces relations, beaucoup plus ambitieuses que le Partenariat, ont comme but la préparation des PECO à l'élargissement. Il n'est pas absurde de se demander pourquoi nous prenons en considération, dans le cadre du régime étudié, seulement le Partenariat et non cet ensemble ou l'OTAN elle-même.

La réponse est simple : la mise en place de ces relations prend beaucoup de temps. Pour donner un exemple, une des formes de coopération les plus avancées, le Plan d'action pour l'adhésion (MAP) est créé seulement en 1999. Or, ce n'était pas en 1999 que le régime de sécurité centre et est-européen, qui fonctionnait depuis le début de la décennie, allait découvrir sa troisième composante institutionnelle.

Il est évident qu'après la création du Partenariat, la coopération OTAN-PECO s'est beaucoup développée. Son apogée est, d'ailleurs, l'élargissement lui-même. Mais cela est la conséquence, et non la cause, du régime. Nous ne devons pas attribuer à une évolution tardive - et qui n'a pu avoir lieu que par suite des changements apportés par le régime - l'existence et le succès de ce régime lui-même.

Quant à l'idée de prendre en considération l'ensemble de l'OTAN comme composante du régime, elle se heurte à un obstacle de taille. Avant tout, l'OTAN incarne le principe de la défense commune. Une attaque contre un de ses membres est automatiquement interprétée comme une attaque contre l'ensemble de ses membres. Elle donne lieu à une réaction de l'organisation dans son ensemble.

Or, jusqu'à l'élargissement, les PECO ne sont aucunement associés à ce mécanisme. L'OTAN ne leur offre pas de garanties de sécurité. Une attaque contre un

PECO ne pouvait pas être considérée comme une attaque contre l'ensemble des membres de l'OTAN. Autrement dit, le principe de la défense commune ne s'appliquait pas à l'Europe centrale et orientale.

Cette situation montre les limites de l'implication de l'OTAN à l'Est. Celle-ci reste une organisation extérieure à la région, qui s'y intéresse, mais seulement de façon limitée. C'est pour cette raison que nous jugeons qu'il est inapproprié de la considérer comme constituant elle-même une composante du régime de sécurité centre et est-européen. Le choix du Partenariat pour la Paix nous semble plus judicieux, dans la mesure où c'est par le biais de cette structure que l'OTAN a une implication directe dans l'évolution sécuritaire de la région.

Dans un premier temps, nous allons présenter l'évolution des relations OTAN-PECO dans l'après-communisme. Puis, nous décrivons la création et la structure du Partenariat pour la Paix. Enfin, nous décrivons l'évolution post-Partenariat qui culmine avec l'élargissement de l'OTAN. Ce n'est qu'après ce volet, principalement descriptif, que nous analyserons la contribution du Partenariat et de l'ensemble de l'OTAN au changement identitaire qui a entraîné le succès du régime étudié.

2.2.3.1 Les relations OTAN-PECO après la fin de la guerre froide

Selon Charles Zorgbibe (2002), la fin de la guerre froide détermine trois transformations de l'OTAN : une modification radicale de la doctrine d'emploi des forces et du dispositif militaire de l'Alliance, la « course vers l'Est » et le fait que,

« transcendant la vieille contradiction théorique entre les alliances particulières et l'alliance universelle incarnée par l'Organisation mondiale de sécurité collective, l'Alliance atlantique s'érige en « bras séculier » de l'organisation régionale européenne, l'OSCE, voire de l'ONU » (Zorgbibe 2002, 186-191)¹¹⁴.

Pour ce qui est de la « course vers l'Est », il faut pourtant être prudent : son démarrage est beaucoup plus lent que dans le cas de l'Union européenne. La raison est évidente : on ne voulait pas contrarier l'Union soviétique moribonde.

Il n'en reste pas moins que, pour certains PECO, cette prudence est difficilement acceptable. Les pays de Visegrad, en particulier, expriment clairement leur volonté de se

¹¹⁴ Le titre du chapitre est d'ailleurs « L'adaptation à la turbulence : les transformations de l'OTAN ».

rapprocher de l'OTAN. Mais les demandes pour un partenariat faites par les présidents tchécoslovaque Havel, en mars 1991, et polonais Walesa, en juillet 1991, sont poliment repoussées par le Secrétaire général de l'OTAN, Manfred Wörner (Hyppia 1997: 58). Lors de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord de Copenhague, en juin 1991, l'OTAN signifie sa volonté de coopérer avec les PECO, mais dans le cadre de la CSCE. Ce n'est qu'après le putsch d'août que les membres de l'OTAN prennent conscience de la nécessité de donner une assurance de sécurité aux PECO.

Au deuxième sommet de Visegrad, en octobre 1991, les pays de ce groupe demandent officiellement des garanties de sécurité à l'OTAN. En réponse, sans aller jusqu'à leur accorder ces garanties, l'Organisation se montre disposée à créer une structure destinée à servir de lieu d'échange privilégié sur les questions de sécurité entre l'Alliance atlantique et les PECO. C'est en novembre 1991, en même temps qu'elle adopte son nouveau Concept stratégique, que l'OTAN décide de mettre en place le Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA ou Cocona) (Hyppia 1997: 60).

Cette nouvelle institution multilatérale, dont la réunion inaugurale se tient le 20 décembre 1991, regroupe les pays membres de l'OTAN et, dans un premier temps, neuf pays d'Europe centrale et orientale. En mars 1992, la participation au Conseil de coopération nord-atlantique est élargie de manière à inclure tous les membres de la Communauté des États indépendants, et, en juin de la même année, la Géorgie et l'Albanie adhèrent au Cocona¹¹⁵ (Manuel de l'OTAN, www.nato.int/docu/manuel/2001/hb020201f.htm consulté le 2 avril 2004).

Le rôle principal du Conseil de coopération nord-atlantique est de permettre aux autres pays européens de profiter de l'expérience et de l'expertise des pays membres de l'OTAN sur les questions portant sur les divers aspects de la sécurité. Plusieurs programmes de coopération sont entrepris par les différents membres. Dès la première réunion, les pays membres conviennent de tenir des réunions bimestrielles des ambassadeurs ; des réunions supplémentaires au niveau ministériel ou en session permanente avec ceux-ci, si les circonstances l'exigent ; des réunions périodiques des comités subordonnés de l'OTAN (politique, économique, comité militaire et groupes annexes, groupe consultatif de la politique atlantique) (*ibid.*).

¹¹⁵ En mai 1997, il est remplacé par le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) qui sert de cadre général à la coopération entre l'OTAN et ses pays partenaires. Avant l'élargissement de 2004, le CPEA comptait 46 pays membres (Manuel de l'OTAN, <http://www.nato.int/docu/manuel/2001/hb030201f.htm> consulté le 2 avril 2004).

Les consultations et la coopération sont axées sur la sécurité et sur les questions connexes, comme la planification de la défense, les approches conceptuelles dans la maîtrise des armements, la conception démocratique des relations entre civils et militaires, la coordination civilo-militaire de la gestion de la navigation aérienne, la conversion des moyens de production de la défense à des fins civiles et la participation aux programmes scientifiques et environnementaux de l'OTAN (Dumoulin 1992/1997: 39).

Pourtant, des critiques assez sévères sont formulées à l'adresse du Cocona.

« Le CCNA ne fut pas plus qu'un *beau geste*¹¹⁶ destiné à tempérer les attentes des anciens États du Pacte de Varsovie concernant leur assimilation rapide par les institutions occidentales » (Hugh de Sanctis, cité par Hyppia 1997: 60).

Il crée l'apparence d'un cadre de sécurité en évolution, tandis que, en réalité, l'OTAN est « organisationnellement nonpréparée et politiquement peu disposée » à faire plus qu'afficher des bonnes intentions. Ceci devient évident pour les Est-Européens après la chute de l'Union soviétique, à la fin de 1991, et la décision ultérieure de l'OTAN d'élargir le Cocona à l'ensemble des républiques ex-soviétiques (*ibid.*). Nous pourrions ajouter que les effets pratiques des activités du Conseil de coopération nord-atlantique restent très modestes.

L'insuffisance du Cocona et les menaces sécuritaires associées aux guerres yougoslaves rendaient nécessaire l'adoption de mesures plus ambitieuses. Pourtant, l'OTAN ne voulait pas encore envisager l'élargissement proprement dit, principalement pour conserver de bonnes relations avec une Russie menacée par l'ultranationalisme de Jirinovski. Un compromis est mis au point : la création du Partenariat pour la Paix.

2.2.3.2 La création et la structure du Partenariat pour la Paix

Le Partenariat pour la Paix est donc une solution de compromis entre les demandes d'adhésion formulées par certains PECO et le manque de préparation de l'OTAN, qui ne veut pas franchir un pas considéré comme trop ambitieux dans l'avenir immédiat. À cela s'ajoute une raison plus concrète : il n'y avait ni composante opérationnelle dans la Charte du Cocona, ni structure au niveau des ministres de Défense dans l'organisation du même Conseil de coopération. Celui-ci était donc incapable d'assurer le suivi exigé par des

¹¹⁶ En français dans l'original.

opérations communes de maintien de la paix. C'est aussi pour répondre à ce problème que le Partenariat est conçu. D'ailleurs, le nom sous lequel il fut d'abord proposé¹¹⁷ est « Partenariat pour le Maintien de la Paix » (Drew 1995: 27).

Le Partenariat pour la Paix est lancé à la réunion au sommet que le Conseil de l'Atlantique Nord tient à Bruxelles en janvier 1994. Tous

« les États participant aux travaux du Conseil de coopération nord-atlantique et les pays membres de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe qui étaient capables et désireux de contribuer à ce programme »

sont invités à s'y joindre. L'invitation a depuis été acceptée par 30 pays¹¹⁸ (Manuel de l'OTAN, <http://www.nato.int/docu/manuel/2001/hb030201f.htm> consulté le 2 avril 2004).

1. Objectifs

Dès sa création, le Partenariat se propose des objectifs qui peuvent être divisés en trois catégories. D'abord, il s'agit d'améliorer la coopération militaire entre l'OTAN et les PECO¹¹⁹. Un deuxième point concerne la préparation d'éventuelles opérations, menées sous l'autorité des Nations Unies et/ou sous la responsabilité de l'OSCE¹²⁰. Enfin, ce sont des aspects intimement liés au rôle de la composante militaire d'un système politique démocratique : « faciliter la transparence dans les processus d'établissement des plans et des budgets de défense nationaux » et « faire en sorte qu'un contrôle démocratique s'exerce sur les forces de défense »¹²¹. Le Document cadre précise également que la participation active au Partenariat pour la Paix jouera un rôle important dans le processus évolutif d'adhésion de nouveaux membres à l'OTAN, ce qui allait se vérifier dans la pratique.

¹¹⁷ Au siège du SHAPE, dans le cadre de la composante du Cocona couvrant les relations OTAN-PECO sur le plan militaire (Drew 1995: 27).

¹¹⁸ La Russie fait, elle aussi, partie du partenariat. Mais sa position y est aussi singulière que dans le cadre du régime de sécurité centre et est-européen. Pour plus de détails sur les circonstances de son adhésion, voir Carr et Ifantis (1996: 143).

¹¹⁹ « Développer des relations militaires de coopération avec l'OTAN, en vue d'activités de planification et de formation ainsi que des exercices communs, afin de rendre les pays du PPP mieux à même d'entreprendre des missions dans les domaines du maintien de la paix, de la recherche et du sauvetage, des opérations humanitaires et dans les autres domaines qui pourraient être agréés par la suite; se doter, à plus long terme, de forces mieux en mesure d'opérer avec celles des membres de l'Alliance de l'Atlantique Nord » (Manuel de l'OTAN, www.nato.int/docu/manuel/2001/hb030202f.htm consulté le 2 avril 2004).

¹²⁰ « Maintenir les moyens et l'état de préparation permettant d'apporter une contribution à des opérations menées sous l'autorité des Nations Unies et/ou sous la responsabilité de l'OSCE » (*ibid.*).

¹²¹ *Ibid.*

Il nous semble important que deux des objectifs du partenariat soient destinés à assurer le progrès de la démocratie dans les pays membres. Cela montre clairement que la création et le fonctionnement du PPP s'inscrivent dans la logique du changement identitaire des complexes États-sociétés de l'Europe centrale et orientale.

En effet, certains aspects des rapports civils-militaires (et surtout l'énorme influence politique du complexe militaro-industriel ex-soviétique) avaient contribué à l'escalade des conflits postsoviétiques et yougoslaves. Le maintien d'un climat pacifique n'est donc possible que s'il existe un contrôle efficace des militaires par le pouvoir politique, objectif que le Partenariat pour la Paix inscrit au nombre de ses priorités. Or, cela a réellement des conséquences pour les PECO. Pour ne donner qu'un seul exemple, en Roumanie le poste de ministre de la Défense est confié, pour la première fois, à un civil en mars 1994, précisément dans le cadre du débat sur le Partenariat (Barany 2002: 157; pour plus de détails, voir la section 3.5.5).

La référence faite à l'OSCE est également importante. Le deuxième objectif du Partenariat, qui concerne les éventuelles opérations militaires menées sous la responsabilité de l'OSCE, met en évidence la complémentarité entre l'apport de cette organisation et de l'OTAN au maintien de la stabilité régionale. En fait, cette complémentarité existe depuis les années 1980 et s'est affirmée dans la décennie suivante.

Comme nous l'avons déjà montré, une des missions de la CSCE/OSCE est la mise en application des traités créant les sous-régimes européens à caractère militaire (voir la section 2.2.1.2). Or, la plupart de ces traités - et en particulier le Traité sur les forces conventionnelles en Europe - avaient été négociés par l'OTAN, qui en avait confié la mise en pratique à la CSCE. La création du Partenariat pour la Paix ne fait que développer cette complémentarité dans le domaine des opérations militaires proprement dites.

Enfin, il nous semble essentiel que parmi ses objectifs, le Partenariat mentionne explicitement « le processus évolutif d'adhésion de nouveaux membres à l'OTAN » (www.nato.int/docu/manuel/2001/hb030202f.htm). Comme nous le verrons à la section 2.2.3.4, il s'agit d'un élément essentiel dans la perception du Partenariat en tant que premier pas vers l'élargissement de l'OTAN. Pour les gouvernements et pour les sociétés de l'Europe centrale et orientale, c'est déjà là la promesse d'une garantie de sécurité.

2. Domaines de coopération

Quant aux domaines de coopération envisagés, ils couvrent un large éventail de possibilités, tant dans le domaine militaire que dans celui, plus large, des questions liées à la défense, sans être nécessairement d'ordre militaire. Voilà la liste des domaines de coopération qui figurent dans le Programme de travail du Partenariat 2001-2002 : questions liées à la défense aérienne ; gestion/contrôle de l'espace aérien ; consultation, commandement et contrôle, y compris les systèmes d'information et de communication, les systèmes de navigation et d'identification, ainsi que les aspects, les procédures et la terminologie relatifs à l'interopérabilité ; plans civils d'urgence ; gestion des crises ; contrôle démocratique des forces et des structures de défense ; établissement des plans et des budgets de défense et gestion des ressources ; planification, organisation et gestion des programmes nationaux d'acquisition de matériels de défense et coopération internationale dans le domaine des armements ; politique et stratégie de défense ; planification, organisation et gestion des programmes nationaux de recherche-technologie en matière de défense ; géographie militaire ; action humanitaire globale de lutte contre les mines ; formation linguistique ; logistique ; services de santé ; soutien météorologique pour les forces des pays OTAN/partenaires ; infrastructure militaire ; protection et défense NBC ; maintien de la paix : concepts, plans et opérations ; armes légères et de petit calibre ; aspects opérationnels, matériels et administratifs de la normalisation ; exercices militaires et activités de formation connexes ; instruction, entraînement et doctrine militaires (Manuel de l'OTAN, www.nato.int/docu/manuel/2001/hb030204f.htm consulté le 2 avril 2004).

Si la plupart de ces domaines sont de nature purement militaire, il ne faut pas ignorer l'importance du contrôle démocratique des forces armées et des institutions de défense. Cela reflète les objectifs démocratiques du Partenariat, en démontrant que l'atteinte de ceux-ci est réellement poursuivie dans la pratique.

3. Structure institutionnelle

Du point de vue institutionnel, l'organe de travail de base du Partenariat est le Comité directeur politico-militaire du Partenariat pour la Paix (PMSC), chargé des

questions relatives au PPP. Il se réunit en différentes configurations, rassemblant soit les Alliés seulement, soit les Alliés et les Partenaires.

Le PMSC a pour principales responsabilités

« de rendre au Conseil de l'Atlantique Nord des avis sur des questions en rapport avec le Partenariat, d'assurer la coordination globale du Programme de travail du Partenariat, d'élaborer des directives politico-militaires à l'intention des autorités militaires de l'OTAN pour la préparation de leur contribution au Programme de travail du Partenariat concernant les exercices et autres activités militaires, de fournir des directives pour l'établissement des Programmes de partenariat individuels et leur présentation au Conseil, ainsi que de déterminer et de coordonner les travaux liés au Processus de planification et d'examen (PARP) du Partenariat » (*ibid.*).

Un autre élément important est la Cellule de coordination du Partenariat (CCP), installée à Mons (Belgique). Créée sous l'autorité du Conseil de l'Atlantique Nord, elle relève directement des deux commandements stratégiques de l'OTAN.

La CCP est chargée de

« coordonner les activités militaires conjointes dans le cadre du PPP et d'effectuer les travaux de planification militaire nécessaires à la mise en œuvre des aspects militaires du Programme de travail du Partenariat, notamment en ce qui concerne les exercices et activités liés aux opérations humanitaires, de maintien de la paix, de recherche et de sauvetage. La CCP participe également à l'évaluation de ces activités militaires » (Manuel de l'OTAN, www.nato.int/docu/manuel/2001/hb030206f.htm consulté le 2 avril 2004).

Il faut préciser qu'en 1997, on décide de renforcer le partenariat. Parmi les mesures adoptées à cette occasion, une des plus importantes est la mise en place de représentants d'état-major du partenariat dans divers quartiers généraux de l'OTAN, aux niveaux stratégique et régional. Chacun se compose d'un noyau d'officiers provenant de pays alliés et de pays partenaires, qui ont un statut international et travaillent ensemble à la planification d'exercices et à l'exécution d'autres fonctions de coopération. Soixante agents issus de pays partenaires et le même nombre d'agents provenant des pays de l'OTAN font partie des neuf représentants d'état-major établis à ce jour. Des officiers issus de pays partenaires sont en poste à la Cellule de coordination du Partenariat (CCP) de Mons, aux côtés de leurs collègues originaires des pays de l'OTAN (Manuel de l'OTAN, www.nato.int/docu/manuel/2001/hb030207f.htm consulté le 2 avril 2004).

Au siège de l'OTAN, les pays partenaires ont établi des Missions diplomatiques. Ils sont représentés aux réunions du Comité militaire de l'OTAN, en configuration Conseil de partenariat euro-atlantique / Partenariat pour la Paix, par des officiers supérieurs en poste dans les Missions des pays partenaires établies à l'OTAN et désignés comme représentants militaires de leur pays.

4. Évolution du Partenariat

Selon les termes du Document cadre du Partenariat, l'OTAN s'est engagée à mettre au point, avec les pays partenaires, un processus de planification et d'examen devant servir à déterminer et à évaluer les forces et les moyens susceptibles d'être mis à disposition pour des activités de formation, des exercices et des opérations à caractère multinational menés de concert avec les forces de l'Alliance. Le premier cycle de ce processus débute en décembre 1994, avec la participation de 15 pays partenaires. Il s'agit d'une contribution significative des pays partenaires aux opérations de paix dirigées par l'OTAN dans l'ex-Yougoslavie. Par ailleurs, cela aide à renforcer l'élément de consultation politique du Partenariat et à assurer une plus grande participation des Partenaires à la prise de décisions et à la planification dans le cadre du Partenariat. Ce processus joue également un rôle essentiel dans la préparation des candidats à l'adhésion à l'OTAN (Manuel de l'OTAN, www.nato.int/docu/manuel/2001/hb030208f.htm consulté le 2 avril 2004).

Après les mesures de renforcement, adoptées en 1997, des plans concernant « un Partenariat renforcé et plus opérationnel » sont approuvés en 1999, au Sommet de Washington, dont le Partenariat est l'un des principaux thèmes. Les Partenaires se voient, entre autres, attribuer un plus grand rôle dans le processus de planification et de décision du PPP. Le Concept stratégique actualisé, adopté à Washington, fait figurer la gestion des crises et le Partenariat parmi les tâches de sécurité fondamentales de l'Alliance (Manuel de l'OTAN, www.nato.int/docu/manuel/2001/hb030209f.htm consulté le 2 avril 2004).

Ces progrès montrent qu'en dix ans, le Partenariat a réellement subi un essor significatif, de nature à le rendre beaucoup plus complet et plus efficace. Finalement, il s'agit d'une évolution naturelle : son rôle implicite était la préparation de l'élargissement de l'OTAN, tâche accomplie par l'élargissement de 2004. Or, son succès aurait été impossible sans un effort d'envergure qui, par sa nature, supposait une évolution continue et profonde des instruments et des approches mis en oeuvre.

C'est dans la section 2.2.3.4 que nous allons développer les effets de son fonctionnement sur le renforcement du régime de sécurité centre et est-européen et sur l'identité des complexes États-sociétés de cette région.

2.2.3.3 Du Partenariat à l'élargissement

Au fur et à mesure que le Partenariat renforçait la coopération entre les membres de l'Alliance atlantique et les États de l'Europe centrale et orientale, il devenait de plus en plus difficile d'éviter le sujet de l'élargissement, qui finit par s'imposer comme un des débats majeurs de la sécurité (est-)européenne¹²². À vrai dire, la plupart des spécialistes s'accordent sur le fait que, à terme, l'OTAN allait s'étendre à l'ensemble des PECO¹²³. La question n'était pas de savoir si, mais quand, un tel élargissement allait avoir lieu¹²⁴.

Les adversaires d'un élargissement rapide¹²⁵ considéraient que tracer une nouvelle ligne de démarcation entre Est et Ouest était, en soi, une erreur. De plus, cela risquait de provoquer la Russie, en mettant en danger les réformateurs prooccidentaux de ce pays et en favorisant la propagande des ultranationalistes à la Jirinovski. Il était très difficile de définir des critères objectifs pour les nouvelles adhésions et de les justifier sur le plan politique, tandis que des critères subjectifs pouvaient provoquer des ressentiments et créer des nouveaux foyers d'instabilité chez les candidats rejetés. Un élargissement limité comportait aussi une dimension morale, puisqu'il octroyait un statut privilégié à certains PECO, en laissant de côté les autres. En ce qui a trait à l'Alliance même, sa cohésion et ses mécanismes décisionnels devenaient excessivement problématiques ; l'OTAN pouvait se trouver paralysée ou ramenée au niveau d'un simple système de sécurité collective aux contours très flous. Comme les réactions au sujet de la Bosnie le montrèrent, l'opinion publique occidentale et l'OTAN elle-même n'étaient pas prêtes à étendre aux PECO la portée de l'article 5 du traité de Washington, c'est-à-dire le recours à la défense collective en cas d'agression. Aucun des pays candidats n'était prêt à respecter les normes militaires de l'Alliance (compatibilité des forces et équipements militaires, etc.). Enfin, un élargissement précoce ne ferait qu'apporter, au sein de l'OTAN, des nouvelles sources

¹²² Pour plus de détails, voir Borawski et Young (2001), Carpenter et Conry (1998), Carr et Ifantis (1996), David et Lévesque (1999), De Leonardis (2001), Dumoulin (1997), Goldgeier (1999), Hyppia (1997), Latter (1995), Morrison (1995), Thompson (1998), Yost (1998).

¹²³ Pour certains, même la candidature future de la Russie était à prendre en considération.

¹²⁴ Pour une explication constructiviste de l'élargissement, voir Schimmelfennig (1998) (« *NATO Enlargement : A Constructivist Explanation* »). Le concept de socialisation par l'OTAN des PECO (et, plus précisément, de la République tchèque et de la Roumanie) est également développé par Gheciu (2001).

¹²⁵ On peut citer, entre autres, John Newhouse, Emanuel Adler, Philip Zelikow et Charles William Maynes (David et Lévesque 1999: 21).

d'instabilité et, en particulier, des tensions ethniques (Napolitano et Voigt 1995/1997: 31-32).

Par contre, les adeptes de l'élargissement rapide¹²⁶ considèrent que l'instauration de la stabilité à l'Est est devenue une priorité et un impératif stratégique ; la meilleure façon de s'acquitter de cette tâche consiste en un élargissement progressif pour réduire et gérer les foyers potentiels d'instabilité avant que ceux-ci ne contaminent inéluctablement la zone du Traité. Ils considèrent également qu'il ne faut pas autoriser la Russie à exercer effectivement un droit de veto sur les dispositions occidentales en matière de sécurité, arrêtées à l'issue d'un processus libre et démocratique et destinées à renforcer la stabilité de tous en Europe. Le raisonnement selon lequel l'élargissement à certains PECO était incompatible avec la poursuite des « partenariats stratégiques » associant d'autres pays de la région est intrinsèquement erroné. L'énoncé de critères objectifs auxquels doivent satisfaire les candidats et l'octroi d'un délai raisonnable à cet effet, ne sont pas des obstacles insurmontables, compte tenu de la volonté politique requise de la part de l'OTAN et, parallèlement, de la reconnaissance des avantages qu'un élargissement apporterait à toute l'Alliance. L'avertissement, selon lequel la cohésion et les mécanismes décisionnels de l'OTAN seraient gravement compromis par l'élargissement, ne repose sur rien de concret ; il faut, au contraire, prendre pour hypothèse que les nouveaux membres souscriront aux mêmes valeurs et aux mêmes engagements que les autres membres de l'Alliance. Quoi qu'il en soit, l'OTAN se tourne maintenant vers des arrangements plus souples (« coalitions de pays de bonne volonté », « Groupes de forces interarmées multinationales ») qui, en toute circonstance, élimineront la nécessité d'un processus décisionnel collectif monolithique (Napolitano et Voigt 1995/1997: 32-33). Le manque d'enthousiasme de l'OTAN quant, à son propre élargissement, n'est pas nécessairement incompatible avec un type spécial de statut intérimaire jugé acceptable par certains PECO. Le traité de Washington ne conditionne pas l'élargissement par le respect de certains critères et normes militaires ; leur prise en considération avant qu'une décision politique ne soit adoptée revient à réécrire l'histoire même de l'OTAN. Tout donne à penser que les meilleures garanties de résolution des problèmes de minorités et d'ethnies dans certains pays se trouvent au sein - et non à l'extérieur - d'une Alliance stable, surtout si cette résolution ou, du moins, la gestion constructive desdits problèmes constitue une condition

¹²⁶ Par exemple, Ronald Asmus, Richard Kugler, Stephen Larrabee, Allen Sens, Steve Weber ou Strobe Talbott (David et Lévesque 1999: 20).

sine qua non de l'obtention d'un statut de membre à part entière. Enfin, la responsabilité morale et historique d'ouvrir ses portes aux PECO et de leur offrir l'accès à ses institutions échoit à l'Ouest, dans la mesure où les PECO souscrivent sans ambiguïté aux valeurs, normes et obligations démocratiques occidentales (*ibid.*).

Finalement, la dispute est tranchée en 1994-1995 par le changement d'attitude des États-Unis. En décidant de participer davantage à l'évolution sécuritaire de la moitié orientale du continent européen (Yougoslavie comprise), l'administration Clinton donne aussi le signal de l'élargissement de l'OTAN¹²⁷. À partir de ce moment, le Partenariat pour la Paix ne pouvait avoir autre rôle que celui d'antichambre de l'élargissement.

C'est le 10 janvier 1994, au Sommet de Bruxelles, que les dirigeants des 16 pays alliés indiquent qu'ils

« escomptent et envisagent favorablement un élargissement de l'OTAN aux États démocratiques, à l'Est. Ils réaffirment que, conformément aux dispositions de l'article 10 du Traité de Washington, l'Alliance reste ouverte à l'adhésion d'autres États européens susceptibles de favoriser le développement des principes du Traité de Washington et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord » (Manuel de l'OTAN, www.nato.int/docu/manuel/2001/hb030102f.htm consulté le 2 avril 2004).

Pourtant, cela reste pendant assez longtemps une déclaration sans effets réels. Ce n'est qu'en septembre 1995 que l'Alliance adopte « l'Étude sur l'élargissement de l'OTAN », premier document qui parle de l'élargissement comme d'une évolution inéluctable.¹²⁸

Les choses sont moins claires quant à la portée du processus. Il semble que l'on envisageait déjà une approche graduelle, fondée sur une succession de vagues d'élargissement, dont les premières allaient être assez modestes. Comme on fait remarquer dans l'Étude sur l'élargissement de l'OTAN :

¹²⁷ Pour une description détaillée de ce changement d'attitude, voir Goldgeier (1999).

¹²⁸ Conformément à son premier chapitre, « l'élargissement contribuera à accroître la stabilité et la sécurité de tous les pays de la zone euro-atlantique en permettant : d'encourager et de soutenir les réformes démocratiques, y compris le contrôle civil et démocratique des forces armées; de favoriser, dans les nouveaux pays membres de l'Alliance, les modes et habitudes de coopération, de consultation et de recherche de consensus qui caractérisent les relations entre les Alliés actuels; de promouvoir les relations de bon voisinage, ce qui profiterait à tous les pays de la zone euro-atlantique, qu'ils soient ou non membres de l'OTAN; de mettre l'accent sur la défense commune et d'en étendre les bénéfices, et d'accroître la transparence des plans de défense et des budgets militaires, en réduisant ainsi les risques d'instabilité que pourrait engendrer une approche exclusivement nationale des politiques de défense; de renforcer la tendance à l'intégration et à la coopération en Europe sur la base de valeurs démocratiques communes et ainsi de freiner la tendance inverse à la désintégration selon des axes ethniques et territoriaux; d'accroître la capacité de l'Alliance de contribuer à la sécurité européenne et internationale, y compris dans le cadre d'activités de maintien de la paix menées sous la responsabilité de l'OSCE et d'opérations de maintien de la paix placées sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies, ainsi qu'à la faveur d'autres missions nouvelles; de consolider et d'élargir le partenariat transatlantique. » (Étude sur l'élargissement de l'OTAN (1995), chapitre 1 : Objectifs et principes de l'élargissement <http://www.nato.int/docu/fonda/ela-9502.htm> consulté le 8 avril 2004).

« Il appartiendra à l'OTAN de décider elle-même de son élargissement. Celui-ci se déroulera suivant un processus graduel, actif et transparent, incluant un dialogue avec toutes les parties intéressées. Il n'y a pas de liste fixe ou rigide de critères sur la base desquels inviter de nouveaux États à devenir membres de l'Alliance. La décision sera prise au cas par cas et certains pays pourront accéder au statut de membre de l'Alliance avant d'autres. La décision d'admettre ou de ne pas admettre de nouveaux membres ne doit pas être prise sur la base de leur appartenance à un certain groupe ou une certaine catégorie. Au bout du compte, les Alliés décideront par consensus, pour chaque nouveau membre potentiel, s'il convient de l'inviter à adhérer à l'Alliance, selon qu'ils jugeront que cela contribuera à la sécurité et à la stabilité dans la région de l'Atlantique Nord au moment où une telle décision devra être prise » (*ibid.*).

Quant à l'opposition prévisible de la Russie, le document affirme explicitement que « aucun pays non-membre de l'Alliance ne doit se voir conférer un droit de veto ou un droit de regard sur le processus et les décisions » (*ibid.*).

Les évolutions ultérieures confirment que la politique d'élargissement allait respecter les recommandations de cette étude. Faisons à présent la chronologie du premier élargissement, selon le Manuel de l'OTAN (Manuel de l'OTAN, www.nato.int/docu/manuel/2001/hb030102f.htm consulté le 2 avril 2004) :

En 1996, un dialogue individuel intense est entamé avec 12 pays partenaires intéressés. Ces sessions leur permettent de mieux comprendre le mode de fonctionnement de l'Alliance, et l'Alliance peut mieux voir où en sont ces pays en matière d'évolution interne ainsi que de règlement d'éventuels différends avec des pays voisins.

Le 10 décembre 1996, les Alliés commencent à rédiger des recommandations sur le ou les pays qu'il convient d'inviter à engager avec l'Alliance des pourparlers d'adhésion, en prévision d'une décision qui sera prise au Sommet de Madrid, de juillet 1997. Au début de 1997, le dialogue s'intensifie avec 11 pays partenaires, à la demande de ceux-ci. Parallèlement, les autorités militaires de l'OTAN entreprennent une étude des questions militaires en ce qui a trait aux pays intéressés à adhérer à l'OTAN.

Enfin, le 8 juillet 1997, au Sommet de Madrid, les dirigeants des pays alliés invitent la République tchèque, la Hongrie et la Pologne à entamer des pourparlers d'adhésion avec l'Alliance¹²⁹. Ils réaffirment également que l'OTAN reste ouverte à l'adhésion de nouveaux membres.

¹²⁹ Les ministres des Affaires étrangères de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne déposent leurs instruments d'accession au Traité de l'Atlantique Nord, à Independence, dans le Missouri (États-Unis), le 12 mars 1999. Cette cérémonie marque leur entrée officielle dans l'Alliance (Manuel de l'OTAN, www.nato.int/docu/manuel/2001/hb030102f.htm consulté le 2 avril 2004).

Il faut ajouter qu'au Sommet de Madrid, la Slovénie, appuyée par l'Italie, et en particulier la Roumanie¹³⁰, fortement appuyée par la France, semblent être aussi sur le point d'être acceptées. Mais la position américaine n'est favorable qu'aux candidatures des trois pays de Visegrad. L'insistance de la France se heurte au refus américain, étant donné les dissensions franco-américaines qui existent quant à l'évolution générale de l'OTAN et de la relation transatlantique.

La Slovénie et la Roumanie voient donc leurs candidatures rejetées ; pourtant, le communiqué final du sommet semble mettre ces deux pays sur la liste d'attente du prochain élargissement :

« Nous entendons également poursuivre les dialogues intensifiés entre l'Alliance et les pays qui aspirent à devenir membres de l'OTAN ou ceux qui souhaitent mener un dialogue avec l'OTAN sur des questions relatives à l'adhésion. (...) En ce qui concerne les pays qui aspirent à devenir membres, nous reconnaissons avec beaucoup d'intérêt et prenons en considération les développements positifs dans le sens de la démocratie et de la primauté du droit intervenus dans un certain nombre de pays d'Europe du sud-est, en particulier la Roumanie et la Slovénie. » (Déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques publiée par les chefs d'État et de gouvernement, <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081f.htm> consulté le 9 avril 2004).

Avant leur entrée officielle dans l'Alliance, la République tchèque, la Hongrie et la Pologne adoptent un certain nombre de mesures afin de garantir l'efficacité de leur participation future à l'OTAN. Ces mesures ont trait à la sécurité (par exemple, des dispositions concernant la réception, le stockage et l'utilisation d'informations classifiées) et, notamment, à la défense aérienne, à l'infrastructure, aux plans de forces et aux systèmes d'information et de communication.

Les autres pays candidats poursuivent, eux aussi, les actions - principalement dans le cadre du Partenariat pour la Paix - destinées à les rapprocher de l'Alliance. Une évolution importante se produit en 1999, lorsque l'OTAN crée le Plan d'action pour l'adhésion (MAP). Il s'agit d'un programme

« destiné à fournir des avis, une aide et un soutien pratique aux pays désireux d'adhérer à l'Alliance en fonction de leurs besoins individuels. Il a été lancé en avril 1999, au Sommet de Washington, pour aider les pays candidats dans leur préparation à l'adhésion. Le processus s'inspirait largement de l'expérience acquise au cours du processus d'adhésion de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne » (OTAN 2004: 3).

Le Plan d'action pour l'adhésion va très loin dans le sens de l'imposition d'une conditionnalité que les pays candidats doivent respecter¹³¹. Il est d'ailleurs considéré

¹³⁰ Pays où, suite aux élections de 1996, un gouvernement explicitement prooccidental venait de remplacer les ex-communistes au pouvoir depuis 1990.

¹³¹ « Les éléments principaux du MAP sont : la soumission par les pays candidats d'un programme national annuel relatif à leur préparation à une éventuelle adhésion et portant sur des questions politiques et

comme l'équivalent otanien de l'acquis communautaire : c'est la première fois que les candidats à l'élargissement se voient proposer, sinon imposer, une sorte de feuille de route dont la réalisation mène à l'adhésion. Par conséquent, les pays participants sont soumis à des réformes importantes et exigeantes dans divers domaines allant bien au-delà des questions de défense et de sécurité. De plus, tout en intégrant les réformes, ils prennent également part à de nombreuses opérations de l'Alliance, notamment aux missions de maintien de la paix dirigées par l'OTAN, dans les Balkans et en Afghanistan. Cela démontre qu'ils peuvent effectivement contribuer à la sécurité et à augmenter la stabilité dans la zone euro-atlantique et au-delà.

Pourtant, en 2001, la liste exacte des futurs membres est encore incertaine. Ce n'est qu'après le 11 septembre que « l'élargissement robuste » dont parlent (sans vouloir donner de détails) certains responsables américains devient plus clair. En novembre 2002, le Sommet de Prague invite sept PECO à engager des pourparlers d'adhésion. La Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie - c'est-à-dire tous les pays ex-communistes hormis les Balkans occidentaux et la Communauté des États indépendants - se voient enfin proposer l'appartenance à la communauté de sécurité occidentale (OTAN 2003: 13). Quant à la Russie, qui est depuis dix ans hostile à tout élargissement de l'OTAN, le contexte de la « guerre contre le terrorisme » semble lui avoir donné une excuse raisonnable pour accepter cet élargissement sans trop de mal.

Les cinq étapes du processus d'adhésion constituent non seulement l'aboutissement des procédures juridiques, mais aussi l'avancement des réformes visant à rendre les nouveaux membres compatibles avec le reste de l'Alliance. En voici une brève description (d'après OTAN 2004: 6).

Les pourparlers d'adhésion amènent, tout d'abord, chaque pays invité à soumettre un calendrier d'achèvement des réformes nécessaires (certaines, à plus long terme, se poursuivent après la date d'adhésion). Le calendrier est fondé sur plusieurs éléments, notamment les objectifs existants du MAP, les « objectifs du Partenariat » (équivalant aux « objectifs de forces » utilisés au sein de l'OTAN pour définir les contributions militaires

économiques, des questions de défense, de ressources et de sécurité et des questions juridiques ; un mécanisme de retour d'informations ciblé et transparent sur les progrès accomplis par les pays candidats, comprenant la fourniture de conseils d'ordre politique et technique, ainsi que la tenue de réunions annuelles entre tous les membres de l'OTAN et chaque pays candidat au niveau du Conseil afin d'évaluer les progrès ; et une formule de planification de la défense applicable aux pays candidats, prévoyant l'élaboration et l'examen d'objectifs de planification agréés » (OTAN 2004: 3).

de chaque pays membre à l'Alliance) et le programme national annuel (établi par chaque pays du MAP pour examen et approbation de l'OTAN).

Lors de la deuxième étape du processus d'adhésion, les pays invités confirment qu'ils acceptent les obligations et engagements liés au statut de membre, notamment le calendrier prévu pour l'achèvement des réformes, sous forme d'une lettre d'intention que chaque ministre des Affaires étrangères adresse au Secrétaire général de l'OTAN (*ibid.*).

Au cours de la troisième étape, l'OTAN établit, pour chaque pays invité, le protocole d'accession au Traité de Washington. Ces protocoles sont, en fait, des avenants ou suppléments au Traité, dont ils deviennent partie intégrante. Ils sont signés par les ambassadeurs des pays de l'OTAN, le 26 mars 2003, ouvrant ainsi officiellement la voie à l'accession des pays invités au Traité et permettant à leurs représentants d'assister dorénavant aux réunions du Conseil de l'Atlantique Nord et à la plupart des réunions des comités de l'OTAN à titre d'observateurs.

Au cours de la quatrième étape, les gouvernements des États membres de l'OTAN ratifient les protocoles, conformément aux exigences et procédures nationales. Le processus de ratification s'achève, le 5 février 2004, par la ratification des protocoles par le Sénat de la France (*ibid.*).

La cinquième et dernière étape du processus d'adhésion peut alors commencer, à savoir l'acceptation par chaque pays invité du protocole d'accession, conformément à ses propres procédures nationales, suivie du dépôt par les nouveaux membres de leurs « instruments d'accession » au Département d'État américain, dépositaire du Traité de Washington, lors d'une cérémonie tenue à la Maison-Blanche à Washington, le 29 mars 2004. C'est alors que les sept pays deviennent officiellement membres de l'Alliance (OTAN 2004: 6).

Il faut préciser que la vague d'élargissement de 2004 n'est pas nécessairement la dernière. L'Albanie, la Croatie et la Macédoine participent actuellement au MAP et pourraient présenter leur candidature à l'adhésion. Mais 2004 reste une date historique puisqu'elle marque l'absorption par l'OTAN (et, presque simultanément, par l'Union européenne) du régime de sécurité centre et est-européen. C'est là la confirmation incontestable du succès du processus de transformation identitaire qui s'est produit au sein de ce régime et qui a rendu les PECO compatibles avec la communauté de sécurité occidentale.

2.2.3.4 La contribution du Partenariat au succès du régime centre et est-européen

Dès sa création, le Partenariat pour la Paix fait l'objet de nombreuses critiques. On lui reproche surtout l'absence de garanties de sécurité, mais aussi la nature de la coopération bilatérale, entre l'OTAN et chaque partenaire (et non l'ensemble des partenaires), ce qui affaiblit la capacité de celui-ci d'influencer la prise de décisions. On fait aussi remarquer que, au début, le Partenariat avait comme but nonavoué le ralentissement de l'élargissement de l'OTAN (Latter 1995: 12).

Ces critiques sont probablement pertinentes. Mais l'on aurait pu sans doute les éviter seulement par l'élargissement pur et simple. Un tel scénario n'est pas inimaginable ; l'OTAN aurait pu accepter au moins une partie des PECO dès 1993-94. Mais il est évident qu'à cette époque, la plupart des pays ex-communistes n'étaient pas encore prêts à faire partie de la communauté de sécurité occidentale. Autrement dit, l'alignement sur les valeurs et normes occidentales aurait dû se produire après l'adhésion et à l'intérieur de l'OTAN. C'est pour cela qu'il semble plus normal de créer un instrument destiné à faciliter cette transformation et d'envisager l'élargissement seulement lorsque celui-ci aura mené à bien sa mission. Le Partenariat pour la Paix est cet instrument et il s'acquitte de façon tout à fait honorable de sa tâche. Nous allons, à présent, examiner ses différents mérites.

1. Le PPP, une réponse aux besoins sécuritaires des PECO

À l'époque où le Partenariat est créé, l'attitude prooccidentale à outrance ne fait pas l'unanimité parmi les PECO. Pour des raisons, qui seront présentées dans les études de cas des chapitres 3 et 4, la Slovaquie de Meciar, la Roumanie d'Iliescu et la Bulgarie de Videnov envisageaient même la création d'une relation privilégiée avec la Russie. Pourtant, ces trois pays s'impliqueront de façon sérieuse dans le fonctionnement du PPP.

En fait, cette attitude est commune à la totalité des PECO, en dépit des énormes différences entre leurs motivations. Il était tout naturel que la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, les premières à complètement abandonner le communisme et la sphère d'influence antisoviétique, demandent, dès 1991, l'adhésion à l'OTAN comme garantie de leur immunité face aux possibles menaces soviétiques ou russes (voir la section 4.2.2).

Après la chute de l'URSS, les trois pays Baltes avaient également toutes les raisons de chercher une garantie crédible de leur indépendance.

La Roumanie, par contre, est gouvernée jusqu'en 1996 par des ex-communistes prorusses. Mais l'opinion publique était historiquement si obsédée par la menace russe/soviétique qu'il aurait été suicidaire pour tout gouvernement roumain de rejeter les futures garanties de sécurité de l'OTAN (voir la section 4.4.2 c). En Bulgarie, l'opinion publique a toujours été profondément prorusse ; mais les guerres de la Yougoslavie voisine constituaient une menace très proche que seulement l'OTAN (certainement pas la Russie) pouvait contrer (voir la section 4.5.1-4.5.3).

La Slovaquie, qui aurait probablement préféré adopter une neutralité de type autrichien, était, elle aussi, proche des conflits postyougoslaves et voulait se prémunir contre tout danger. Enfin, la Slovaquie de Meciar essaie de mettre en valeur son rôle auto-proclamé de pont reliant l'Ouest et l'Est. Par conséquent, elle adopte une stratégie destinée à maintenir de bonnes relations à la fois avec l'OTAN et avec Moscou (voir la section 4.3).

Même s'ils craignent le retour de la Russie ou le débordement de l'instabilité postyougoslave, tous les PECO considèrent l'élargissement de l'Alliance atlantique comme la seule garantie sûre de la stabilité régionale. Par conséquent, le Partenariat pour la Paix constitue, pour eux, inévitablement le chemin à suivre.

Il est vrai que, sauf pour la Pologne, la Hongrie et la République tchèque (invitées à adhérer à l'Alliance en 1997), l'espoir otanien prend dix ans à se matérialiser. Mais l'appartenance au Partenariat donne à l'ensemble des complexes États-sociétés centre et est-européens le sentiment qu'ils entretiennent déjà une relation sécuritaire privilégiée avec l'Occident. Si ce n'est pas encore l'appartenance à l'OTAN, c'est tout même un partenariat préparant l'élargissement. Cette perception, positive et optimiste, est encouragée par le fait qu'à l'époque où le Partenariat commence à fonctionner, l'OTAN s'est déjà déclarée favorable à l'élargissement. L'on ignore encore la date et l'ampleur de ce processus, mais il s'agit d'une perspective crédible qui mettra fin, une fois pour toutes, à l'insécurité traditionnelle de l'Europe centrale et orientale. C'est pour cela que le Partenariat pour la Paix est perçu comme une réponse aux besoins sécuritaires des PECO.

2. La dimension hégémonique du PPP, facteur de stabilité régionale

Si le Partenariat est accepté par tous les PECO, c'est en raison d'une caractéristique fondamentale de l'OTAN : à la différence de l'OSCE et de l'Union européenne, il s'agit d'une structure hégémonique. Le simple fait que l'ouverture à l'Est et, plus concrètement, l'élargissement ne deviennent possibles qu'à la suite du changement d'attitude de l'exécutif américain montre le poids de Washington dans le fonctionnement de l'Alliance atlantique. D'ailleurs, en Europe centrale et orientale l'OTAN a toujours été perçue comme une création des États-Unis.

Par voie de conséquence, le Partenariat pour la Paix est interprété comme une décision américaine de s'impliquer réellement dans les affaires sécuritaires de l'Europe centrale et orientale. Il est logique de penser que cette implication, une fois décidée, ne s'arrêtera pas au Partenariat ; or, le pas suivant ne peut être que l'élargissement.

Autrement dit, pour les PECO, le Partenariat pour la Paix est un signal annonçant la décision des États-Unis de demeurer dans la région. Bien que l'arrivée effective des troupes américaines ne se soit produite (de manière superficielle) qu'à l'occasion de la guerre d'Irak¹³², il s'agit d'un facteur psychologique de nature à rendre très crédible la stabilité future de la région. La simple idée que derrière le Partenariat se trouve l'hyperpuissance américaine donne, tout d'un coup, beaucoup de poids au régime de sécurité centre et est-européen. Ce qui ne doit être aucunement négligé, même s'il s'agit, dans une large mesure, d'un facteur subjectif.

Il est vrai qu'en ce qui concerne les années 1994-95, il est assez difficile de démontrer concrètement l'impact psychologique de la présence américaine. Il devient pourtant de plus en plus visible au fur et à mesure que le Sommet de Madrid approche. Pour donner un exemple éloquent, dans les mois qui précèdent cette réunion (où l'OTAN nominalisera les cibles de son premier élargissement), la Roumanie est touchée par une vraie frénésie pro-otanienne. Non seulement le gouvernement démocratique qui vient de remplacer le régime autoritaire d'Iliescu, mais l'opinion publique, les chaînes privées de télévision, les journaux, les ONG lancent d'innombrables initiatives (allant jusqu'à

¹³² Des bases militaires bulgares et roumaines ont été utilisées comme escale par les forces américaines en route vers le Moyen Orient.

l'organisation de loteries) destinées à populariser l'idée de l'adhésion¹³³. À Bucarest, la veille du Sommet a l'allure d'une kermesse populaire. L'atmosphère est telle que, pour ne pas aliéner leur électorat, même les partis ultranationalistes se prononcent en faveur de l'OTAN.

« The eagerness shown by the Romanians (...) essentially looked as if the NATO Promised Land has been promoted into a new dogma (...). The situation was described as "an unprecedented press campaign and political consensus" » (Vankovska et Wiberg 2003: 133).

Si, en septembre 1994, 83% des Roumains se prononcent en faveur de l'adhésion à l'OTAN, à la veille du sommet de Madrid, en juillet 1997, le pourcentage atteint 90% (Vankovska et Wiberg 2003: 131). Il n'est pas surprenant que le rejet de la candidature roumaine soit perçu comme une vraie tragédie (Gros et Tismaneanu 1997: 26-28, Gallagher 2001: 396, 403 ; Bugajski 2002: 840, Kovrig 2002: 67).

Ce rejet est l'effet de l'opposition américaine, tandis que la France a tout fait pour l'inclusion de Bucarest dans la première vague de l'élargissement. Or, c'est précisément ce signe de nonconfiance de la part de Washington qui affecte le plus l'opinion publique roumaine. Car, en Roumanie, tout le monde le sait, l'OTAN signifie la protection américaine :

« For one thing, Romanians have been waiting since 1945 for "the Americans to come" and rescue them from all evils. Admission to NATO was one of the informal tests of America's arrival. Romanians hung their hopes for early integration into NATO almost exclusively on U.S. support. The leadership's euphoric, mass-mobilizing approach glossed over the real psychological and political components of the enlargement issue. » (Gros et Tismaneanu 1997: 28).

Le fait que c'est précisément Washington qui éloigne la perspective de cette protection est extrêmement décourageant (Gallagher 2001: 403, Gros et Tismaneanu 1997: 27).

Quelques semaines plus tard, conscient de la réaction négative provoquée par sa décision, le président Clinton visite Bucarest pour promettre l'inclusion du pays dans la prochaine vague de l'élargissement. Son discours réveille l'enthousiasme de quelques dizaines de milliers de personnes venues l'écouter (*ibid.*). Cet événement montre, à lui seul, l'importance que l'Amérique occupe dans l'imaginaire collectif roumain (et, en général, centre et est-européen) comme garant de la sécurité des PECO.

¹³³ Voir 'Romania's Campaign for NATO Membership', dans Barany (2003: 144-151) ainsi que Carey (2003: 213).

C'est quelques années plus tard, au moment des guerres d'Afghanistan et d'Irak, que l'engagement pro-américain de ces pays devient plus qu'évident. La Pologne va jusqu'à contrôler militairement le tiers de l'Irak ; et l'implication des PECO dans une région complètement étrangère à leurs intérêts réelles ne rencontre nul part la formidable opposition qu'elle provoque en Italie ou en Espagne. Tout simplement, l'opinion publique de l'Europe centrale et orientale est consciente qu'il s'agit du prix à payer pour la protection américaine.

3. Les aspects militaires du Partenariat

Nous avons vu que la majorité des domaines de coopération dont traite le PPP concernent les aspects militaires (voir 2.2.3.2 2). Cela est particulièrement visible dans l'élaboration des mécanismes et des procédures de coopération mis en valeur, entre autres, dans les missions de maintien de la paix. Le Kosovo, l'Afghanistan ou l'Irak sont des endroits où les forces des PECO et des pays de l'OTAN peuvent coopérer sans problème grâce aux mesures entreprises dans le cadre du Partenariat. Du point de vue technique, l'adhésion à l'OTAN aurait été impossible sans l'existence d'une forte compatibilité des forces armées concernées.

Il nous semble pourtant que cela ne constitue pas l'aspect fondamental du PPP et, d'ailleurs, de l'élargissement. Pour le moment, les actions militaires des PECO sont plutôt des moyens destinés à montrer l'attachement à la cause otanienne, sinon américaine. L'OTAN aurait très bien pu s'accommoder d'une transition beaucoup plus lente dans le domaine de l'interopérabilité.

Ce qui est, par contre, très important est la création, suite aux nombreuses activités de coopération, d'une communauté épistémique entre les spécialistes des questions de défense de l'OTAN et des PECO. Il faut souligner que cela dépasse largement le strict domaine du militaire. Des colloques, des séminaires, des conférences et, en particulier, un très généreux programme de bourses et de subventions de recherche destinées aux pays partenaires permet à un grand nombre de spécialistes civils de participer aux activités communes et de se familiariser avec la « culture » otanienne (OTAN, Bourses de Recherche Scientifique, <http://www.nato.int/science-old/f/fellows.htm> consulté le 9 décembre 2004).

Parfois, même des sujets scientifiques, sans aucune relation apparente avec la sécurité, sont ainsi financés. Il suffit de mentionner, ici, le *Séminaire de recherche avancée de l'OTAN sur "L'Eclipse du siècle"*, organisé à Sinaïa, en Roumanie, « sous l'égide de l'OTAN », en juin 1996 (Revue de l'OTAN, <http://www.nato.int/docu/revue/1996/9604-f.htm> consulté le 9 décembre 2004). Il est fort douteux que ce séminaire, consacré aux « activités menées au niveau mondial pour obtenir des informations essentielles sur le fonctionnement de notre parent stellaire » ait contribué en quoi que ce soit à la sécurité européenne. Mais il est certain qu'il a été très bien reçu par les scientifiques des PECO et qu'il a contribué au développement d'une identité commune chez ces chercheurs et chez leurs homologues des pays de l'OTAN.

Au niveau strictement sécuritaire, cette évolution détermine l'apparition d'une même vision sur les questions de défense de l'Europe centrale et orientale et d'autres régions visées par les actions de l'OTAN. Cela explique, dans une large mesure, la participation des forces centre et est-européennes à des missions de maintien de la paix (Kosovo, Afghanistan) organisées par l'OTAN dans des zones ayant peu d'intérêt pour les PECO.

Il est vrai que l'armée ne joue pas, dans les pays ex-communistes (à l'exception de la Russie et de son complexe militaro-industriel), le rôle qui est le sien en Amérique latine, par exemple. Pourtant, les militaires constituent une des forces les plus conservatrices de ces sociétés. Le fait qu'ils se transforment en champions de la coopération avec l'ancien ennemi n'est pas sans importance dans l'orientation d'ensemble des complexes États-sociétés postcommunistes.

Il est intéressant de noter que la coopération militaire qui s'est développée suite à l'apparition de cette communauté épistémique va parfois plus loin que la coopération politique elle-même. Pour revenir au cas roumain, jusqu'à sa chute de 1996, le régime d'Iliescu adopte une attitude profondément ambiguë lui permettant d'obtenir une importante aide économique occidentale tout en conservant une attitude fortement prorusse. Ce double jeu et la pression de l'opinion publique l'obligent à adhérer au Partenariat pour la Paix, bien que l'élargissement otanien ne soit guère appuyé par le gouvernement de Bucarest. Or, l'enthousiasme des militaires roumains pour la coopération avec l'OTAN est tel qu'en 1995, le secrétaire d'État américain pour les affaires européennes, Richard

Holbrooke, décrit la Roumanie comme « un des meilleurs partenaires » de ce programme (Papagianni 2003: 319)¹³⁴.

C'est par ce genre de liens, moins visibles que l'assurance de l'interopérabilité¹³⁵ mais beaucoup plus importants par leurs conséquences politiques, que la coopération militaire établie dans le cadre du PPP contribue à modifier l'attitude et la façon de penser des militaires, des décideurs et de l'opinion publique des PECO.

4. Le PPP et le régime de sécurité centre et est-européen

Au moment de la création du Partenariat pour la Paix, les PECO semblent avoir déjà dépassé le moment critique où l'ultranationalisme aurait pu les pousser vers des conflits de type yougoslave¹³⁶. Leur transformation identitaire est en marche et le régime de sécurité fonctionne avec succès. Pourtant, rien ne peut garantir que cette évolution se poursuivra. Non seulement les crises ethniques, mais aussi l'éventuel retour de l'empire russe auraient pu remettre en danger la stabilité régionale.

C'est la raison pour laquelle les gouvernements ainsi que les citoyens des PECO ressentent le besoin d'un renforcement du régime de sécurité centre et est-européen et, si possible, de sa transformation en une communauté de sécurité. Le Partenariat pour la Paix répond, de façon fort opportune, à ce besoin, en particulier parce qu'il incarne l'hégémonie américaine. Mais il renforce aussi la discipline de groupe associée au fonctionnement du régime.

Par voie de conséquence, en dépit du fait que, objectivement, le PPP n'est qu'une forme de coopération excluant l'octroi de garanties de sécurité, il contribue réellement au renforcement du régime centre et est-européen en le rendant beaucoup plus crédible. Sa contribution, pourtant, ne s'arrête pas là.

¹³⁴ La section 3.5.4 a montrera les effets qu'a eus la participation roumaine au PPP sur l'ensemble du complexe État-société.

¹³⁵ L'interopérabilité est « l'aptitude des forces de l'Alliance et, lorsqu'il y a lieu, des forces des pays partenaires et autres à s'entraîner, à s'exercer et à opérer efficacement ensemble en vue d'exécuter les missions et les tâches qui leur sont confiées. » (Politique OTAN en matière d'interopérabilité, http://doctrine.army.mil/NATO_Terminology/1616-001_MILITARY_INTEROPERABILITY.doc). Tous les deux ans, l'OTAN diffuse une "Étude de l'interopérabilité globale dans le cadre du PPP" (*Manuel de l'OTAN*, <http://www.nato.int/docu/manuel/2001/hb030208f.htm>).

¹³⁶ Cette évolution est analysée dans le chapitre suivant.

Il est vrai que l'influence de l'OTAN, en général, et du Partenariat, en particulier, sur la transformation des sociétés des PECO est plutôt réduite. En fait, elle se limite au domaine des relations entre les composantes civile et militaire des sociétés en question. Mais, dans ce secteur, la contribution du PPP est importante¹³⁷. Nous avons vu (aux sections 2.2.3.2 1 et 2) que l'un des principaux objectifs du Partenariat, qui est aussi un de ses domaines d'activité, est l'établissement d'un contrôle démocratique sur les forces de défense.

« By the development of the PfP programme in particular and the promised process of NATO enlargement in general, Western countries encourage the institutional and attitudinal transformation of the post-communist military » (Vankovska et Wiberg 2003: 27). « The frames of NATO's Partnership for Peace gave due emphasis to the need to inculcate postcommunist military establishment with the very different norms of civilian democratic control prevalent in NATO countries (Sherr 2004: 65) ».

Nous présenterons plus en détail ce sujet dans les études de cas concernant la Roumanie et la Bulgarie (voir les sections 3.5.4 et 3.6.4).

Le rôle du Partenariat est important en ce qui concerne les relations externes des PECO. Pour donner un exemple, selon l'analyste roumain Ovidiu Dranga,

« Romania's participation in PfP (...) effectively re-launched its foreign relations in the field of defense. Step-by-step, regional and bilateral military cooperation were correlated with the plans, programs, and activities developed under PfP. Moreover, Romania uses the PfP framework (...) to reshape its regional foreign and defense policy according to a new objective: assisting NATO in its endeavor to stabilize Southeastern Europe and, consequently, to enhance its status as security provider » (Dranga 2002: 174).

Une fois en place, le PPP accentue de manière significative le processus d'apprentissage et de socialisation très modestement initié par le Cocona. Nous avons déjà montré (voir la section 2.2.3.4 3) les effets de la coopération militaire sur la création d'une communauté épistémique et, en général, sur le rapprochement PECO-OTAN. Mais le dialogue politique est plus intense et plus important que la coopération militaire. Il habitue de plus en plus les gouvernements, la classe politique et l'opinion publique des pays partenaires aux réalités de l'OTAN et, implicitement, aux valeurs spécifiques de la communauté occidentale de sécurité.

¹³⁷ Pour une analyse détaillée des relations civils-militaires dans les PECO, voir Danopoulos et Zirker (1999), Betz et Löwenhardt (2001), Cottey *et al.* (2002), Vankovska et Wiberg (2003), Mychajlyszyn et Riekhoff (2004). Pour une présentation des critères utilisés dans l'évaluation du caractère démocratique des relations civils-militaires, voir Watts (2002: 20-23).

Arrêtons-nous, un moment, à la nature de ces valeurs. La CSCE/OSCE et les Accords européens ont diffusé les principes et les normes de la Charte de Paris. C'est sur la base de ce système de valeurs que le régime fonctionne.

Or, le Partenariat pour la Paix, sans nier les principes de la CSCE, ajoute la perspective d'un élément nouveau : le principe de défense collective spécifique au fonctionnement de l'OTAN. Évidemment, ce principe ne peut être introduit qu'au moment de l'élargissement, mais c'est la promesse de cette défense collective qui rend le Partenariat fondamental pour l'évolution sécuritaire des PECO.

Pour le changement identitaire des complexes États-sociétés de l'Europe centrale et orientale, le PPP ne peut avoir ni le poids de la CSCE/OSCE (dont les valeurs avaient rempli le vide idéologique de 1990), ni les effets de la redoutable conditionnalité communautaire. Néanmoins, il apporte aux PECO une vision fondamentalement nouvelle de leur avenir sécuritaire.

Son effet est tel que leur comportement change de façon visible : c'est une vraie course à l'élargissement. Les pays partenaires acceptent sans problème la conditionnalité assez stricte du Plan d'action pour l'adhésion, appuient la politique américaine même si cela irrite Paris et Berlin, et font tous les efforts possibles pour accéder à la communauté de sécurité occidentale.

Par conséquent, le régime de sécurité et la stabilité régionale reçoivent un appui de taille. Quant aux PECO, leur changement identitaire s'accélère et finit par leur permettre, en 2004, l'adhésion à l'OTAN, à l'UE et, implicitement, à la communauté de sécurité occidentale.

2.2.4 L'enchevêtrement des trois structures et leur impact sur les PECO

Nous venons de présenter les trois composantes de la structure institutionnelle du régime de sécurité centre et est-européen. Une observation s'impose : de nombreuses analyses institutionnalistes font appel aux mêmes organisations (en leur ajoutant l'Union de l'Europe occidentale, le Pacte de stabilité, etc.) pour parler de « l'architecture de sécurité » européenne. Nous avons déjà critiqué ces approches qui veulent trouver une explication de la stabilité (est-)européenne dans la superposition mécanique des effets desdites organisations.

Chez les institutionnalistes néolibéraux, l'élément unificateur de ces structures est tout simplement le besoin d'institutions internationales. Par leur nature - et suite à l'interdépendance croissante - les relations internationales font appel au cadre régulateur des institutions, qui se voient donc destinées à se multiplier continuellement. La sécurité centrale et est-européenne ne serait qu'un cas de figure de cette prolifération universelle.

Sans complètement contester la validité de ces propos, nous considérons que l'Europe, en général, et le régime de sécurité des PECO, en particulier, constituent un cas spécial où l'on doit prendre en considération la diffusion du système de valeurs démocratiques et occidentales et le changement identitaire qui s'ensuit. Cette transformation des pays de la région les rend plus ouverts à des organisations partageant les valeurs en question. L'adhésion d'une dictature antioccidentale, comme le Bélarus, à des organisations destinées à protéger les droits de la personne (comme le Conseil de l'Europe) ou à faciliter la coopération politique et militaire avec l'Occident (comme l'OTAN) n'est pas évidente. Par contre, elle est toute naturelle pour les PECO qui partagent déjà le même système de valeurs que ces organisations.

Ce constat nous permet une autre observation. Pour revenir à la triple structure institutionnelle du régime de sécurité, nous considérons que la relation entre l'OSCE, les Accords européens et le Partenariat pour la Paix (tout comme, à un niveau plus général, la relation entre l'OSCE, l'UE et l'OTAN) ne se résume pas à la simple superposition ou à la convergence de leurs actions.

L'unité fondamentale des trois structures est due au partage du même système de valeurs. Tout en ayant des causes d'apparition, des approches, des domaines d'activité et des conséquences différents, l'OSCE, les Accords européens et le Partenariat pour la Paix incarnent les mêmes principes et normes définis par la Charte de Paris. C'est là la cause ultime de leur convergence d'action et c'est également suite à ce déterminant fondamental que leur principal effet commun sur les PECO est la diffusion des valeurs respectives.

Par l'enchevêtrement de ces trois structures, nous ne comprenons donc pas leur simple jumelage fonctionnel, mais, plus profondément, la synergie découlant de l'unité de leurs racines normatives. C'est à cette unité que l'on doit leur existence en tant que composantes du régime et, par voie de conséquence, le succès de celui-ci pour ce qui est de l'assimilation du système occidental de valeurs et du changement identitaire des PECO.

Évidemment, cela ne rend pas moins importante la spécialisation fonctionnelle déjà mentionnée. Les trois structures institutionnelles remplissent des fonctions spécifiques,

en s'orientant vers des domaines différents. C'est par le biais de cette diversité que le régime réussit à toucher l'ensemble des complexes États-sociétés centre et est-européens, en les modifiant profondément.

L'OSCE, nous l'avons vu, a comme principale mission l'élaboration des principes et des normes, mais elle contribue également à l'introduction des mécanismes démocratiques¹³⁸, au progrès de la démocratie en général¹³⁹ et à la diminution des tensions interethniques¹⁴⁰ dans les PECO.

Les Accords européens font appel au volet économique et à la perspective de l'élargissement pour rendre efficace la conditionnalité politique. Au moyen de celle-ci, ils influencent en profondeur chacun des complexes États-sociétés visés. Non seulement la démocratie se voit assurer un appui de taille, mais un vaste processus d'« harmonisation » vise à aligner sur le modèle ouest-européen l'économie, la justice et l'administration publique des sociétés ex-communistes.

Enfin, le Partenariat pour la Paix prend en charge certains aspects sécuritaires délaissés par l'OSCE. Il donne aux partenaires centre et est-européens le sentiment d'une relation privilégiée avec la communauté de sécurité occidentale tout en leur promettant l'accès à un système de défense collective. En plus de préparer l'adhésion à l'OTAN au niveau de la coopération militaire, il contribue au développement de certains aspects liés à la démocratisation des PECO et, en particulier, à l'évolution de la relation entre les domaines civil et militaire au sein des sociétés en question.

C'est en raison de ces multiples influences que le régime arrive à modifier les identités des complexes États-sociétés centre et est-européens. L'une des principales conséquences de cela est la nouvelle orientation de la politique étrangère des PECO: les relations intrarégionales et avec les membres de la communauté de sécurité occidentale deviennent de plus en plus cordiales, facilitant le renforcement du régime. Finalement, au moment où les changements internes et externes rendent les pays ex-communistes pleinement compatibles avec leurs partenaires occidentaux, l'élargissement de l'OTAN et de l'Union européenne scelle l'adhésion des PECO à la communauté de sécurité occidentale. Les chapitres suivants vont démontrer, à l'aide d'études de cas, la réalité de

¹³⁸ Notamment par l'assistance accordée à l'organisation d'élections démocratiques par le Bureau des élections libres de Varsovie, transformé par la suite en Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR).

¹³⁹ Il faut mentionner, entre autres, l'activité du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias.

¹⁴⁰ Domaine d'activité du Haut-commissaire pour les minorités nationales (HCMN).

cette évolution et les effets concrets du régime de sécurité centre et est-européen sur les identités des complexes États-sociétés de la région.

Chapitre 3

Le régime de sécurité centre et est-européen et les tensions liées aux frontières et aux minorités

Jusqu'ici, nous avons présenté notre conception théorique du régime de sécurité de l'Europe centrale et orientale ainsi que sa structure organisationnelle. Mais il est évident que nos propos doivent être appuyés par une analyse détaillée de son fonctionnement et de ses effets sur la réalité politique des pays concernés. C'est l'objectif de la deuxième partie de cette thèse. Le troisième et le quatrième chapitres vont faire appel à des éléments empiriques pour mettre en évidence les répercussions concrètes du fonctionnement du régime.

Au moyen des études de cas, nous allons nous attarder aux trois PECO où la démocratie a eu le plus de mal à s'imposer : la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie. L'évolution des pays de Visegrad et des pays Baltes est moins utile pour l'analyse des effets du régime en raison de sa rapidité et du consensus général qui existait au sein des sociétés et des classes politiques de ces pays. Par contre, Bratislava, Bucarest et Sofia ont suivi une trajectoire moins linéaire. Ces changements de cap sont, en grande partie, dus à l'influence du régime de sécurité, ce qui facilite l'analyse de celle-ci.

Nous avons déjà affirmé que le régime a du faire face à deux grands défis : les tensions liées aux frontières et aux minorités et la menace de réapparition d'une sphère d'influence russe. Ce chapitre analysera la première question.

Pour ce faire, nous allons, d'abord, exposer les spécificités de l'ultranationalisme centre et est-européen. L'histoire tourmentée de cette région a créé une mosaïque ethnique infiniment plus complexe qu'en Europe occidentale et des adversités profondément enracinées dans la culture des peuples de ces États. Par conséquent, nous considérons qu'il est nécessaire de commencer par une présentation théorique du nationalisme ; celle-ci sera suivie par l'analyse des particularités de ce phénomène dans les PECO : son évolution historique, sa « géographie », sa relation avec l'État et la société des pays respectifs.

Ce n'est que par la suite que nous étudierons la contribution effective du régime de sécurité à la résolution des problèmes ethniques de la région. En faisant appel à trois études de cas - consacrées aux minorités hongroises de Slovaquie et de Roumanie et à la minorité turque de Bulgarie -, nous démontrerons l'efficacité réelle du régime dans l'apaisement des tensions intrarégionales liées aux minorités et aux frontières.

3.1 Le nationalisme¹⁴¹

Dans une perspective idéologique, sinon identitaire, il est évident que le problème des minorités et des frontières est intimement lié à la prééminence des valeurs nationalistes. Une même réalité objective - la situation de l'Alsace, pour prendre l'exemple le plus connu - peut constituer un motif de guerre [mondiale] ou, par opposition, un facteur favorisant l'intégration européenne. Par conséquent, ce n'est pas la situation elle-même qui détermine les conflits, mais sa perception par les complexes États-sociétés concernés ; perception fondamentalement marquée par les valeurs dominantes de ces sociétés.

Les démocraties libérales sont progressivement arrivées à résoudre ce genre de rivalités, notamment par l'inclusion dans le système occidental de valeurs de la protection des minorités et, à un niveau plus global, d'un cadre démocratique apte à éliminer la composante oppressive du rapport pouvoir central - minorité. Par contre, nous croyons pouvoir affirmer que le nationalisme est implicitement associé à des revendications dont les conséquences sont souvent conflictuelles. Dans ce qui suit, nous allons donner un aperçu général du nationalisme, en essayant de mettre en évidence son caractère déstabilisateur.

Presque toutes les analyses consacrées à ce sujet commencent par la mise en opposition des deux idées modernes de nation. D'un côté, il s'agit de la « nation révolutionnaire », ayant son origine dans la pensée des Lumières et son accomplissement dans l'idéologie de la Révolution française.

« L'unité nationale (...) procède de l'union des volontés en une association libre, fondée sur l'adhésion aux principes du contrat social » (Renaut 1991: 33).

La nation est « un édifice que l'on bâtit à partir d'un lien contractuel, qu'il faut donc penser en termes de volonté » (*ibid.*). Par conséquent, la notion de frontière ne peut pas être celle de quelconques limites naturelles. La nationalité, non plus, n'est pas un déterminant naturel : il s'agit du résultat d'un acte d'adhésion volontaire à la communauté démocratique ou au contrat social. La nationalité se résorbe ainsi dans la citoyenneté et elle se définit moins comme un lien affectif que comme une adhésion rationnelle à certains principes (*ibid.*).

¹⁴¹ Voir également Renaut (1991), Jaffrelot (1991), Schöpflin (1995), Llobera (1999), Snyder (2000), Bayer (2000), Greenfeld (2000).

D'un autre côté, la « nation romantique », dont la création est généralement attribuée à Herder, est caractérisée par ce que Joseph de Maistre appelait « l'âme collective ». Il ne s'agit plus d'un construit fondé sur l'adhésion volontaire à un contrat social, mais de liens naturels et organiques, enracinés dans la tradition et marqués par l'appartenance - objective et involontaire - à une communauté vivante de langue et de race. Le mot clé de cette perspective est le *Volksgeist*, « l'esprit du peuple », qui sous-entend l'irréductibilité d'un peuple à aucun autre. Mais cela veut également dire qu'il y a des différences naturelles entre les hommes, ce qui ouvre la voie à une dérive nationaliste : « si la nationalité est une différence naturelle absolue, c'est une valeur qu'il faut préserver à tout prix contre ce qui pourrait la dé-naturer » (Renaut 1991: 38).

Puisque ces deux visions de la nation existent depuis deux siècles, il n'est pas surprenant que la littérature consacrée à l'étude du nationalisme soit riche, très diversifiée et souvent contradictoire. Mais il est inutile de s'égarer dans les interminables disputes liées aux classifications des théories concernant le nationalisme¹⁴². Nous devons rappeler que ce qui nous intéresse réellement, pour les besoins de cette thèse, ce sont les aspects qui peuvent influencer sur la sécurité centre et est-européenne. Par conséquent, nous nous contenterons de la très simple typologie proposée par Greenfeld (2000).

D'un côté, selon les critères d'appartenance à la nation, l'identité nationale peut être civique ou ethnique. Ceci ne fait que refléter les notions de nation révolutionnaire et de nation romantique dont nous avons déjà parlé. Dans le cas de la variante civique : nationalité = citoyenneté = une question de choix (et engagement) individuel faisant appel à un contrat social. La variante ethnique, par contre, voit la nationalité comme une caractéristique innée, génétiquement transmissible et essentiellement inaltérable.

D'un autre côté, la nation peut être définie soit comme une entité composite - une association d'individus -, soit en termes unitaires, comme un individu collectif. Dans le premier cas, l'on arrive au nationalisme *individualiste* : les individus sont implicitement considérés comme libres et égaux, ce qui est perçu plutôt comme une conséquence de leur humanité que de leur nationalité. Par voie de conséquence, les principes de la souveraineté du peuple et de l'égalité fondamentale entre les citoyens sont considérés comme des lois naturelles. Ces principes se matérialisent dans les institutions protégeant les droits des

¹⁴² Voir, par exemple, les typologies de Jaffrelot (1991: 173) et de Llobera (1999).

individus ; il s'agit des institutions associées à la démocratie libérale (Greenfeld 2000: 31-32).

Par contre, la définition de la nation en termes unitaires, comme un individu collectif, génère des nationalismes *collectifs*. Dans ce cas, on considère que les caractéristiques essentielles des membres individuels de la nation sont déterminées et leurs sont transmises par la nation. La souveraineté devient un attribut de la nation elle-même ; les individus sont implicitement libres par leur simple appartenance à une nation souveraine. Leur égalité est une égalité dans la nationalité, il n'y a pas besoin d'institution pour l'assurer ; elle n'est pas mise en danger, même dans le cas où il existe des arrangements structurels manifestement inégalitaires. En tant qu'individu collectif, la nation est perçue comme un être possédant ses propres droits et dont les intérêts ont toujours priorité sur ceux des individus. C'est pour cela que le nationalisme collectif a tendance à générer des sociétés structurées d'une façon plus rigide que dans le cas du nationalisme individualiste. Il tend aussi à promouvoir des régimes politiques autoritaires (*ibid.*).

Si nous regardons les combinaisons possibles entre les critères d'appartenance à la nation et la définition de celle-ci, nous constatons que le nationalisme individualiste peut être exclusivement civique. Par contre, le nationalisme collectif peut être - en fonction des conditions historiques de sa formation - soit civique, soit ethnique. La combinaison des éléments collectifs et civiques mène à la création d'une forme de nationalisme problématique et ambiguë, qui peut se développer - comme en France - en donnant naissance à deux tradition nationales, coexistantes mais irréconciliables puisque fondées sur des principes contradictoires (Greenfeld 2000: 33).

Quant à la superposition des éléments collectifs et ethniques, elle ne peut mener qu'au renforcement des tendances immanentes du nationalisme collectif. L'individu est complètement subordonné à la collectivité ; la notion de liberté individuelle est rejetée non seulement comme irréaliste, mais aussi comme immorale. Les principes du nationalisme ethnique collectif sont directement opposés à ceux du nationalisme civique et, par conséquent, à la démocratie libérale. Ces deux types représentent les extrêmes du *continuum* idéologique moderne, deux visions alternatives du monde dont la confrontation a été une source majeure de conflit politique au vingtième siècle (Greenfeld 2000: 33-34).

C'est à ce nationalisme ethnique collectif que le système démocratique de valeurs s'est heurté en Europe centrale et orientale. Nous allons, à présent, esquisser un tableau de la genèse de ce nationalisme et de sa distribution actuelle dans la région. Pourtant, avant de clôturer la section réservée au nationalisme proprement dit, il faut ajouter que des nombreux ouvrages ont été consacrés à la relation entre nationalisme et conflictualité. Dans le contexte des crises et des guerres ex-yougoslaves et ex-soviétiques, ce sujet a donné lieu à une littérature particulièrement abondante.

En fait, il s'agit d'un aspect qui sort du cadre strict de notre analyse ; cette thèse porte sur la réussite du régime de sécurité centre et est-européen, et non sur les conflits qui se sont déroulés en dehors de ses limites. Mais nous considérons utile d'énumérer les points essentiels de la relation nationalisme-conflictualité afin, précisément, de mettre en évidence le contraste avec la relation démocratie-paix qui nous intéresse.

Selon Charles A. Kupchan (1995), une dérive nationaliste peut mener à deux types de situations conflictuelles. D'abord, il s'agit des groupes ethniques qui se transforment en « nationalités demandant un État » (« *state-claiming ethnic nationalities* »). Ce processus est conditionné par plusieurs facteurs : la perte, par l'État, de la capacité de remplir ses fonctions envers les citoyens ; le mauvais traitement infligé aux minorités (l'auteur cite le cas du Kurdistan turc) ; les rivalités historiques ; la contagion et l'émulation (comme en Yougoslavie) ; le changement social et la formation des identités (ex-URSS).

Un deuxième type de conflit est provoqué par le « nationalisme expansionniste agressif » (« *aggressive, state-expanding nationalism* »), qui ne concerne plus les minorités en quête d'indépendance, mais les États ayant adopté le nationalisme comme idéologie dominante. Dans ce cas, les déterminants sont les suivants : la structure de l'État (les tendances agressives sont favorisées par les États-nations nondémocratiques) ; le changement de la structure et de la capacité de l'État (à cause du mécontentement provoqué par les difficultés associées aux transitions) ; la vulnérabilité et l'insécurité (Kupchan 1995: 11-14).

Enfin, toujours selon Kupchan, les facteurs qui pourraient contrer les effets déstabilisateurs du nationalisme centre et est-européen sont l'influence de l'Union européenne, l'aide économique et technique, l'amélioration du traitement des minorités, l'éducation et les programmes sociaux, les mesures militaires et la reconnaissance des nouveaux États (*ibid.*). Les sections suivantes analyseront, en détail, l'application de ces idées plutôt générales à la situation concrète des PECO.

3.2 Le nationalisme en Europe centrale et orientale

3.2.1 Évolution historique

Au moment où le nationalisme, en tant que mouvement d'idée, émerge en Europe, trois empires se partagent la moitié orientale du continent. L'Autriche-Hongrie, la Russie et l'Empire ottoman ajoutent à la domination étrangère un cadre étatique absolutiste. Dans ces empires multinationaux, les droits des minorités sont inexistantes. Les individus eux-mêmes sont, d'ailleurs, des sujets et non des citoyens.

Il n'est pas surprenant que, dans ce contexte, le nationalisme civique de la Révolution française ne trouve pas les conditions nécessaires à son développement. Les nationalismes centre et est-européens sont, dès le début, des *nationalismes de combat* ; leur inspiration ne peut être que herderienne.

Nous n'avons pas l'intention de décrire ici en détail l'évolution du nationalisme pour chacun des peuples de l'Europe centrale et orientale. Il suffit de mentionner que ce mouvement a d'abord fait son apparition chez les Tchèques, qui l'avaient directement importé des milieux allemands. Pourtant, c'est dans l'Empire ottoman moribond que les nationalistes de la région obtiennent, au XIXe siècle, leurs premiers grands succès (indépendance de la Grèce, de la Serbie, du Monténégro et de la Roumanie) (Castellan 1991, Aleksiu *et al.* 2004).

Mais l'épanouissement des nationalismes centre et est-européens coïncide avec les Traités de Versailles et « la fin des empires ». Pour se conformer aux critères wilsoniens, on s'efforce d'appliquer le principe des nationalités : chaque peuple est ainsi censé obtenir un État national réunissant toutes les régions où sa population est majoritaire.

Dans la pratique, pourtant, ce n'est que partiellement respecté. D'un côté, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie sont accusées de reprendre le modèle de l'Autriche-Hongrie, puisqu'il s'agissait d'États multinationaux dominés par une seule nationalité. Pire, les populations étant souvent mélangées, les nouvelles frontières laissent d'importantes minorités en dehors des États qui auraient dû les rassembler¹⁴³. La Bulgarie et, en particulier, la Hongrie sont tellement marquées par ces pertes que même aujourd'hui elles

¹⁴³ Sur une population totale de 115 millions, 24 millions de personnes appartenaient à des minorités ethniques (Bugajski 1994: XVI).

n'ont pas encore réussi à se débarrasser du « complexe de Trianon¹⁴⁴ ». De façon générale, c'est à partir de ce moment que l'on commence à parler d'« *État et nation, une contradiction en Europe médiane* » (Kiss 1992) ou bien de « *Nation et État, deux structures rivales* » (Rey 1992).

Cette situation a des conséquences extrêmement négatives entre les deux guerres mondiales. Les bénéficiaires, dont les nouveaux États comprenaient des minorités nationales très importantes, adoptent des mesures destinées à les assimiler. Les « perdants », décidés à récupérer les minorités en question ainsi que les territoires qu'elles habitent, commencent à chercher l'appui d'Hitler et de Mussolini, tout en employant une propagande extrêmement agressive. Quant aux peuples sans pays, ils recourent parfois à des pratiques terroristes en vue d'augmenter leur visibilité (comme les Croates, par exemple) (Castellan 1991).

Dans tous les cas, un nationalisme à outrance se développe. Pire, il prend souvent des formes inspirées par le fascisme ou se transforme effectivement, en particulier vers la fin des années '30, en fascisme proprement dit.

La Deuxième Guerre mondiale constitue l'inévitable épilogue de cette évolution. Il y a démembrement d'États, modification de frontières, nettoyage ethnique. La fin de la guerre rétablit, en général, les anciennes frontières (sauf pour l'URSS, qui s'étend vers l'Ouest), mais le tableau ethnique de la région est profondément modifié. En fait, ni les souvenirs de la guerre, ni la situation objective ne sont favorables au dépassement des anciennes animosités.

Néanmoins, un changement important s'était produit. Entre 1945 et 1947, l'URSS impose des régimes communistes dans tous les pays de l'Europe centrale et orientale. Or, la version soviétique de la doctrine communiste est incompatible avec le nationalisme. Par conséquent, le Kremlin impose à ses satellites l'abandon de toute trace d'idéologie nationaliste.

Les nouvelles « démocraties populaires » sont des régimes totalitaires. Elles disposent du contrôle complet sur leur société respective et des moyens de répression d'une efficacité extrême. Les PECO éliminent sans difficulté le nationalisme, sinon les

¹⁴⁴ D'après le nom du traité conclu entre les puissances de l'Entente et la Hongrie, dans le cadre des Traités de Versailles. Par rapport à l'époque autrichienne-hongroise, la Hongrie perd la moitié de son territoire (qui comprenait la Slovaquie, la Ruthénie, la Transylvanie, la Voïvodine, la Croatie, etc.). En dépit du fait que les Hongrois étaient minoritaires dans chacune de ces régions, le régime fasciste de l'amiral Horthy fait de la récupération des territoires en question le but fondamental de sa politique étrangère (Aleksiun *et al.* 2004)..

nationalistes, et le communisme peut se vanter d'avoir enfin mis un terme aux menaces de cette idéologie pernicieuse (Castellan 1991, Aleksium *et al.* 2004).

Il y a, il est vrai, quelques exceptions. À partir de 1968, le dictateur roumain Ceausescu adopte une forme originale de national-communisme. Après son divorce d'avec l'URSS et la Chine populaire, l'Albanie d'Enver Hodja, transformée en État-garnison, commence à exacerber la dimension « illyrienne » de son identité. Enfin, plus tard, Milosevic a la malheureuse idée d'utiliser le nationalisme serbe pour remplacer le communisme moribond (Castellan 1991).

Mais il faut insister sur le fait qu'il s'agit là d'exceptions. La pensée communiste orthodoxe, d'obédience soviétique, rejette avec véhémence toute dérive nationaliste. L'explication est évidente : « l'internationalisme communiste » justifiait l'hégémonie de l'URSS tout en permettant son ingérence permanente dans les affaires intérieures des PECO, alors que le nationalisme aurait fourni une légitimité et une justification facile aux dirigeants désireux de s'éloigner de Moscou (comme les cas roumain et albanais le démontrent).

Selon certains auteurs, en particulier après la deuxième « déstalinisation » de 1961, « les dirigeants communistes ont été forcés de prendre en considération les identités nationales de leurs sujets. Ils ont fait divers compromis, même s'ils diluaient et sapaient l'authenticité de leur communisme. Il y a d'innombrables exemples de partis communistes employant le nationalisme de cette manière » (Schöpflin 1995: 52).

Pourtant, cela ne va jamais très loin. Pour donner un exemple, Edward Gierek se limite à remplacer le portrait du Secrétaire général du Parti communiste par l'aigle polonais (*ibid.*). À notre avis, cela ne représente qu'une ouverture très limitée au système de valeurs d'inspiration nationaliste.

En dernière instance, bien que brutale, l'élimination quasigénérale du nationalisme a des effets bénéfiques. Les anciennes animosités sont larvées, sinon éliminées. Or, il s'agit d'une période couvrant presque deux générations. L'on peut croire que les « démons » du nationalisme n'existent plus en Europe centrale et orientale.

Mais cette impression est fautive. Le choc provoqué par la résurgence des nationalismes, après la fin de la guerre froide, n'en a été que plus grand.

3.2.2 La géographie des nationalismes centre et est-européens après la fin de la guerre froide

L'histoire des deux derniers siècles n'était pas de nature à favoriser la tâche des États postcommunistes quant à la gestion du problème de leurs minorités nationales. Dans une certaine mesure, la situation avait changé par rapport à 1918, mais elle restait extrêmement compliquée. Voyons, d'abord, la structure des minorités, pays par pays :

Tableau 3.1 Les minorités nationales de l'Europe centrale et orientale après la fin de la guerre froide

Pays	Année	Minorités
Albanie	1989	Grecs 1,8-4,4%
Belarus	1989	Russes 13,2% Polonais 4,1 % Ukrainiens 2,9% Juifs 1,1%
Bosnie	1991	Musulmans 43,7% Serbes 31,4% Croates 17,3% Yougoslaves 5,5% Gitans 2,3%
Bulgarie	1992	Turcs 9,4% Gitans 3,7% Macédoniens 2,9%
Croatie	1991	Serbes 12% Musulmans 1% Yougoslaves 2,2%
R. tchèque	1991	Moraviens 13% Slovaques 3% Gitans 0,3-2,9%
Estonie	1995	Russes 30,3% Ukrainiens 3,1% Belarusses 1% Finlandais 1,1%
Hongrie	1992	Gitans 2,4-7,8% Slovaques 0,1-1,2% Juifs jusqu'à 1%
Lettonie	1994	Russes 33,1% Belarusses 4,1% Ukrainiens 3% Polonais 2% Litvaniens 1,3%

Pays	Année	Minorités
Lituanie	1994	Russes 8,5% Polonais 7% Belarusses 1%
Macédoine	1994	Albanais 23% Gitans 2,3%-10,3% Turcs 4% Serbes 2%
Moldavie	1992	Ukrainiens 13,9% Russes 13% Gagauzes 3,5% Bulgares 2% Juifs 1,5%
Pologne	1994	Allemands 1,9-2,8% Ukrainiens 0,9-1,3%
Roumanie	1992	Hongrois 7,1% Gitans 1,58-7,9%
Serbie et Monténégro	1992	Albanais 16,6-19% Hongrois 3,3% Musulmans 3,1% Gitans 1,3-4,8% Croates 1%
Slovaquie	1992	Hongrois 10,8% Gitans 1,5-6,6%
Slovénie	1992	Croates 2,7% Serbes 2,4% Musulmans 1,4%
Ukraine	1992	Russes 22% Juifs 0,9% Belarusses 0,9% Roumains/Moldaves 0,6% Bulgares 0,5% Tartares de Crimée 0,1%

(Source : Gallagher 2003: 44)

Ces chiffres sont loin de faire l'unanimité. Prenons l'exemple de la minorité hongroise de Transylvanie. Selon les recensements roumains, il s'agit d'environ 1,6 million de personnes, chiffre corroboré par le nombre de votes (6-7%) obtenus par le parti ethnique hongrois (l'Union démocratique des Magyars de Roumanie, UDMR) lors des élections législatives. Cela n'empêche pas les sources hongroises de parler, avec insistance, de 2 millions de Hongrois en Roumanie (Gallagher 2003: 48).

Un autre aspect important a trait à la migration - en grande partie pour des raisons économiques - de ces minorités après la chute du rideau de fer. Il n'y a presque plus de minorité allemande ou juive puisque, au début des années 1990, leurs membres émigrent en Allemagne et en Israël. De nombreux Hongrois de Vojvodine ou de Transylvanie déménagent vers la Hongrie, des Turcs de Bulgarie vers Istanbul, des Grecs de l'ex-URSS vers la Grèce. Parfois, ils conservent la nationalité de leur pays d'origine et vont même voter dans leur ancien lieu de résidence (cas des Turcs bulgares vivant en Turquie), ce qui rend les statistiques particulièrement inexactes.

Il y a eu, aussi, les grands déplacements de population provoqués par les guerres yougoslaves, où le nettoyage ethnique a fortement réduit les anciennes minorités. Par contre, l'émigration économique vers les pays les plus riches de la région (Grèce, Hongrie, etc.) amène l'apparition de nouvelles minorités, comme le montre l'exemple de l'Europe occidentale.

Mais, même si nous prenons en considération ces changements, il n'en reste pas moins que les chiffres ne suffisent pas. En prenant à la première ligne du tableau, le fait que l'Albanie ait une minorité grecque de 2 à 4 pour cent ne dit rien en soi. Il faut savoir que cette minorité est concentrée dans le sud du pays (que les Grecs appellent « l'Épire du Nord ») et que des mouvements nationalistes de Grèce revendiquent cette région (Zanga 1992, Austin 1993). Il faut ajouter que, dans la première moitié des années 1990, un commando nationaliste en provenance de Grèce traverse la frontière et tue plusieurs jeunes recrues de l'armée albanaise. En guise de représailles, les autorités de Tirana choisissent d'arrêter, de juger et de condamner à de lourdes peines de prison les représentants de la minorité grecque, accusés sans preuves d'espionnage et de trafic d'armes (Bugajski 2000: 94, Krause 1995: 53). Les tensions entre l'Albanie et la Grèce, provoquées par cette crise, sont considérées par Athènes comme faisant partie d'un complot turc qui vise à l'encercler de voisins hostiles. La Grèce réagit en opposant un droit de veto à l'octroi d'aides de

l'Union européenne à l'Albanie (*ibid.*). C'est en apprenant toutes ces choses que l'on commence à avoir une image plus exacte du terrible labyrinthe que constitue la question des minorités centre et est-européennes¹⁴⁵.

C'est pour cela que la simple lecture du tableau 3.2 est nettement insuffisante. Par conséquent, il nous semble approprié de faire une brève description de la situation particulière de chaque pays. Pour simplifier l'analyse, nous n'allons prendre en considération que les pays faisant partie du régime de sécurité, laissant de côté les Balkans occidentaux et la Communauté des États indépendants.

Au Nord, les **pays Baltes** renouent, à la fin de 1991, avec leur statut d'États indépendants d'entre les deux guerres mondiales. Pour la **Lituanie**, les changements sont plutôt insignifiants : entre 1923 et 1989 la proportion des Slaves de l'Est est passée de 2,6% à 12,3% seulement (Brunner 1996: 41), ce qui montre qu'il y a eu un très faible processus de « colonisation » soviétique. Si les Polonais sont, eux aussi, passés de 3% à 7%, c'est en raison de l'annexion de Vilnius/Vilna/Wilno, actuelle capitale du pays, occupée par Staline en 1940 à l'occasion du démembrement de la Pologne et octroyée à la nouvelle République soviétique de Lituanie. Il n'en reste pas moins que cette ville, surnommée « la Jérusalem du Nord », avait à l'époque une très importante minorité juive ; en 1989, les Juifs ne constituent plus que 0,34% de la population lituanienne (*ibid.*). De toute façon, la Lituanie est un des rares cas centre et est-européens où la question des minorités nationales est absolument secondaire.

En **Estonie** et en **Lettonie**, par contre, la situation est beaucoup plus complexe. De 1934-35 à 1989, la proportion des Slaves de l'Est passe de 8,3% à 35,2% dans le premier cas, et de 12,1% à 42% dans le second, tandis que les « indigènes » ne représentent plus que 61,5% et 52% de la population respectivement. Au moment de l'indépendance, cela pose de graves problèmes, dans la mesure où les minorités russes sont perçues comme étant la cinquième colonne du Kremlin et ont des bonnes raisons de regretter l'époque soviétique (*ibid.*).

La tendance antagoniste de la relation majorité-minorité mène les deux pays à une situation étrangement incompatible avec le dynamique processus de démocratisation qui

¹⁴⁵ En réalité, même cette description des tensions gréco-albanaises est fort incomplète. Entre autres, on affirme que le critère par lequel on identifie la minorité grecque de l'Albanie n'est pas ethnique mais religieux : la Grèce considère que tous les orthodoxes du sud de l'Albanie sont des Grecs. Or, bon nombre d'orthodoxes de la région sont, en fait, des Aroumains, dont les organisations ethniques sont trop timides pour revendiquer des droits spécifiques (pour des détails sur ce sujet voir <http://www.farsarotul.org/links.htm>).

prend place à la même époque dans les pays Baltes : les lois estonienne et lettone sur la citoyenneté rendent si difficile l'obtention de cette dernière pour les membres des minorités russes que ceux-ci deviennent tout simplement des étrangers. C'est ainsi qu'aux élections estoniennes de 1992, près de 40% de la population n'a pas le droit de vote (Brunner 1996: 43). La proportion diminue par la suite (30% en 1995), mais la plupart des Russes baltes restent toujours des étrangers dans le pays qu'ils habitent.

En Lettonie, la situation est la même, à la différence près que la protection des minorités n'est pas limitée aux seuls citoyens mais inclut les étrangers. Cela n'est pourtant suffisant pour apaiser la colère de la Russie, qui va jusqu'à imposer des sanctions économiques pour protester contre le traitement réservé aux Russes baltes.

La situation est potentiellement dangereuse. À plusieurs reprises, l'Union européenne indique que c'est là un motif suffisant pour éventuellement exclure ces pays du processus d'élargissement. Finalement, c'est sous la pression et par la médiation des organisations européennes - en particulier l'OSCE et l'UE, composantes du régime de sécurité régional - que commence un processus de normalisation. Les sociétés en question restent pourtant marquées par la fracture ethnique et il serait prématuré de clamer sa complète élimination (Bugajski 2000).

La **Pologne** est un pays ethniquement homogène qui, de plus, ne doit pas se soucier de l'existence d'importantes minorités polonaises à l'étranger. Logiquement, cela devrait avoir comme conséquence immédiate l'absence de tout problème lié à l'ethnicité. Pourtant, les choses sont plus compliquées.

L'homogénéité polonaise est due au nettoyage ethnique effectué en 1945 dans les régions de l'Est de l'Allemagne et de la Prusse orientale, annexées par Staline à la Pologne comme compensation pour la perte de la moitié du territoire polonais d'avant-guerre (région devenue soviétique). L'affirmation de l'identité polonaise dans ces nouvelles frontières ne s'est pas faite sans conséquence pour l'inconscient collectif de la nation : même après deux générations de communisme, la renaissance du nationalisme polonais est si virulente qu'elle ne cesse de surprendre (Aleksiun *et al.* 2004). Il est vrai que, comme il n'y a pas de minorité, rien ne s'oppose à la démocratisation du pays. Mais des exemples, comme le sabotage du projet de Constitution européenne (2003) par le gouvernement de Varsovie (sous la pression des nationalistes mécontents de la réduction du poids polonais dans le vote au Conseil de l'UE), montrent les effets négatifs du nationalisme, même dans une situation atypique comme celle de la Pologne.

La **République tchèque** est un autre pays apparemment sans problèmes ethniques. Après la sécession slovaque, les minorités ont perdu toute visibilité. Pourtant, les difficultés ne manquent pas.

D'un côté, les Allemands sudètes chassés en 1945 en Bavière revendiquent l'abolition des décrets Benes confisquant leurs propriétés. Il s'agit de dédommagements importants. Mais aucun gouvernement ou parti tchèque ne veut réparer cette injustice. Naturellement, cette attitude envenime les relations avec l'Allemagne (Obrman 1994, Bren 1994).

Pire, le traitement appliqué à la minorité gitane a suscité des protestations internationales. L'exemple le plus connu est celui d'une petite ville de province. La mairie avait décidé de clôturer le quartier habité par les Gitans et de bloquer les sorties pendant la nuit. C'était un ghetto moyenâgeux conçu et presque construit dans la démocratie dirigée par Vaclav Havel (qui s'y opposa). Cela ne pouvait que choquer (Pehe 1993, Guy 2001).

En fait, il semble que la discrimination que subit cette minorité est très répandue dans les années 1990. Les demandes d'asile politique des Gitans tchèques en Grande-Bretagne sont si nombreuses que Londres menace Prague d'imposer, à nouveau, des visas. Il est vrai que, depuis, la situation s'est améliorée. De toute façon, elle n'était pas de nature à déstabiliser le système politique tchèque (en particulier à cause du manque d'organisation de la minorité gitane). Mais elle montre que, même dans le fer de lance de la démocratie centrale européenne qu'est la République tchèque, l'(ultra-)nationalisme est loin d'avoir disparu (Guy 2001).

En ce qui concerne la **Slovaquie**, et plus précisément la Slovaquie de Meciar, il s'agit du meilleur exemple de nationalisme en dehors de l'ex-Yougoslavie. Cela n'est pas surprenant. En 1993, l'obtention de l'indépendance se fait sous la pression d'un nationalisme qui ne pouvait pas se tarir tout à coup. Il continue à dominer la vie politique, sinon la société slovaque, en choisissant comme cible l'importante minorité hongroise (567 000 personnes). De plus, il justifie les tendances nondémocratiques du régime Meciar. Cela a des graves conséquences pour le processus d'intégration européenne du pays (Bugajski 2000).

Mais, en dépit des moyens autoritaires mis en oeuvre par les nationalistes au pouvoir, ceux-ci ne peuvent pas enrayer la diffusion des valeurs démocratiques. L'opinion publique change progressivement. À la suite des élections législatives et présidentielles de 1998 et 1999, Meciar et son parti perdent le pouvoir. Cette évolution, très différente par

rapport aux autres pays de Visegrad, nous a amené à retenir la Slovaquie dans l'étude de cas que nous présenterons plus loin dans ce chapitre.

La **Hongrie** est dans une classe à part. Si, comme la Pologne ou la République tchèque, elle est ethniquement homogène, il ne s'agit moins d'un cas où le nationalisme pèse lourd dans la vie politique : plusieurs millions de Hongrois vivent, parfois dans des conditions difficiles, dans les pays voisins et Budapest ne veut, et ne peut, pas ignorer leur situation¹⁴⁶.

Tableau 3.2 Les plus importantes minorités hongroises dans les pays voisins

Pays	Année	Minorité hongroise
Roumanie	1992	1 620 000
Slovaquie	1991	567 000
Serbie	1991	345 000
Ukraine	1989	163 000

(à partir des chiffres publiés par Brunner, 1996)

Par conséquent, il n'est pas étrange que les sentiments (ultra-)nationalistes soient très répandus dans la société magyare. Selon Bugajski (2002), il y a deux partis nationalistes et cinq partis néo-fascistes qui ont pour mission la réunification des territoires perdus à Trianon. Le plus important, l'ultranationaliste « Parti hongrois Justice et Vie » (*Magyar Igazság és élet Pártja*) d'István Csurka, s'oppose à la présence de capitaux étrangers dans l'économie (qui devrait rester « purement hongroise »). En s'inspirant directement de l'Allemagne hitlérienne, son chef parle du besoin de *Lebensraum* (espace vital) pour la Hongrie. Il utilise la crise écologique de janvier 2000 (pollution des rivières Somes et Tisza par le cyanure d'une exploitation aurifère australienne de Transylvanie) pour accuser les autorités roumaines de sabotage délibéré et pour demander l'indépendance de la Transylvanie. En 1999, pendant la guerre de Kosovo, il demande l'annexion par la Hongrie des régions magyarophones de la Vojvodine (*ibid.*).

Créé en 1993, ce parti n'obtient aux élections de 1994 que 1,59% des votes. Mais en 1998, avec un peu plus de 5% des voix, il peut occuper 14 sièges au Parlement (sur un total de 148) (Bugajski 2002: 360). Pourtant, cela est loin d'illustrer la diffusion réelle des sentiments nationalistes au sein de la société hongroise. En effet, afin d'attirer l'électorat de Csurka, les principaux partis politiques adoptent, de façon systématique, une attitude

¹⁴⁶ Pour la genèse historique du nationalisme hongrois, voir plus haut (section 3.2.1).

nationaliste. En 1990, le nouveau Premier ministre, József Antall, déclare qu'il est le Premier ministre des 15 millions de Hongrois (dont seulement 10 millions habitent en Hongrie). D'ailleurs, l'expulsion de Csurka - membre, à l'époque, du Forum démocratique magyar du Premier ministre, où il avait réussi à créer un courant ultranationaliste et antisémite - prend plus de deux ans et se fait seulement en raison de la mauvaise image que projettent dans le monde ses déclarations extrémistes (Bugajski 2002: 356).

Si le nationalisme reste très important en Hongrie, l'amélioration de la situation des minorités hongroises en Roumanie et en Slovaquie et, suite à cette évolution, la disparition des tensions entre Budapest et ces deux pays sont de nature à tempérer, de façon significative, le radicalisme du discours nationaliste. L'Union européenne et l'ensemble du régime de sécurité que nous étudions jouent également un rôle important à cet égard. Les études de cas consacrées aux minorités hongroises de Transylvanie et de Slovaquie présenteront en détail cette évolution, plus loin dans ce chapitre.

La **Roumanie** est un cas encore plus complexe que la Hongrie. D'abord, il existe une importante minorité hongroise en Transylvanie, à laquelle s'associent, d'un côté, le lourd héritage historique de l'oppression subie par la population roumaine à l'époque du dualisme autrichien-hongrois et, de l'autre, l'occupation d'une partie de la même Transylvanie par le régime fasciste de Horthy suite à « l'arbitrage » de Vienne, imposé par Hitler et Mussolini en 1940 (Castellan 1991).

Deuxièmement, il y a le problème de la [République de] Moldavie. Occupée par la Russie/Union soviétique entre 1812-1918, 1940-1941 et 1944-1991, cette région historique de la Roumanie a vu sa population et ses frontières modifiées (déportations en Sibérie, colonisation de russophones, ajout de la Transnistrie, enlèvement de la Bessarabie du Sud). Elle a été aussi soumise à un processus de russification combiné à un effort de création d'une « identité » moldave (King 1997 et 2001)¹⁴⁷.

Pourtant, la fin de l'Union soviétique va de pair, en Moldavie, avec la renaissance d'un nationalisme roumain extrêmement actif. En 1992, la plupart des analystes s'entendaient pour prévoir la réunification de la Moldavie avec la Roumanie. Mais Moscou

¹⁴⁷ La clé de voûte de cet effort est la création d'une langue moldave. L'Académie de sciences de Chisinau affirme que cette langue est identique au roumain et utilise le dictionnaire de la langue roumaine édité par l'Académie roumaine de sciences. Pourtant, les gouvernements d'après 1993 parlent exclusivement de langue moldave ; un des anciens présidents de la Moldavie a même déclaré qu'il existe une langue moldave, bien qu'identique à la langue roumaine : le critère d'identification de cette langue n'est pas linguistique, mais politique (King 2001).

encourage la sécession de la Transnistrie (ancienne partie de l'Ukraine, majoritairement slave, ajoutée à la Moldavie par Staline, précisément pour modifier l'équilibre ethnique).

Tableau 3.3 Composition ethnique de la Moldavie en 1989

	Rép. de Moldavie	Transnistrie	Moldavie sans la Transnistrie
Moldaves	64,4%	40,1%	68,4%
Ukrainiens	13,8%	28,3%	11,5%
Russes	12,9%	25,4%	11%
Gagauzes	3,5%		4%
Bulgares	2,0%		
Juifs	1,5%		

(Source: Brunner 1996: 49, 180)

Dans la guerre civile qui suit (1992), l'ex 14^e armée soviétique, stationnée en Transnistrie, assure la supériorité militaire des sécessionnistes (King 1997 et 2001). Tout comme au Nagorno-Karabakh, en Abhazie ou en Ossetie du Sud, la Russie utilise le conflit pour s'assurer du contrôle de la Moldavie. Les nationalistes proroumains sont éliminés du gouvernement et remplacés par des anciens apparatchiks prorusses. Si, pour un temps, le pays fait partie du GUUAM et essaie de ne pas choisir explicitement entre Bucarest et Moscou, les gouvernements successifs modifient progressivement cette attitude, la faisant pencher vers le Kremlin. Finalement, aux élections législatives de 25 février 2001, les communistes obtiennent plus de 50% des voix et 71 des 101 sièges au Parlement (Bugajski 2002: 891). À partir de ce moment, le pays adopte une attitude ouvertement prorusse et commence à prendre des mesures hostiles à la Roumanie.

Ces circonstances n'étaient pas de nature à apaiser les passions nationalistes en Roumanie. Bugajski y recense 7 partis nationalistes et deux néofascistes (2002: 856-65). Les plus importants sont le Parti de l'unité nationale roumaine (PUNR), de Transylvanie, la branche politique de l'organisation culturelle nationaliste « Le Foyer roumain » (*Vatra Româneasca*), et le parti Grande Roumanie (*Romania Mare*), fondé par un groupe ultranationaliste et antisémite se déclarant ouvertement en faveur de l'ancienne *Sécuritate* (la police secrète de Ceausescu) dont ses membres avaient fait partie.

Le PUNR, dont la démarche est principalement antihongroise, obtient, aux élections de septembre 1992, 7,72% des voix (30 sièges à la Chambre des députés et 14 au Sénat) et, en août 1994, accepte la proposition des ex-communistes de participer au

gouvernement. En dépit des tensions qui s'ensuivent, il conserve ses deux postes de ministres jusqu'aux élections de 1996 (gagnées par des partis démocratiques qui font siéger au gouvernement des représentants du parti de la minorité hongroise). Le PUNR disparaît en 1998, au moment où, à cause des disputes provoquées par le maire de Cluj, l'ultranationaliste Gheorghe Funar, la branche la plus radicale fait sécession et fusionne avec le parti Grande Roumanie, tandis que le reste du PUNR est absorbé par le parti des ex-communistes (Bugajski 2002: 858).

Par contre, le parti Grande Roumanie, qui en 1992 et 1996 n'avait bénéficié que de 4% des votes environ, profite, en 2000, à la fois de l'apport des adeptes de Funar et du mécontentement général dû à la corruption et à la crise économique, pour s'imposer comme le principal parti de l'opposition (voir le tableau 3.4).

Tableau 3.4 Résultats du parti Grande Roumanie aux élections législatives, 1992-2000

Année	Chambre des Députés		Senat	
	Votes	Sièges	Votes	Sièges
1992	3,90%	16 (sur 341)	3,85%	12 (sur 143)
1996	4,46%	19 (sur 343)	4,54%	8 (sur 143)
2000	19,48%	84 (sur 345)	21,01%	37 (sur 140)

(Source : Bugajski 2002: 875-7)

Et pire encore, son candidat à la présidence se qualifie pour le deuxième tour, où il obtient le tiers des suffrages (voir le tableau 3.5).

Tableau 3.5 Résultats de C. V. Tudor, candidat du parti Grande Roumanie, aux élections présidentielles, 1996-2000

Année	1 ^{er} tour	2 ^e tour
1996	4,72%	-
2000	28,34%	33,17%

(Source : Bugajski 2002: 875-7)

Il est vrai que cette surprenante ascension est, dans une large mesure, due au fait que le parti Grande Roumanie, n'ayant jamais participé au gouvernement, est la seule formation politique parlementaire épargnée par les accusations de corruption qui ternissent l'image des autres partis. D'ailleurs, pendant toute sa campagne électorale, C. V. Tudor met

l'accent sur la lutte contre la corruption, allant jusqu'à affirmer qu'il allait faire exécuter les coupables à la mitrailleuse (*ibid.*).

Le cas roumain est particulièrement intéressant. À l'époque où les valeurs démocratiques avaient enfin la préséance dans une société longtemps dominée par un autoritarisme d'inspiration néocommuniste (1990-1996) - l'élément-clé de cette évolution étant la « conversion » démocratique du parti ex-communiste -, le système nationaliste de valeurs réussit à émerger de sa marginalité et à gagner du terrain, récupérant une partie des anciens adeptes des néocommunistes. C'est pour toutes ces raisons que la Roumanie fera l'objet d'une de nos études de cas.

En ce qui concerne la **Bulgarie**, les similitudes avec le cas roumain sont frappantes. Huit cent vingt-deux mille Turcs¹⁴⁸ y vivent. Leur image est profondément négative à cause des cinq siècles de domination ottomane. Il faut ajouter l'important déséquilibre militaire entre Sofia et Ankara, qui rend la menace turque toujours crédible. Or, le souvenir de l'invasion de Chypre par la Turquie n'est pas de nature à rassurer les Bulgares.

De plus, la Macédoine ex-yougoslave est, pour Sofia, exactement ce que la Moldavie est pour Bucarest. Acquis pendant la première guerre balkanique (1912), cette région est perdue par la Bulgarie, un an plus tard, après sa défaite dans la deuxième guerre balkanique. À l'époque, la Macédoine n'était pas considérée comme ayant une identité propre (si ce n'est le lointain souvenir de la Macédoine d'Alexandre le Grand). On y parlait un dialecte bulgare. Les Ottomans l'avaient contrôlée pendant cinq siècles, mais ils avaient fait de même avec le reste de la Bulgarie. Pour les nationalistes bulgares, il s'agissait purement et simplement d'une partie de leur pays (Bugajski 2002).

Mais après 1945, la Yougoslavie communiste lance une politique très efficace de création d'identité macédonienne. Une langue macédonienne (que les Bulgares qualifient, dans leurs conversations privées, de « langue bulgare tapée sur une machine à écrire serbe ») fait son apparition. Le « peuple » macédonien devient un des peuples fondateurs de la fédération yougoslave. Belgrade profite des tensions avec l'URSS et son allié bulgare pour réprimer les nationalistes pro-Sofia. Finalement, les efforts yougoslaves s'avèrent très efficaces. Les élites et, progressivement, l'ensemble de la population macédonienne adoptent une attitude hostile à l'idée de réunification avec la Bulgarie (*ibid.*).

¹⁴⁸ Il faut ajouter les 65 000 Pomaks, des Slaves musulmans dont l'identité et la loyauté envers l'État bulgare furent également un sujet de discorde (Bugajski 2002: 800).

L'épouvantail de la menace turque et la perte de la Macédoine favorisent la diffusion des idées nationalistes en Bulgarie. Après 1990, ce phénomène détermine l'apparition de cinq partis nationalistes (Bugajski 2002: 804-5). Déjà, à l'époque communiste, Todor Jivkov avait adopté des mesures antiturques (slavisation obligatoire des noms, entre autres), culminant avec l'expulsion vers la Turquie de 350 000 personnes (dont certains sont d'ailleurs revenus en Bulgarie). Il était donc prévisible que le nationalisme domine la vie politique bulgare pendant le difficile et long passage à la démocratie qui a lieu dans la première moitié des années 1990.

Pourtant, deux éléments contribuent à ce que le pays suive une autre direction. D'un côté, les ex-communistes bulgares sont d'obédience néocommuniste pure et dure qui trouve sa parfaite expression dans le bref régime de Jan Videnov (1994-96). Deuxièmement, il faut prendre en considération le rôle d'arbitre que le parti de la minorité turque obtient suite aux élections de 1991. En 1991-1992, son appui est essentiel pour la survie des gouvernements minoritaires de Filip Dimitrov (UDF) et de Lyuben Berov (ex-communiste) (*ibid.*). Dans ces conditions, le mécontentement des nationalistes doit être ignoré par les partis au pouvoir et leur influence politique glisse vers la marginalité. Cette évolution, plutôt étrange pour la région des Balkans, sera analysée plus en détail dans l'étude de cas consacrée à la Bulgarie.

Il faut pourtant mentionner le cas des Gitans qui, en Bulgarie comme en Roumanie (et d'ailleurs dans la plupart des pays balkaniques), font l'objet d'une discrimination systématique. Étant donné leur malheureuse histoire - jusqu'au XIXe siècle ils étaient esclaves -, la plupart occupent des positions sociales très inférieures. La pauvreté, le manque d'éducation et l'exclusion ont poussé certains d'entre eux vers le monde interlope. C'est ainsi que, dans la plupart des langues balkaniques, le mot « Gitan » est devenu une insulte et la barrière sociale qui les sépare du reste de la population (peu importe sa structure ethnique) est infranchissable (Troxel 1992, Barany 1995, Guy 2001).

Paradoxalement, bien que le critère permettant leur identification soit ethnique, ils ne sont pas mis sur le même plan que les autres minorités. Leur statut d'infériorité sociale est tellement enraciné que la discrimination à leur égard semble souvent toute naturelle ; pour la majorité de la population, elle n'est pas perçue en termes ethniques, mais sociaux. Cette situation spéciale rend difficile l'évaluation de la relation Gitans - nationalisme ; ils sont persécutés même dans les sociétés où le nationalisme semble complètement absent (le cas tchèque). Mais il est évident qu'il s'agit d'une minorité ethnique et que les persécutions

auxquelles elle est soumise ne peuvent pas être considérées comme étrangères aux phénomènes d'inspiration nationaliste (*ibid.*).

Enfin, la **Slovénie** est l'équivalent postyougoslave de la République tchèque. Assez homogène du point de vue ethnique, elle garde peu de traces de la « guerre des dix jours » qui lui apporte l'indépendance. Les progrès rapides de la démocratie marginalisent les nationalistes, sans pourtant les éliminer complètement (en 2000, le Parti national slovène obtient 4% des votes et 4 sièges au Parlement). Il est intéressant que la nouvelle constitution octroie des droits remarquables aux minorités « indigènes » (hongroise et italienne), qui comptent pour 0,6% de la population. Mais les « minorités d'immigration » (Croates, Serbes, Bosniaques), qui totalisent 11,7% de la population, ne bénéficient pas de droits culturels ou de groupe (Bugajski 2002: 647). Il faut aussi mentionner l'opposition prolongée à la possession de propriétés par les étrangers. Celle-ci s'applique, en fait, aux Italiens expulsés à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, afin d'exclure toute forme de retour. C'est seulement à la suite des intenses pressions de l'Italie que la constitution est finalement modifiée, en 1997, pour éliminer cette clause. Mais, de toute façon, la Slovénie est un des rares PECO où l'importance des valeurs nationalistes dans la vie politique et dans la société est vraiment marginale (*ibid.*).

Nous constatons que les situations que nous venons de passer en revue sont fort diverses. Mais la plupart comportent, de façon visible, des problèmes sérieux liés aux phénomènes nationalistes. Nous les analyserons plus en détail dans les sections suivantes.

3.2.3 Nationalisme, État et rapports majorité-minorité

Nous avons déjà utilisé le terme de « minorité ». Dans la mesure où il fait partie du langage commun, sa compréhension ne devrait pas soulever des problèmes particuliers. Pourtant, les choses se compliquent si nous adoptons une perspective juridique. Car, de façon surprenante, le droit international n'a pas réussi à établir une définition généralement acceptée de ce terme.

Il y a eu, bien sûr, plusieurs propositions de définition¹⁴⁹. Des organisations internationales qui négocient et adoptent des mesures en matière de protection des

¹⁴⁹ Pour une description exhaustive, voir Capotorti (1991) et Shaw (1992).

minorités essaient d'arriver à un consensus sur les éléments définissant ce terme. Mais la question s'avère très difficile, dans la mesure où certains États (la Grèce, par exemple) nient l'existence des minorités sur leur territoire. Une définition, même ambiguë, du concept en question aurait rendu leurs efforts plus difficiles. Par conséquent, ces États s'opposent systématiquement (et avec succès) à l'adoption d'une telle définition (Shaw 1992).

Pour les besoins de cette thèse, nous ferons appel à la définition formulée par Francesco Capotorti, rapporteur spécial de la Sous-Commission de lutte contre les mesures discriminatoires et de protection des minorités de l'ONU. Bien qu'aucune organisation internationale ne l'ait finalement adoptée, cette définition est celle à laquelle la majorité se rallie (le Conseil de l'Europe, par exemple, l'a utilisée comme point de départ de ses débats sur le sujet (Capotorti 1991: 7)). Selon Capotorti,

« une minorité ethnique, religieuse ou linguistique est un groupe qui est numériquement inférieur au reste de la population de l'État auquel il appartient et qui possède des caractéristiques culturelles, physiques ou historiques, une religion ou une langue différentes de celles du reste de cette population » (*ibid.*).

Il nous semble que cette définition est assez complète pour que nous puissions l'utiliser dans la présente thèse.

a) Fin de l'autoritarisme et développement du nationalisme

Passons maintenant à l'analyse de la situation des minorités centre et est-européennes par rapport à l'environnement sociopolitique. La section précédente nous a permis de classer les PECO en fonction de l'importance de leurs minorités. La première catégorie est constituée d'États relativement homogènes (suite aux nettoyages ethniques de 1945), comme la Pologne et la République tchèque. Deuxièmement, il y a les États relativement homogènes, mais liés à des minorités importantes qui appartiennent à la même ethnie mais qui vivent dans les pays voisins (Hongrie). En troisième lieu, on trouve les États ayant des minorités importantes (Estonie, Lettonie, Slovaquie). Enfin, la dernière catégorie comprend les États ayant des minorités importantes et liés à des populations de la même ethnie qui se sont constituées en États indépendants (Roumanie/Moldavie, Bulgarie/Macédoine).

Nous pouvons constater qu'à l'exception de la première catégorie, les PECO se trouvent dans des situations qui peuvent favoriser les tensions interethniques, d'un côté, et les tensions avec certains États voisins, de l'autre. Bien sûr, cela ne signifie pas que de telles tensions vont se produire automatiquement. Pourtant, certaines circonstances peuvent favoriser leur apparition. En effet, selon Jack Snyder,

« depuis la Révolution française, un accroissement du nationalisme a souvent coïncidé avec la chute d'un régime autocratique et une augmentation de la participation populaire dans la politique, en particulier là où les institutions qui devraient canaliser ces énergies populaires restent faibles » (Snyder 2000: 269).

Or, à la chute du communisme, l'Europe orientale réunit plusieurs facteurs la prédisposant à la mobilisation ethnique. Une transition trop rapide n'a pas pu corriger le faible développement de la société civile, l'absence d'héritage des partis politiques démocratiques et le décalage croissant entre les demandes populaires et la capacité limitée des institutions démocratiques naissantes (*ibid.*). Dans ce contexte, la résurgence du nationalisme était tout à fait prévisible.

D'autres explications ont également été formulées pour expliquer la relation entre la fin du communisme et la résurgence des nationalismes. Bayer (2000: 247) construit une typologie qui prend en compte quatre hypothèses. La première est « l'hypothèse du réfrigérateur », qui affirme l'existence de liens de solidarité ainsi que des conflits primordiaux « gelés » par le régime totalitaire et par la guerre froide. Une fois ces entraves abolies, les conflits reviennent à leur « dynamique naturelle ».

L'hypothèse de « l'étape finale » concerne la construction des États-nations, interrompue par l'annexion de certains pays par des puissances hégémoniques ; l'Union soviétique est, bien sûr, le meilleur exemple. Après son démantèlement, les nouveaux États indépendants reprennent la construction de leur État-nation, ce qui génère des conflits avec les minorités de l'ancienne métropole (pays Baltes, Moldavie) (*ibid.*).

« L'hypothèse du vide » est, en fait, une version de la théorie de Snyder. Elle fait appel à une crise d'identité : l'implosion de l'ancien système politique et idéologique est trop rapide et laisse une importante partie de la population désorientée et prête à accepter, comme substitut, les valeurs nationalistes. L'absence d'une société civile bien organisée, naturelle à la fin du totalitarisme, peut favoriser cette évolution.

Enfin, la dernière hypothèse de Bayer associe « le manque de crédibilité » à une crise de légitimité. Dans un contexte marqué par une situation politique anarchique et par des changements sociaux et politiques importants, la crise économique entraîne une baisse

de l'appui moral et politique de la population envers le régime et ses élites. Celles-ci font appel au nationalisme pour renforcer leur position. Milosevic, Tudjman, Iliescu ou Meciar sont de parfaits exemples de communistes centre et est-européens qui ont recours au nationalisme pour conserver leur statut (*ibid.*).

Il faut observer que toutes ces théories peuvent s'appliquer, d'une façon ou d'une autre, à l'Europe centrale et orientale. Autrement dit, en 1989 cette partie du monde était visiblement prédisposée à une résurgence agressive du nationalisme.

b) Mécanismes institutionnels associés au nationalisme. Les théories de Lijphart et Horowitz

En ce qui concerne l'État et ses politiques, la montée du nationalisme peut avoir des conséquences institutionnelles assez diverses. Selon Snyder (2000: 275), il peut y avoir - et c'est probablement la solution la plus répandue -, un *contrôle hégémonique exercé par la majorité*. Un seul groupe ethnique monopolise le pouvoir et l'utilise pour dominer les autres groupes, soit par la répression, soit par des stratagèmes destinés à diviser les différentes minorités. Nos trois études de cas, ainsi que l'Estonie, la Lettonie et la Croatie fournissent des bons exemples de cette situation.

À l'autre extrême, il y a la *partition ethnique*. En dépit de ses efforts, le groupe dominant n'arrive pas à contrôler les minorités, dont la mobilisation mène à la guerre civile et/ou à l'obtention de l'indépendance. Bien sûr, la Yougoslavie est l'exemple le plus évident de cette situation, mais la Tchécoslovaquie et l'URSS entrent aussi dans cette catégorie.

Le *fédéralisme* semble être une alternative plus équilibrée. Le problème est que, dans un climat d'activation des revendications ethnopolitiques, l'introduction d'un système fédéral est considérée, par les minorités concernées, comme une première étape vers la partition de l'État. D'ailleurs, toutes les fédérations de la région (Yougoslavie, Tchécoslovaquie, URSS) se sont désintégrées au début des années 1990. Il est fort probable que les régions qui demandent une structure fédérale - la partie albanaise de la Macédoine, la région de Transnistrie en Moldavie - désirent, en fait, proclamer par la suite leur indépendance.

Opposée au fédéralisme, l'*assimilation* des minorités ethniques est une option valable pour les groupes culturellement proches (Russes et Ukrainiens, par exemple). Elle peut également être utilisée dans le cas des minorités qui n'ont pas encore une conscience de groupe assez développée, comme les Gitans (Snyder 2000: 275-6),.

Il s'ensuit qu'aucune des quatre variantes énumérées ne constitue une perspective désirable pour la résolution des tensions interethniques est-européennes. Dans le débat généré par ce dilemme, deux solutions théoriques se sont imposées. D'abord, le « partage du pouvoir » proposé par Arend Lijphart. Cet auteur part de la prémisse que la politisation des groupes ethniques est inévitable dans des sociétés profondément divisées. Par conséquent, la réconciliation doit passer par l'établissement de pactes (conclus par les élites) entre les groupes respectifs. On doit s'entendre pour le contrôle commun du pouvoir exécutif central, l'autonomie des groupes ethniques quant à leur affaires intérieures, le droit de veto des minorités sur les questions importantes, le partage des postes dans la bureaucratie et des avantages financiers. Mais l'élément-clé est la création d'un système de marchandage entre les dirigeants des groupes ethniques, système qui peut s'imposer et fonctionner étant donné l'influence de ces dirigeants dans leur propre groupe.

Il n'en reste pas moins que plusieurs facteurs sont nécessaires pour réussir le partage du pouvoir. Lijphart en identifie neuf¹⁵⁰. Il affirme pourtant que le partage du pouvoir reste la meilleure approche pour mettre fin aux tensions ethniques, même si ces conditions ne sont pas respectées (Snyder 2000: 275-276).

Toutefois, cette approche est très critiquée¹⁵¹. Le fait de confier aux élites des groupes ethniques le soin d'assurer la réconciliation équivaut à faire de la politique de l'État une ethnopolitique, empêchant, en fait, l'évolution vers une vraie démocratie. Or, rien ne garantit que les élites conservent à jamais une attitude modérée. Il est possible que les circonstances facilitent l'avènement d'autres élites, plus radicales et implicitement hostiles à la réconciliation. Ou que, pour bloquer le progrès de ces nouvelles élites, les modérés choisissent de radicaliser leurs propres positions, ce qui résulte en des conflits interethniques. Des cas empiriques comme le Liban ou la Yougoslavie semblent confirmer le danger de telles évolutions (Snyder 2000: 277).

¹⁵⁰ L'absence d'un seul groupe majoritaire ; l'absence de disparités économiques entre les groupes ; un équilibre de puissance entre les groupes ; un nombre réduit de groupes ; une population du pays peu nombreuse ; l'existence d'une menace externe commune à tous les groupes ; l'existence de loyautés croisées qui réduisent l'efficacité des attachements ethniques ; des traditions préexistantes en matière de compromis ; et la concentration géographique des groupes ethniques (Snyder 2000: 275).

¹⁵¹ Pour plus de détails, voir Snyder (2000: 276).

Une théorie alternative est proposée par Donald Horowitz. Il s'agit de l'approche intégrative. Son but est précisément la dépolitisation de l'identité ethnique au moyen d'arrangements institutionnels. Il s'agit de créer des stimulants pour favoriser l'apparition d'alignements politiques sur des bases non-ethniques réunissant les membres des différentes minorités. Les instruments utilisés sont de nature constitutionnelle et électorale ; par exemple, les limites des circonscriptions électorales ne doivent pas respecter les clivages ethniques, ce qui empêchera les membres des différents groupes de participer aux élections en mettant de l'avant des programmes purement ethniques (*ibid.*).

Si les références au seul système électoral furent critiquées comme trop limitatives, l'approche intégrative d'Horowitz semble la plus appropriée pour éliminer la tendance d'« ethno-politisation » et pour amener l'instauration progressive d'un système réellement démocratique. Pourtant, comme les études de cas le montreront, l'apaisement des tensions interethniques en Europe centrale et orientale ne s'est pas fait dans cette perspective, mais selon le modèle de Lijphart. Nous pouvons seulement espérer qu'il s'agit d'une première étape qui sera suivie par un passage progressif vers le modèle d'Horowitz et, par conséquent, vers une élimination définitive des facteurs menant à l'apparition des tensions ethniques.

c) Les formations politiques des groupes ethniques majoritaires dans les PECO

Les tensions liées aux questions ethniques de l'Europe centrale et orientale ont fortement été influencées par les partis politiques représentant les groupes ethniques majoritaires dans chaque pays. Il est vrai que l'adoption, par ces partis eux-mêmes, d'attitudes et de programmes plus ou moins agressifs pourrait être considérée, au moins dans une certaine mesure, comme une conséquence des conditions locales. Néanmoins, des éléments subjectifs - et, en particulier, les options de certains dirigeants politiques - ont joué un rôle important dans leur choix. Le résultat est une distribution qui, en tenant compte de l'importance, du programme, de l'influence dans la société et de l'impact sur les politiques de l'État desdits partis, fait appel à trois catégories distinctes (Bugajski 2000: 94).

Une première catégorie réunit les *forces nationalistes indépendantistes*, comme dans le cas de la Tchécoslovaquie (le Mouvement pour une Slovaquie démocratique) et de la Yougoslavie (la Communauté démocratique croate). Il s'agit de partis chauvins et

xénophobes, pour lesquels l'État ne dépasse pas les limites du groupe ethnique majoritaire. Typiquement, ces partis profitent des divisions ethniques pour assurer leur succès électoral et une place prépondérante au gouvernement, après l'obtention de l'indépendance. Ce sont des adeptes de politiques de type autoritaire.

Deuxièmement, il y a les *nationalistes radicaux*, réunissant des groupes xénophobes et chauvins dont les activités ont comme seul but la répression de toute manifestation d'auto-organisation ou de représentation politique des minorités. Ces groupes sont d'habitude peu nombreux et locaux. Néanmoins, ils peuvent agir comme alliés des partis nationalistes plus modérés, en détournant l'attention de la population des problèmes économiques et en sapant les partis démocratiques dont les programmes ignorent la problématique nationaliste. Certaines de ces organisations ont visiblement été promues et financées par des éléments de l'ancienne *nomenklatura*, tandis que d'autres réunissent d'ex-dissidents aux inclinaisons populistes et xénophobes. C'est le cas, par exemple, du Parti de l'unité nationale de Roumanie, du Parti Grande Roumanie, du Comité pour la défense des intérêts nationaux et du Parti chrétien-démocrate (tous les deux en Bulgarie), du Parti national slovaque et du Parti croate des droits. Les groupes néofascistes les plus extrémistes ont encouragé la violence, en s'associant avec de bandes de *skinheads* ou en se créant leurs propres détachements paramilitaires (Bugajski 2000: 94).

Enfin, les *organisations culturelles ethnonationalistes* se concentrent sur la conservation et la promotion de la « communauté nationale », en se déclarant au-dessus de tout agenda politique ou programme socioéconomique. Elles coopèrent étroitement avec les partis nationalistes radicaux, en créant la base idéologique et les réseaux informationnels et organisationnels nécessaires pour la légitimation des manifestations antiminoritaires, antilibérales et xénophobes. Les exemples les plus visibles de ces organisations sont *Matica slovenska*, en Slovaquie, et *Vatra Romaneasca*, en Roumanie (Bugajski 2000: 96).

Il est vrai que, du point de vue électoral, la plupart de ces partis et organisations nationalistes restent plutôt marginaux, étant appuyés seulement par les électeurs les plus radicaux. Néanmoins, il y existe un danger de manipulation et d'aggravation des tensions ethniques par des partis nationalistes quasiautoritaires qui ont profité de l'obtention de l'indépendance, mais par la suite ont perdu le pouvoir (comme en Slovaquie ou en Croatie). Dans certains cas (Albanie, Macédoine) même des administrations modérées ont fini par adopter des mesures antiminorités, sous la pression de l'évolutions locale ou régionale. Enfin, parfois des petits partis ultranationalistes deviennent les arbitres des parlements

divisés, ce qui augmente énormément leur influence (comme dans le cas de la Roumanie ou de la Slovaquie). Dans l'ensemble, les partis et les organisations des groupes ethniques majoritaires représentent un danger pour la démocratie ; dans plusieurs cas - Slovaquie, Roumanie, Croatie -, certains auteurs vont jusqu'à se demander si l'évolution de ces dernières années constitue un progrès réel vers la démocratie ou seulement une parenthèse « précédant la prochaine tentation autoritaire »¹⁵² (Bugajski 2000: 97, Brunner 1997).

d) La réponse des minorités

Toujours selon Bugajski (1994: xxii-xxiii), en fonction des traditions historiques, des politiques et des objectifs des organisations ethniques et de la position relative des communautés ethniques dans les structures existantes de l'État, les minorités de l'Europe orientale ont structuré leur programme politique autour d'une des revendications suivantes :

a) *La renaissance culturelle*. Ce phénomène est répandu, en particulier, parmi les minorités petites ou dispersées, comme les Allemands de Pologne ou de la République tchèque, les Ruthènes en Pologne et Slovaquie, les Slovaques et les Roumains en Hongrie, les Italiens et Hongrois en Slovénie, les Aroumains¹⁵³ en Albanie et Macédoine, les Pomaks¹⁵⁴ en Bulgarie et les Gitans dans tous les PECO. Les dirigeants de leurs organisations demandent la liberté et les ressources nécessaires pour reconstruire leurs institutions sociales, culturelles, religieuses et éducatives, redéfinir leur histoire, raviver leur dialecte ou leur langue et pour renforcer leur identité.

b) *L'autonomie politique*. Il s'agit d'une forme d'organisation plus évoluée, revendiquée en général par des populations qui, soit ont constitué la majorité dans des États ayant existé dans le passé, soit ont des antécédents d'implication politique organisée dans un État multiethnique, soit ont des conationaux qui constituent la majorité dans un pays voisin. C'est le cas des Hongrois en Slovaquie, en Transylvanie et en Voïvodine, des Grecs en Albanie ou des Turcs en Bulgarie. Cela est également une revendication possible dans des régions ethniquement mixtes où aucun groupe n'est prédominant et où le système d'État permet la participation active des minorités dans la vie politique du pays.

¹⁵² Nos études de cas rejettent une telle perspective.

¹⁵³ Peuple d'origine latine vivant dans plusieurs pays des Balkans. Pour plus de détails, voir <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/Aroumains.htm>.

¹⁵⁴ Voir la section 3.6.3.

c) *L'autodétermination territoriale*. Celle-ci concerne d'habitude les groupes ethniques importants, bien organisés et territorialement ramassés dans les régions où ils constituent la majorité relative ou absolue de la population. Les dirigeants des groupes ethniques peuvent demander la réorganisation de l'État selon une structure fédérale ou confédérale. C'est le cas, par exemple, des Monténégrins en Yougoslavie ou des Albanais en Macédoine. Dans les régions très mixtes du point de vue ethnique et ayant une tradition d'autonomie, il peut même y avoir plusieurs groupes qui s'associent pour demander l'autodétermination territoriale comme, par exemple, en Voïvodine.

d) *Le séparatisme*. Il est en général adopté par des populations homogènes du point de vue ethnique, qui ont une histoire étatique propre et qui soit s'opposent ouvertement à toute appartenance à un État fédéral ou unitaire, soit craignent la centralisation croissante de cet État. L'ensemble des républiques sécessionnistes de l'ancienne Yougoslavie et la Slovaquie entrent dans cette catégorie.

e) *L'irrédentisme*. Un mouvement séparatiste peut essayer d'unir une région avec l'État voisin où réside une population de la même ethnie. Cet État peut encourager ou même directement appuyer une telle action. Les Serbes de Croatie ou les Serbes et les Croates de Bosnie-Herzégovine en fournissent des bons exemples.

Ces cinq variantes ne sont pas mutuellement exclusives ni permanentes, même dans le cas d'une même minorité, si celle-ci est représentée par plusieurs formations politiques. Elles peuvent être considérées comme des étapes potentielles de développement des revendications ethniques (Bugajski 1994: xxiii).

Quant aux stratégies adoptées par les minorités centre et est-européennes pour atteindre leurs buts, Gallagher (2003: 41) observe que, à l'exception de l'ex-Yougoslavie et du Caucase, le recours à la violence est extrêmement rare. Même « sous pression », ces minorités ont une tendance naturelle de répondre par des actions nonviolentes. Leurs principaux instruments sont la participation aux élections législatives et locales (ce qui a permis aux principales minorités de Bulgarie, Roumanie, Slovaquie et Macédoine d'avoir des représentants dans le gouvernement), l'appel aux instances européennes et internationales, la désobéissance civile nonviolente et autres formes de manifestations publiques destinées à montrer leur mécontentement.

Cet état de choses s'explique non seulement par la tradition de non-violence de la région (sauf les Balkans occidentaux et le Caucase), mais aussi par un niveau parfois minime de conscience ethnique ou par une tradition de passivité (comme dans le cas de

Gitans), par les options modérées généralement associées à une direction de qualité (par exemple chez les Hongrois de Roumanie et chez les Turcs de Bulgarie) et par l'inclusion des droits des minorités dans l'agenda européen et mondial¹⁵⁵ (Gallagher 2003: 42).

Il ne faut pas oublier qu'après les traités de Versailles, plusieurs minorités ont formulé des revendications radicales mettant en question les frontières des PECO. La Deuxième Guerre mondiale a permis leur mise en pratique. La plupart des territoires à forte composante minoritaire ont été annexés par les pays voisins (Sudetenland par l'Allemagne, la Transylvanie, le sud de la Slovaquie et la Voïvodine par la Hongrie, la Macédoine par la Bulgarie, etc.) ou ont proclamé leur indépendance (Slovaquie, Croatie) (Aleksiun *et al.* 2004, Castellan 1991).

Par contre, aujourd'hui, l'irrédentisme ou la sécession ne figurent plus parmi les objectifs principaux de ces minorités. Elles sont davantage axées vers la demande de droits leur permettant de maintenir leur identité. Même les branches radicales des partis des minorités ethniques ne demandent, là où ces minorités constituent la majorité locale, que différentes formes d'autogouvernement.

Plusieurs facteurs contribuent à modérer le comportement des minorités et des majorités ethniques. D'un côté, il y a le déclin de la religion en tant que variable pouvant être exploitée par les nationalistes. En Croatie, l'Église catholique a condamné le chauvinisme de Tudjman, tandis que les églises orthodoxes de Serbie ou de Roumanie ont beaucoup perdu de leur influence sur la population en raison de leur étroite coopération avec les autorités communistes (Gallagher 2003: 48).

D'un autre côté, les intellectuels ne sont plus le groupe social clé dans la promotion du nationalisme radical. Ils sont plus sensibles aux valeurs libérales internationales que dans les années '30, ce qui prive les nationalistes d'un appui autrefois essentiel (*ibid.*). Mais l'internationalisation de la question des minorités est, elle aussi, une cause importante de cette « déradicalisation ». La section suivante va présenter la contribution de la communauté internationale, en général, et du régime de sécurité, en particulier, à la résolution des problèmes ethniques dans les PECO.

¹⁵⁵ Voir la section suivante.

3.3 La contribution du régime de sécurité à la résolution des problèmes ethniques en Europe centrale et orientale

La plupart des « questions ethniques » centre et est-européennes touchent à la fois la politique interne et les relations avec les pays voisins. Par conséquent, elles constituent un danger pour la stabilité interne (et, souvent, pour la démocratisation) des PECO. Mais elles menacent également la stabilité régionale.

Comme l'exemple yougoslave le prouve, les crises ethniques mènent à l'apparition de régimes autoritaires (Milosevic, Tudjman), dont la guerre est l'instrument favori. L'évolution des PECO vers la communauté de sécurité occidentale est donc incompatible avec le développement des tensions interethniques. Il s'ensuit qu'une des principales missions du régime de sécurité centre et est-européen est l'apaisement de ces tensions.

Cette section fait l'analyse des instruments mis en oeuvre à cette fin par les composantes institutionnelles du régime. Plus précisément, il s'agit de mesures destinées à assurer la protection des minorités. Si les droits de celles-ci sont protégées par le cadre constitutionnel et juridique d'un État, le recours à la violence n'a plus de raison d'être.

En outre, la tolérance envers les minorités est un indice important de l'orientation démocratique d'un régime politique. Les études de cas consacrées aux minorités hongroises de Slovaquie et de Roumanie et à la minorité turque de Bulgarie vont montrer que l'adoption des mesures destinées à protéger les minorités coïncide avec la disparition des tendances autoritaires, en général. Autrement dit, la protection des minorités est une dimension du changement identitaire des complexes États-sociétés centre et est-européens.

Les sections suivantes analyseront, après une brève présentation de la contribution onusienne, les efforts déployés dans ce sens par chacune des composantes du régime.

3.3.1 La protection universelle des minorités

C'est la Société des Nations qui, la première, a pris d'importantes mesures en vue d'assurer la protection universelle des minorités (Azcárate 1969, Gerbet 1973, Scott 1974). En fait, le Pacte constitutif de la SDN, qui figure en tête du Traité de Versailles, ne contient aucune disposition relative aux droits des minorités ethniques, pas plus que les traités de paix entre vainqueurs et vaincus (à l'exception des traités avec la Turquie). Les dispositions

relatives aux minorités figurent dans les traités bilatéraux portant sur les modifications territoriales résultant du conflit (Allemagne-Pologne ; Autriche-Tchécoslovaquie; Pologne-Tchécoslovaquie ; Russie-Turquie ; Danzig-Pologne) ainsi que dans les traités « de minorités » conclus par les puissances alliées et associées (les vainqueurs de la guerre mondiale) et les États de l'Europe centrale et orientale (Pologne, Royaume serbo-croate-slovène, Tchécoslovaquie, Roumanie, Grèce). Il faut ajouter à cela les déclarations unilatérales conditionnant l'admission à la SDN des nouveaux membres (Albanie, Finlande, Estonie, Lettonie, Lituanie, Irak). Enfin, les traités de paix conclus avec la Turquie à Sèvres (1920) et à Lausanne (1923) contiennent un chapitre consacré aux minorités (Schulte-Tenckhoff et Ansbach 1995: 26-27, Bokatola 1992: 43-44)

En dépit de cette fragmentation, les clauses sur les minorités du système de la Société des Nations

« s'inspiraient du même esprit, étaient identiques par leur mécanisme et par leur contenu, ne différant entre elles que dans leurs modalités (...). Elles formaient un tout » (Bokatola 1992: 44).

Pour ce qui est du contenu de ces clauses, mis à part le droit d'option concernant la citoyenneté et l'interdiction de toute mesure de discrimination ou de favoritisme, elles prévoient le droit d'accès à la fonction publique, le droit de parler sa langue maternelle et d'en promouvoir l'enseignement, et le droit de créer des institutions culturelles. Certaines minorités sont protégées explicitement, comme les Juifs en Grèce et en Pologne, les Juifs et les Allemands en Roumanie, les Ruthènes en Tchécoslovaquie (Schulte-Tenckhoff et Ansbach 1995: 27-28).

L'élément-clé de ce système est la substitution à la garantie individuelle ou collective des Puissances, qui existait par le passé, de la garantie du Conseil de la SDN. Cette garantie, stipulée dans une clause standard, commune à tous les traités de minorités, garantit l'État contre les risques d'une ingérence intéressée. Du point de vue procédural, il s'agit d'une démarche à deux volets: la médiation par les comités dits de minorités et le droit de pétition individuelle. Son fonctionnement est assuré par une structure institutionnelle permanente (Bokatola 1992: 49, Schulte-Tenckhoff et Ansbach 1995: 28-29).

Néanmoins, la Société des Nations n'a appliqué que timidement les dispositions relatives aux minorités. De plus, dès le début des années 1930 elle perd graduellement de son autorité par suite de la politique agressive de l'Allemagne, du Japon et de l'Italie (*ibid.*).

Il faut également observer, qu'en réalité, la portée des mesures de protection n'était pas universelle: celles-ci visaient seulement l'Europe centrale et orientale et la Turquie. En dernière instance, nous pouvons affirmer que les efforts de la SDN en matière de protection des minorités n'ont eu qu'un effet limité et temporaire.

C'est l'Organisation des Nations Unies qui a repris, après la Deuxième Guerre mondiale, les efforts de la Société des Nations. La protection universelle des minorités ethniques est assurée aujourd'hui par la structure juridique élaborée dans le cadre des Nations Unies.

Évidemment, l'ONU ne fait pas partie de la structure institutionnelle du régime de sécurité centre et est-européen. Mais le caractère universel de cette organisation implique le respect de ses documents à valeur juridique par tous ses membres, PECO compris. Il s'agit donc d'une base sur laquelle les composantes du régime ont bâti leur propre construction juridique.

La stratégie choisie par l'ONU est d'étendre aux minorités les droits de l'homme. Il faut dire que les résultats sont modestes. Néanmoins, ils fournissent un point de départ aux entreprises plus ambitieuses de certaines organisations régionales.

À vrai dire, l'idée de considérer les droits des minorités comme faisant partie intégrale des droits de la personne a toujours été controversée au sein des Nations Unies. La Charte de l'organisation, la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres documents fondamentaux peuvent s'appliquer aux minorités, mais seulement en matière de non-discrimination. La seule exception, la Convention contre le génocide de 1948, traite d'un sujet particulier qui ne peut pas être généralisé (Lodzinski 1996: 15).

Mais cela ne signifie pas que l'intérêt pour les minorités fut absent du débat onusien. Déjà en 1946, le Conseil économique et social (ECOSOC) autorise la Commission des droits de l'homme à créer deux sous-commissions pour la prévention de la discrimination et pour la protection des minorités. Finalement, une seule Sous-Commission de lutte contre les mesures discriminatoires et de protection des minorités est créée en 1947. Composée aujourd'hui de 26 experts, cette sous-commission prépare des études et des recommandations ayant trait à la protection des minorités raciales, nationales, religieuses et linguistiques (Bokatola 1992: 183-5, Schulte-Tenckhoff et Ansbach 1995: 37).

Malheureusement,

« la Sous-Commission a éprouvé dans sa tâche beaucoup de difficultés (...). Il lui est difficile d'imposer ses vues, car ses propositions, avant d'atteindre l'Assemblée générale, doivent « subir la censure » de la Commission des droits de l'homme et du Conseil économique et social (...). Sa volonté d'œuvrer loyalement pour la protection des minorités a provoqué l'insatisfaction du Conseil économique et social qui avait décidé de l'abolir en 1950. La Sous-Commission renaquit grâce à l'intervention de l'Assemblée générale, mais à partir de 1954, et cela pendant une quinzaine d'années, elle suspendit les travaux sur la protection des minorités et se concentra sur la lutte contre la discrimination » (Bokatola 1992: 185-6).

Il n'est pas surprenant que, dans ces conditions, les progrès soient extrêmement modestes. Ce n'est qu'en 1966, après plusieurs années de débats, que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (entrée en vigueur en 1976) stipule, dans son article 27, que

« dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue. » (ONU 1966).

Il faut remarquer la réticence de ce document à l'égard de la notion de minorité. En fait, déjà en 1950, à l'instigation d'un expert britannique, le discours onusien avait remplacé le terme de « minorité » par celui de « personne appartenant à ces minorités ». La raison invoquée était de nature juridique (les minorités sont dépourvues de personnalité juridique) (Schulte-Tenckhoff et Ansbach 1995: 41). Mais cela montre aussi le refus de l'ONU de fonder la protection des minorités sur la reconnaissance des droits collectifs.

Le pas suivant est franchi seulement en 1992, avec la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Les neuf articles de ce document développent le texte de 1966, sans, toutefois, aborder la question des arrangements constitutionnels ou politiques qui auraient pu assurer le respect des ses prévisions. De plus, il s'agit d'une simple déclaration, dont la mise en pratique reste soumise à la bonne volonté des États (Lodzinski 1996: 16).

La rédaction de ce document avait commencé en 1976. Les premiers projets mentionnaient les droits de minorités à côté des droits des individus. Mais « dans le texte final, la conception individualiste, proprement occidentale des droits de l'homme l'a emporté » (Schulte-Tenckhoff et Ansbach 1995: 43).

En fait, l'obstacle à tout progrès réel est lié au principe onusien de la non-interférence dans les affaires intérieures d'un État. La reconnaissance des droits des minorités en tant que telles, ainsi que l'imposition de critères stricts concernant leur protection et la création de mécanismes de mise en oeuvre et de contrôle sont perçues par

beaucoup d'États comme contraires à ce principe. Par conséquent, elles ont peu de chances d'être sérieusement envisagées dans un avenir proche. C'est plutôt au niveau des organisations régionales que des progrès dans cette direction peuvent être obtenus et, dans certains cas, l'ont été.

3.3.2 La protection des minorités par la CSCE/OSCE

L'activité de la CSCE/OSCE dans le domaine qui nous intéresse comporte deux volets. D'un côté, il s'agit d'une importante contribution normative. De l'autre côté, en particulier après la fin de la guerre froide, l'organisation met sur pied des institutions et des mécanismes qui contribuent de façon significative à l'apaisement des tensions ethniques dans les PECO.

Pour ce qui est du premier volet, déjà l'Acte final d'Helsinki, dans son septième titre intitulé « Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction », contient une référence explicite à la protection des minorités :

« Les États participants sur le territoire desquels existent des minorités nationales respectent le droit des personnes appartenant à ces minorités à l'égalité devant la loi, leur donnent l'entière possibilité de jouir effectivement des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, de cette manière, protègent leurs intérêts légitimes dans ce domaine » (CSCE 1975).

L'approche n'était pas très ambitieuse et elle reste analogue dans les réunions de suivi. Le document de clôture de la réunion de Vienne (4 novembre 1986 au 19 janvier 1989) affirme, dans son 19^e paragraphe, que

« [Les États participants] protégeront les identités ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales sur leur territoire et créeront des conditions propices à la promotion de ces identités. Ils respecteront le libre exercice par les personnes appartenant à ces minorités de leurs droits et feront en sorte qu'elles jouissent d'une pleine égalité avec les autres » (CSCE 1989).

Pourtant, la fin de la guerre froide apporte des progrès importants. À Vienne, une nouvelle « Conférence sur la dimension humaine » avait été créée afin d'élaborer des normes contraignantes sur la protection des minorités nationales (Riedel 2002: 652). Sa première réunion (Paris, juin 1989) est décevante. Mais la deuxième, tenue à Copenhague en juin 1990, marque un progrès qualifié de « crucial » par certains auteurs (Lodzinski 1996: 17).

Le « Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de CSCE » établit trois principes en matière de protection des minorités :

1. « [Les États participants] réaffirment aussi que le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, considérés comme des droits de l'homme reconnus universellement, est un facteur essentiel de la paix, de la justice, de la stabilité et de la démocratie dans les États participants » (article 30).
2. « L'appartenance à une minorité nationale est une question relevant d'un choix personnel, et aucun désavantage ne peut résulter d'un tel choix »¹⁵⁶ (article 32).
3. « Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'exprimer, de préserver et de développer en toute liberté leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse et de maintenir et de développer leur culture sous toutes ses formes, à l'abri de toutes tentatives d'assimilation contre leur volonté » (article 32) (Lodzinski 1996: 17 et OSCE 1990).

Le document établit également une liste des droits des membres d'une minorité nationale (articles 32.1-32.6) et une liste des obligations des États quant à la protection et à la promotion de l'identité des minorités en question (articles 33-36). Pourtant, si le progrès est visible, c'était également le maximum que les États participants étaient prêts à accepter. Lors de la réunion suivante (Moscou, 1991), ils se contentent d'adopter quelques mesures de contrôle et de surveillance.

Pourtant, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas eu de changement sur le plan normatif depuis 1990. La Conférence de suivi d'Helsinki (1992) crée le poste de Haut-commissaire pour les minorités nationales¹⁵⁷. Celui-ci établit, en 1993, une « Fondation pour les relations interethniques » destinée à l'assister dans sa tâche. Ce sont les experts de cette fondation qui rédigent les « Recommandations de La Haye concernant les droits des minorités à l'éducation » en 1996 et les « Recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités » en 1998. En 1999, ils élaborent - en coopération avec le *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law* de l'université suédoise de Lund - les « Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique » (Riedel 2002: 655).

Ce dernier document va jusqu'à formuler des propositions (destinées à la prévention des conflits) comprenant, notamment :

« la création d'un groupe représentant les minorités nationales dans les parlements et au gouvernement, la fondation des partis politiques et la mise en place d'administrations locales et régionales, ainsi que l'octroi de l'autonomie territoriale dans les régions où les minorités nationales sont majoritaires » (*ibid*).

¹⁵⁶ Ce principe vise à réduire la capacité d'un État de nier l'existence d'une minorité sur son territoire.

¹⁵⁷ Nous reviendrons plus loin dans cette section sur le rôle du HCMN.

Même s'il s'agit seulement de recommandations d'experts, il n'en demeure pas moins que c'est un indice important de la direction que l'OSCE (ou au moins le HCMN) suit à présent sur le plan normatif en matière de protection des minorités.

Il faut souligner le fait que cette évolution a des conséquences importantes. Les progrès réalisés dans le cadre de la CSCE/OSCE fournissent une base normative aux autres organisations internationales actives en Europe centrale et orientale et aux PECO eux-mêmes. En particulier, ils contribuent de façon significative aux débats sur la question des minorités au sein des élites politiques et des sociétés de cette région. C'est ainsi qu'ils ont facilité l'inclusion des clauses concernant la protection des minorités dans le cadre constitutionnel et juridique des PECO.

L'autre volet de l'activité de cette organisation en ce domaine concerne les institutions, les mécanismes et les actions concrètes destinés à contribuer à la protection effective des minorités centre et est-européennes. En font partie toutes les mesures destinées à l'apaisement des situations conflictuelles entre les PECO (qui comprennent presque toujours des facteurs ethniques) que nous avons présentées dans la section consacrée à l'OSCE. Mais le rôle le plus important revient au HCMN, dont la raison d'être est précisément la prévention des conflits ethniques au moyen de la diplomatie préventive. Il serait inutile de reprendre ici l'analyse de ses activités déjà présentée dans le chapitre 2 (voir 2.2.1 d, titre « L'OSCE, embryon d'une communauté de sécurité »). Nous allons seulement rappeler que, grâce aux caractéristiques particulières de son statut - l'indépendance, l'impartialité et la confidentialité (<http://www.osce.org/hcnm/mandate/index.php>, consulté le 20 septembre 2004) - il a pu non seulement s'impliquer dans la médiation de nombreuses situations de crise¹⁵⁸, mais réellement contribuer, parfois de façon décisive, à leur résolution. Le cas de la minorité russe d'Estonie est le plus connu, mais les études de cas présentées plus loin dans ce chapitre nous permettront de mettre en évidence le rôle du HCMN dans l'apaisement des tensions ethniques en Slovaquie et en Transylvanie (Ramelot et Remacle 1995: 49-64, MacFarlane et Thränert 1997: 507, Fürst 2003: 128-134).

¹⁵⁸ Depuis la création de son poste et jusqu'en 1995 (c'est approximativement à partir de cette année que les tensions interethniques commencèrent à prendre des formes moins violentes dans la plupart des PECO), le HCMN a activement participé à la résolution des crises liées aux minorités hongroises de Slovaquie et de Roumanie, albanaise de Macédoine, grecque d'Albanie, russes des États baltes, gitanes, russe d'Ukraine, russes et autres en Asie centrale et, en Moldavie, aux questions associées à la minorité gagaouse et à la situation de la région séparatiste de Transnistrie (Ramelot et Remacle 1995: 49-64).

Il n'est pas inutile d'observer que les succès enregistrés le sont presque toujours dans la partie « à grande vitesse » de l'OSCE, c'est-à-dire dans les pays membres du régime que nous étudions. Les efforts faits dans d'autres régions (ex-Yougoslavie et Communauté des États indépendants) ont, par contre, donné lieu à des résultats beaucoup plus modestes. À notre avis, cela confirme le fait que l'OSCE, en particulier, et le régime, en général, ne doivent pas leur efficacité aux mesures ponctuelles entreprises dans des situations de crise, mais plutôt au changement identitaire qui leur a permis d'agir d'une façon beaucoup plus utile sur les causes profondes des crises.

Pour conclure, nous ferons remarquer que la contribution de la CSCE/OSCE quant aux questions liées aux minorités et aux frontières s'apparente à la contribution de cette organisation à l'ensemble du régime centre et est-européen. D'un côté, elle fournit une base normative, essentielle pour favoriser une approche cohérente du problème des minorités par les autres organisations internationales et par les PECO eux-mêmes. D'un autre côté, la CSCE/OSCE s'est impliquée directement dans la résolution des crises centre et est-européennes, obtenant des succès remarquables dans ce que nous avons appelé sa partie « à grande vitesse ».

Par conséquent, en ce qui concerne la question des minorités, nous croyons pouvoir affirmer qu'il s'agit de l'organisation dont la contribution a été la plus importante pour la stabilité de l'Europe centrale et orientale. Il est fort probable que, sans la CSCE/OSCE, plusieurs PECO auraient suivi l'exemple yougoslave avant que d'autres organisations internationales aient pu intervenir.

3.3.3 La protection des minorités et les Accords européens

La protection des minorités ne constitue pas un domaine d'intervention prioritaire de l'Union européenne. Il n'y a pas de politique communautaire à ce sujet. En fait, c'est un aspect marginal dans l'ensemble des activités et des documents de l'UE. Ce n'est que suite aux relations avec les PECO postcommunistes que les minorités (plus exactement, les minorités de l'Europe centrale et orientale) ont commencé à être prises en considération.

En effet, le problème des minorités a fait son apparition dans les textes communautaires sous une double influence. Il s'agit, d'un côté, de l'appareil normatif mis

en place par la CSCE ; de l'autre, des crises ethniques déjà déclarées à l'Est du continent (et en particulier en Yougoslavie).

Pourtant, les débuts sont très modestes. La « Déclaration commune du 17 décembre 1991 concernant les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe de l'Est et en Union soviétique », formulée dans le cadre de la Coopération politique européenne, subordonnait la reconnaissance des États en question au respect de l'inviolabilité des frontières et à « la garantie des droits des groupes ethniques et nationaux ou des minorités, conformément aux engagements souscrits dans le cadre de la CSCE » (Benoît-Rohmer 1996: 30). La référence à la CSCE montre clairement le rôle directeur assumé par la Conférence dans ce domaine. Quant à la déclaration proprement dite, elle reste un document politique dont l'effet réel ne pouvait être que très réduit.

Ce n'est qu'un an et demi plus tard, en juin 1993, que la Communauté adopte le premier document réellement important dans ce domaine. Le Conseil européen de Copenhague impose comme condition politique à l'adhésion des PECO « le respect des minorités et leur protection »¹⁵⁹. À partir de ce moment, la protection des minorités devient un élément de la conditionnalité politique que nous avons décrite dans la section 2.2.2 c) et, par conséquent, s'impose comme une contrainte incontournable pour les candidats à l'adhésion.

Le mécanisme juridique mettant en oeuvre la décision de Copenhague est intégré dans les Accords européens par le biais des clauses « fondement » et « élément essentiel ». Nous avons décrit ces clauses dans la section 2.2.2 c). Mais il faut ajouter que leur imposition est directement liée à la protection des minorités.

En 1992, pendant la négociation des accords de commerce et de coopération avec les trois pays Baltes, la Communauté européenne décide de ne pas trop irriter la Russie, opposée à toute idée d'adhésion à la C.E. de ses anciens satellites. Pour faciliter la normalisation des relations États Baltes-Russie, Bruxelles introduit dans les accords une clause (la « clause balte ») permettant leur suspension totale ou partielle en cas de non-respect du droit des minorités (Tucny 2002: 105). C'est ainsi que les minorités russes d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie ont été les premières à être protégées par suite de la conditionnalité politique de la Communauté / Union européenne.

¹⁵⁹ « Rapport spécial no. 12/2000 relatif à la gestion par la Commission du soutien apporté par l'Union européenne (UE) au développement des droits de l'homme et de la démocratie dans des pays tiers », Journal Officiel, no. C230 du 10 août 2000, p. 1-27, cité par Riedel 2002: 648, et « Conclusions de la présidence du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993 », citées par Benoît-Rohmer 1996: 3.

La même clause est incluse dans les accords « de première génération », donc de commerce et de coopération, avec l'Albanie et la Slovaquie. Elle est remplacée, par la suite, par la « clause bulgare », également inspirée par le désir de protéger les minorités nationales des pays partenaires.

Les accords d'association conclus avec les trois pays de Visegrad ne faisaient pas de référence à la protection des minorités. Mais, au moment de négocier l'accord d'association avec la Bulgarie, la C.E. a voulu éviter une situation similaire à celle de mai 1989. À cette époque, Bruxelles avait interrompu les négociations sur la révision de l'accord de commerce et de coopération pour protester contre la politique d'assimilation forcée menée par le régime communiste de Sofia contre la minorité turque.

Par conséquent, le traité d'association de la Bulgarie contient une clause de non-exécution (la « clause bulgare ») qui permet l'adoption de mesures appropriées, en cas de non-respect des obligations politiques souscrites en vertu du traité. Évidemment, la protection des minorités est une de ces obligations et elle a été reprise dans tous les Accords européens conclus par la suite^{160 161}.

En disposant de ce puissant instrument de pression sur les candidats à l'adhésion, la Communauté / Union européenne et, en particulier, la Commission européenne exercent des pressions constantes en vue d'apaiser les tensions ethniques. L'on peut même constater une évolution de la position de la Commission par rapport aux critères de Copenhague. En particulier après 1998, les rapports annuels sur les progrès réalisés par les pays candidats - d'autant plus importants que l'adhésion était sur le point de devenir une réalité - montrent que

« la Commission n'a cessé d'imposer des nouvelles conditions qui ne figurent pas expressément dans les critères de Copenhague, ni dans les accords européens » (Riedel 2002: 648).

Pour l'Estonie, l'intégration de la minorité des citoyens nonestoniens est progressivement remplacée par la protection de l'identité des russophones. Pour la Slovaquie, la Commission réclame la mise en place d'un système scolaire parallèle pour la minorité hongroise et l'annulation des lois exigeant des écoliers des connaissances en langue slovaque. Pour la Roumanie, où ces conditions étaient depuis longtemps respectées,

¹⁶⁰ Puisque, par suite du démembrement de la Tchécoslovaquie, la République tchèque et la Slovaquie ont dû négocier des nouveaux traités d'association, il n'y a que les accords avec la Pologne et la Hongrie qui ne contiennent pas de clauses concernant la protection des minorités.

¹⁶¹ Le préambule des 8 accords en question mentionne explicitement le « respect des droits de l'homme, y compris les droits des minorités » (Riedel 2002: 648).

c'est la création d'une université multiculturelle germano-hongroise qui est exigée en 2001 (Riedel 2002: 649-50).

Ces exemples prouvent l'influence de l'Union européenne sur les questions liées aux minorités des pays candidats. Comme l'ensemble de la conditionnalité politique, cette influence devient de plus en plus importante au fur et à mesure que la date de l'adhésion approche. Mais, étant donné le poids des relations économiques de l'UE avec les PECO, il est évident que, dès 1993, les gouvernements centre et est-européens doivent prendre sérieusement en compte les prises de position de Bruxelles quant à la protection des minorités nationales de leurs pays.

C'est ainsi que la Communauté / Union européenne, dépourvue, sur le plan intérieur, de toute structure destinée à la protection de ses propres minorités et tributaire, sur le plan extérieur, de la CSCE / OSCE dans ses efforts de protéger les minorités centre et est-européennes, réussit à contribuer de façon réelle à l'apaisement des tensions ethniques dans les PECO. Il faut pourtant souligner que ses actions n'ont des effets que dans les pays sensibles à la conditionnalité politique, donc chez les candidats à l'adhésion. Cela explique pourquoi les Balkans occidentaux et la Communauté des États indépendants, dont les États n'appartenaient pas à cette catégorie, sont resté insensibles aux démarches communautaires¹⁶².

3.3.4 Le Conseil de l'Europe et le dilemme droits individuels - droits collectifs

La dernière structure faisant partie du régime de sécurité centre et est-européen, le Partenariat pour la Paix, s'implique peu dans la problématique des minorités. Par contre, une autre organisation européenne, le Conseil de l'Europe, exerce une importante activité dans ce domaine. Néanmoins, nous croyons que les effets réels de ses actions sont plutôt modestes. En fait, c'est ce manque d'efficacité qui nous a déterminé à ne pas la prendre en considération comme composante du régime que nous analysons. Mais nous devons justifier ce choix en présentant plus en détail les démarches, les ambitions et, selon nous, l'échec de cette organisation en ce qui concerne la protection des minorités.

¹⁶² L'exemple le plus évident est, bien sûr, l'échec des efforts communautaires en vue d'arrêter l'escalade des crises ethniques en ex-Yougoslavie.

Depuis sa création, le Conseil de l'Europe est l'organisation européenne vouée à la protection de la démocratie et des droits de la personne. Son document fondamental, la « Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales », constitue le principal cadre politique de la protection des droits de la personne au niveau européen (Riedel 2002: 650). De plus, il s'accompagne d'un mécanisme de contrôle permettant aux simples individus de porter plainte, à titre individuel, devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Puisque étroitement associée aux droits de la personne, la protection des minorités préoccupe, dès le début, le Conseil de l'Europe. Elle figure d'ailleurs, bien que de façon assez incomplète, dans l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui interdit toute discrimination dans l'exercice des droits garantis, en raison notamment de l'appartenance à une minorité nationale.

Pour compléter cette clause, la Commission des questions juridiques et administratives de l'Assemblée consultative rédige, en 1949, un « Rapport sur l'organisation d'une garantie collective des libertés essentielles et des droits fondamentaux » insistant sur la protection plus étendue des droits des minorités nationales. Par la suite, les rapports Struye et Lannung reprennent le sujet. En 1961, l'Assemblée adopte, sur la base du rapport Lannung, la recommandation 285 (1961) invitant le Comité de Ministres à inclure, dans un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, une disposition visant à garantir aux minorités nationales certains droits non couverts par la Convention. Mais un Comité d'experts rejette cette proposition en 1973 (Riedel 2002: 650).

Après la chute du communisme, la stratégie adoptée par rapport aux nouvelles démocraties est l'élargissement rapide à l'Est. Certains nouveaux membres ne respectaient pas les critères démocratiques du Conseil. Mais l'organisation décide qu'il est plus facile d'influencer ces gouvernements après l'adhésion, puisqu'elle présuppose l'adoption, par les nouveaux membres, de la Convention des droits de l'homme et d'autres documents contraignants¹⁶³.

¹⁶³ Au moment de son adhésion, la Roumanie était loin de respecter les critères démocratiques du Conseil de l'Europe. Son acceptation fut conditionnée par l'engagement de continuer les réformes. Mais « *some independent politicians and journalists said that Romania had been offered a "blank check" by the West, in exchange for which Romania would be expected to adapt to European standards* » (Ionescu 1993: 45). Cette adaptation n'allait être complétée qu'après la chute du régime Iliescu, trois ans plus tard.

Dans ce contexte, la résurgence des nationalismes dans les PECO amène le Conseil de l'Europe à reprendre ses initiatives en matière de protection des minorités. En 1990, la recommandation 1134 (1990) de l'Assemblée parlementaire demande au Comité des Ministres d'élaborer un protocole ou une convention spécifique sur la protection des minorités nationales. En février 1991, la Commission européenne pour la démocratie par le droit, organe consultatif du Conseil de l'Europe, élabore un « Projet de convention européenne pour la protection des minorités ». Celui-ci n'est pas adopté par le Comité des ministres en raison du caractère trop contraignant du mécanisme de garantie proposé. Néanmoins, il reste un élément important de réflexion dans le domaine de la protection des minorités nationales (Benoît-Rohmer 1996: 54).

C'est en 1993 que l'Assemblée parlementaire élabore le document le plus ambitieux en matière de protection des minorités. Sa « Recommandation 1201 (1993) relative à un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme sur les droits des minorités nationales » invite le Comité des Ministres à ajouter des éléments importants concernant les minorités à ladite convention. Puisque celle-ci est obligatoire (elle doit être signée par les nouveaux membres à la veille de l'adhésion), la protection des minorités aurait connu des progrès remarquables dans l'ensemble des PECO.

Selon l'article 11 de la recommandation 1201,

« dans les régions où elles sont en majorité, les personnes appartenant aux minorités nationales ont le droit de disposer d'autorités locales ou d'autonomies propres ou d'avoir un statut spécial ».

L'article 12 évoque « les droits collectifs » des minorités nationales (Capelle-Pogàcean 1996: 18). Il s'agit, donc, d'une vraie révolution dans l'approche de la protection des minorités.

Pourtant, le Comité des Ministres ne retient pas ce projet. Il préfère le remplacer, en novembre 1994, par une « Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », rédigée suite aux dispositions des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, réunis à Vienne, en octobre 1993 (Benoît-Rohmer 1996: 39). Si l'Assemblée continue de se considérer liée par la recommandation 1201, son statut ne lui permet d'en imposer le respect qu'aux commissions qui lui sont subordonnées¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Plusieurs documents de l'Assemblée parlementaire font référence à cette recommandation. Les premières sont la directive 484 (1993) sur la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme et la directive 508 (1995) concernant la procédure de surveillance instaurée par la directive 488 (1993) (Benoît-Rohmer 1996: 38).

En principe, la Convention-cadre¹⁶⁵ a l'avantage de pouvoir être signée par des pays nonmembres du Conseil de l'Europe. Mais cet avantage est illusoire, puisque le Conseil inclut la presque totalité des pays du continent. Par contre, à la différence du protocole additionnel initial, aucun État n'est obligé d'adhérer à cette Convention-cadre. Par conséquent, ses effets réels sont très limités.

En outre, son contenu est beaucoup moins ambitieux que celui proposé par la recommandation 1201 (1993). En premier lieu, il n'y a pas de définition du concept de minorité nationale. Ceci a comme conséquence immédiate que la reconnaissance d'un groupe en tant que minorité (afin de lui appliquer le régime protecteur de la Convention-cadre) revient aux États. Autrement dit, même si un État adhère à la Convention-cadre, il peut ignorer ses clauses en affirmant que sur son territoire il n'y a pas de minorité nationale.

La reconnaissance des droits collectifs associés aux minorités est également abandonnée. Les seuls droits reconnus sont les droits individuels des membres des minorités. Mais même cette reconnaissance est limitée par la formulation négative qui prend la forme d'obligations à la charge des États parties. Selon la formulation de la Convention-cadre, ce n'est pas une personne appartenant à une minorité qui a des droits, c'est l'État membre qui s'engage à reconnaître des droits à la personne concernée. Du point de vue juridique, les individus ne sont pas considérés comme titulaires des droits énoncés par la Convention-cadre et, par conséquent, ces droits ne peuvent pas être opposés aux États dans leur ordre interne (Benoît-Rohmer 1996: 43).

D'ailleurs, les obligations des États sont assez modestes. Souvent, elles sont tempérées par les expressions « dans la mesure du possible » ou « s'il y a lieu ». En général, seuls les objectifs à poursuivre sont fixés, sous la forme de « dispositions programme », ce qui laisse aux États une grande liberté d'action. Enfin, le mécanisme de suivi est peu contraignant (*ibid.*).

Pourtant, il s'agit de l'outil le plus avancé en matière de protection des minorités dont dispose le Conseil de l'Europe. L'organisation a également adopté une « Charte européenne des langues régionales et minoritaires » et des mesures de confiance destinées à favoriser la compréhension mutuelle et à renforcer la confiance entre majorité et

¹⁶⁵ Pour une analyse plus détaillée de ce document, voir Lodzinski (1996: 21-26).

minorités¹⁶⁶, mais ce sont des éléments plutôt modestes, qui n'ont pas de répercussions réelles sur l'évolution des PECO.

En réalité, bien que la protection des minorités soit au cœur des préoccupations du Conseil de l'Europe, les résultats sont très limités, principalement à cause de la faiblesse du Conseil en tant qu'organisation. Si l'Assemblée parlementaire discute et adopte des documents extrêmement ambitieux, les vraies décisions sont prises par le Comité des Ministres où chaque État membre a le droit de veto. Il suffit de l'opposition d'un seul pays pour que les recommandations de l'Assemblée soient ignorées ou complètement déformées.

L'exemple le plus évident est fourni par la Recommandation 1201 (1993), que nous venons de présenter. En l'adoptant, l'Assemblée parlementaire s'était prononcée pour l'inclusion de la protection des minorités dans le document fondamental du Conseil de l'Europe, la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁶⁷. Cela donnait l'impression d'un consensus général quant à la voie que l'organisation devrait suivre en matière de protection des minorités nationales.

En réalité, l'appui en faveur de la nouvelle approche proposée par ce document était assez limité. La Hongrie, par exemple, avait depuis longtemps soutenu des changements favorables aux minorités hongroises des pays voisins et fait tout son possible pour mettre en pratique cette nouvelle recommandation (Oltay 1992: 18).

Par contre, dans plusieurs PECO à forte minorité ethnique, la recommandation en question est durement critiquée par les ultranationalistes, qui considèrent, en effet, qu'il s'agit d'une trahison pure et simple des intérêts nationaux car l'adoption des mesures proposées par la Recommandation 1201 permettrait aux minorités d'obtenir l'autonomie et, par la suite, de faire sécession¹⁶⁸.

Ainsi, plusieurs États dont les gouvernements étaient contrôlés par les tenants d'idées ultranationalistes ou qui avaient besoin de leur appui s'opposent ouvertement à la mise en oeuvre de la recommandation en question.

Le président roumain, Ion Iliescu, par exemple, déclare en mars 1995, à propos du traité avec la Hongrie:

¹⁶⁶ Ces mesures comprennent des projets pilotes destinés à permettre aux personnes vivant dans une région où les minorités sont importantes de participer à des activités sociales et culturelles communes (Benoît-Rohmer 1996: 52-53).

¹⁶⁷ Sous la forme d'un protocole additionnel.

¹⁶⁸ Pour le débat provoqué par la Recommandation 1201 en Roumanie, voir Gabriel Andreescu, *'Political Manipulation at Its Best'* (1995) et la section *'Back to the future. The Chimera of Autonomy'* de Shafir (2000: 115-120).

« Nous ne pouvons pas nous permettre d'inclure la recommandation 1201 du Conseil de l'Europe dans un document juridique entre nos deux pays. Elle comprend des éléments tout à fait non européens qui n'ont pas été acceptés par le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe » (Durandin 1996: 393).

En fait, il va jusqu'à conclure un accord avec la Slovaquie de Meciar engageant les deux pays à ne pas accepter de références à la Recommandation 1201 dans leurs traités respectifs avec la Hongrie (Reisch 1993c: 22).

Il n'est donc pas surprenant que le point de vue de l'Assemblée parlementaire soit rejeté par le Comité des Ministres (où la Roumanie et la Slovaquie avaient le droit de veto) et que le Conseil de l'Europe échoue dans son plan le plus ambitieux.

La même chose se produit pour la question, plus générale, des droits collectifs. Sans entrer dans les détails, mentionnons que le droit international est actuellement marqué par la dispute entre les adeptes des droits individuels (généralement acceptés) et des droits collectifs, concept dont l'apparition est beaucoup plus récente¹⁶⁹. Un débat oppose, au sein du Conseil de l'Europe, les tenants de ces deux visions. Plus précisément, il s'agit de protéger soit les droits des individus membres d'une minorité, soit les droits de la minorité elle-même en tant que collectivité.

« En mai 1991, la Hongrie a réussi à inclure le concept de droits collectifs dans un traité avec l'Ukraine, où habitent plus de 200 000 ethniques hongrois, et considère cela un modèle pour ses négociations avec la Roumanie et d'autres pays. Selon le traité hongrois-ukrainien, les membres d'une minorité ethnique devraient avoir leurs droits garantis et sur une base individuelle et 'ensemble avec les membres de leur groupe' (...). La Croatie a également souscrit au traité hongrois-ukrainien sur les droits des minorités » (Oltay 1992: 19).

Mais, pour certains, ce débat juridique cache en réalité des intérêts politiques. Selon Riedel (2002: 663),

« les mesures de discrimination positive sous forme de droits collectifs accordés aux « minorités » ne conduisent pas nécessairement à des conflits interethniques. Mais la probabilité des conflits augmente considérablement lorsque des acteurs extérieurs interviennent et présentent des revendications alors que leurs priorités varient ».

Or, les ultranationalistes centre et est-européens craignent que la reconnaissance de droits collectifs aux minorités nationales ne soit que le premier pas vers la sécession de celles-ci en vue de la réunification avec les pays voisins de la même ethnie (le cas des Albanais de Macédoine et du Kosovo est souvent donné en exemple) (*ibid.*). Il n'est pas surprenant dès lors que le Comité des Ministres rejette les droits collectifs, tout comme il l'avait fait dans le cas de la Recommandation 1201.

¹⁶⁹ Pour une présentation concise du sujet voir Capotorti 1992.

C'est ainsi que, en dépit d'une activité intense, le Conseil de l'Europe n'est arrivé qu'à des résultats très modestes en matière de protection des minorités. Selon nous, le principal problème est de nature institutionnelle. Il y a un manque total de coordination entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire. Ces deux organes fonctionnent de façon totalement isolée et l'Assemblée ne semble jamais se préoccuper des réactions du Comité.

Ainsi, elle adopte des documents très ambitieux, mais qui ne font pas l'unanimité parmi les États membres. Cela revient à essayer d'imposer ses décisions aux pays qui s'y opposent. Or, cette approche est absurde pour une organisation dont les membres ont un droit de veto au Comité des Ministres.

En conclusion, nous considérons que la contribution réelle du Conseil de l'Europe à la protection des minorités centre et est-européennes est plutôt associée au débat juridique qu'aux progrès effectifs sur le terrain. Bien sûr, à terme ce développement des instruments juridiques pourrait avoir des conséquences importantes. Mais en ce qui concerne la période qui nous intéresse, les effets sont très modestes. Nous pouvons donc affirmer que l'importance du Conseil de l'Europe pour l'apaisement des tensions ethniques dans les PECO est très réduite, et cela justifie notre décision de ne pas la prendre en considération comme composante du régime de sécurité centre et est-européen.

En conclusion, nous constatons que le régime de sécurité est essentiel pour la résolution des problèmes ethniques en Europe centrale et orientale. La CSCE/OSCE fournit les éléments normatifs absolument nécessaires à l'ajout de la problématique minoritaire aux facteurs cognitifs qui modifient les identités des complexes États-sociétés de la région. En même temps, les actions concrètes de l'organisation et, en particulier, du Haut-commissaire pour les minorités nationales ont des effets visibles sur la résolution des crises ethniques dans ce que nous avons appelé « l'OSCE à grande vitesse ».

Les Accords européens ont également contribué au changement d'attitude envers les minorités. Ils ajoutent la protection de ces minorités aux éléments couverts par la conditionnalité politique. Au fur et à mesure que l'adhésion à l'UE devient de plus en plus crédible, l'efficacité de cette conditionnalité s'accroît de façon significative. Elle arrive à donner beaucoup de poids à la protection des minorités et permet même à la Commission européenne de développer les critères associés à la problématique ethnique que les PECO doivent respecter.

Les trois études de cas présentées dans les sections suivantes fournissent des éléments concrets qui viennent étayer ces affirmations.

3.4 Première étude de cas : la Slovaquie de Meciar

À partir de son indépendance et jusqu'aux élections de 1998, la Slovaquie est un cas tout à fait particulier dans le contexte de l'Europe centrale. Contrairement à ses voisins tchèques, polonais et hongrois, qui font tout pour accélérer leur passage à la démocratie et à l'économie de marché, Bratislava prend un autre chemin. Le Premier ministre Meciar instaure, avec l'appui d'une importante partie de la population, un régime quasiautoritaire qui éloigne la Slovaquie de l'Union européenne et de l'OTAN.

Sa cible principale est la minorité hongroise, accusée de mettre en péril l'indépendance du pays et, par voie de conséquence, menacée et soumise à des persécutions. Par ce moyen, le régime de Meciar veut s'assurer l'appui d'un peuple slovaque converti aux valeurs du nationalisme¹⁷⁰. Pourtant, entre 1994 et 1998, la société subit un changement progressif forçant Meciar à abandonner le pouvoir.

Nous allons à présent analyser l'origine, le contenu et les conséquences du phénomène nationaliste slovaque. Nous mettrons en évidence le danger qu'il présente pour la stabilité régionale et la contribution décisive du régime de sécurité centre et est-européen à la prééminence du système démocratique de valeurs. La dernière partie de cette section (3.4.4 c) présentera, en détail, le changement identitaire du complexe État-société slovaque.

3.4.1 Aperçu historique¹⁷¹

Il nous semble que le nationalisme slovaque reflète, avant tout, les vicissitudes qui ont marqué l'histoire de ce peuple. Les Slaves se sont établis sur l'actuel territoire de la Slovaquie entre le VI^e et le VIII^e siècle. Mais, au début du Xe siècle, la région est occupée

¹⁷⁰ En 1992, 58,4% des Slovaques avaient une attitude négative envers la minorité hongroise. Aux élections parlementaires de 1992, les partis nationalistes slovaques ont totalisé 45,19% de voix (Abele 1996: 148). Pour plus de détails, voir les sections 3.4.2 et 3.4.4 c.

¹⁷¹ Dans cet aperçu, nous nous servons surtout Bugajski (1994: 322-330, 2000: 70-73, 2002: 279-287).

par les Hongrois. L'aristocratie reste magyare, même après le passage de la Slovaquie sous le contrôle des Habsbourg, au XVI^e siècle (Bugajski 1994: 324).

En 1792, Anton Bernolák codifie la langue slovaque et des publications slovaques commencent à paraître. La diffusion du nationalisme en Europe au XIX^e siècle va de pair avec les pressions vers la magyarisation ou l'assimilation au système politique et culturel dominé par les Hongrois. Le résultat est l'apparition de tensions entre l'élite hongroise et la population slovaque (*ibid.*).

Pendant la Révolution de 1848, la Hongrie révolutionnaire refuse l'autonomie demandée par les Slovaques. En réponse, ceux-ci créent le Conseil national slovaque, leur première institution politique moderne. Ce Conseil organise deux révoltes contre les Hongrois, en demandant à l'empereur un statut d'autonomie dans le cadre de l'empire Habsbourg. Mais une fois la révolution matée, la Slovaquie revient à son ancienne situation. Elle s'aggrave en 1867, puisque après la création de l'Autriche-Hongrie, la région devient une partie intégrante de la Hongrie, directement administrée par Budapest (Aleksiun *et al.* 2004).

À la même époque, la Slovaquie connaît une renaissance culturelle. En 1849 est créée la *Matica Slovenská* (« La patrie slovaque »), sorte d'institut culturel réunissant la fine fleur des intellectuels et des militants nationalistes. Ils rédigent le « Mémoire de la nation slovaque », fondement d'une future Constitution nationale. *Matica Slovenská* réussit à assurer le ralliement des différents groupes slovaques autour d'un programme national commun (Bugajski 2002: 281).

À la fin de la Première Guerre mondiale, la Slovaquie devient une composante de la nouvelle Tchécoslovaquie. Mais celle-ci s'avère un État unitaire et centralisé dominé par Prague. Les Slovaques sont sous-représentés dans ses structures et la nouvelle doctrine du tchécoslovaquisme ne fait qu'augmenter leurs sentiments nationalistes.

C'est pour cela qu'ils profitent des bouleversements de la Deuxième Guerre mondiale pour proclamer, le 14 mars 1939, un État slovaque « indépendant » (en fait, un État autonome contrôlé par l'Allemagne). Mais les nationalistes slovaques doivent se résigner devant la perte du sud du pays, habité par des Hongrois et annexé par Budapest suite à l'arbitrage de Vienne le 2 novembre 1938 (*ibid.*).

L'occupation soviétique et la restauration de la Tchécoslovaquie permettent la réunification avec la région du Sud, mais provoquent la perte de la Ruthénie, annexée par l'URSS. Le nouvel État communiste, très centralisé, impose un contrôle total sur la vie

politique, sociale, économique et culturelle. Les Slovaques se retrouvent dans une situation plus difficile qu'avant la guerre.

En 1968, le mouvement réformiste permet la création d'une fédération tchécoslovaque. Mais l'invasion soviétique et la « normalisation » qui s'ensuit diminuent radicalement les effets réels de ce changement qui reste plutôt théorique (Aleksiun *et al.* 2004, Bugajski 1994: 326).

Dans les années 1970 et 1980, l'opposition au communisme, bien que présente, ne prend jamais les mêmes proportions que dans la partie tchèque du pays. Pourtant, pendant l'été 1989, le procès de cinq dissidents de Bratislava provoque des manifestations publiques. C'est ainsi que prend forme le mouvement d'opposition « Le public contre la violence » qui jouera un rôle important dans l'évolution ultérieure de la Slovaquie.

La « révolution de velours », de novembre 1989, entraîne le dégel de la vie politique slovaque et, du fait même, la réapparition des revendications nationalistes. « Le public contre la violence » et son pendant tchèque, le Forum civique, tout comme le président Vaclav Havel, ont la conviction que la démocratisation et la décentralisation suffiront pour maintenir l'unité du pays. Mais de nouveaux partis slovaques lancent une véritable course pour l'obtention de la souveraineté. « Le public contre la violence » se sépare en deux branches ; la souverainiste s'attire un vaste appui en promouvant un programme de plus en plus séparatiste (Bugajski 2002: 284).

En avril 1990, la fédération prend le nom de République fédérale tchèque et slovaque. En juin, sa structure administrative est réorganisée. Mais les élections du même mois donnent la victoire au Forum civique, dans la partie tchèque, et au séparatiste « Le public contre la violence », en Slovaquie. Son chef, Vladimir Meciar, devient le Premier ministre de la partie slovaque de la fédération.

De 1990 à 1992, la poussée nationaliste, renforcée par les fonctions officielles occupées par les adeptes de la sécession, gagne du terrain. La position de Meciar devient si radicale qu'en avril 1991 ses anciens collègues de « Le public contre la violence » l'obligent à quitter le poste de Premier ministre. Mais cela ne fait que créer des tensions au sein du parti et donner l'impression d'un coup monté par Prague. Meciar fonde le Mouvement pour une Slovaquie démocratique, tandis que les séparatistes remportent la majorité au Conseil national slovaque par la simple « conversion » des anciens fédéralistes (*ibid.*).

Finalement, après de nombreux débats et disputes, les élections de juin 1992 donnent une majorité confortable aux partis indépendantistes. Sur les 150 sièges du Conseil national slovaque, le nouveau parti de Meciar en obtient 74 ; son chef redevient Premier ministre. Il conclut un accord avec le Premier ministre tchèque, Vaclav Klaus, sur la séparation de deux républiques. La Slovaquie déclare sa souveraineté en juillet 1992, ratifie la nouvelle Constitution en octobre et, après le vote favorable de novembre 1992 de l'Assemblée fédérale, devient indépendante le 1^{er} janvier 1993 (Bugajski 1994: 330, 2002: 287).

Nous avons décrit cette évolution pour montrer l'importance du mouvement nationaliste dans la genèse de la Slovaquie d'aujourd'hui. En fin de compte, l'indépendance est une réaction à ce que les Slovaques perçoivent comme l'oppression subie, pendant toute leur histoire, de la part des Hongrois, de l'Empire des Habsbourg et de la Tchécoslovaquie. La chute du communisme leur a permis de mettre fin à cet état de choses. Mais il était prévisible que la mobilisation nationaliste reste très forte, même après l'obtention de l'indépendance.

3.4.2 Le régime de Meciar

Il est certain que la survie d'une Tchécoslovaquie fédérale n'était possible que dans un cadre dominé par les valeurs de la démocratie libérale prêchée par le président Havel. Il est vrai que la défaite du projet fédéral n'est pas, en principe, inévitablement associée à la disparition de la démocratie. La Slovaquie indépendante aurait pu être aussi démocratique que la nouvelle République tchèque.

Mais, en réalité, la sécession est le résultat du phénomène nationaliste brièvement décrit dans la section précédente. En faisant appel aux injustices historiques et en s'inspirant des idées de Herder, cette mobilisation peut être caractérisée comme un nationalisme de combat (voir la section 3.2.1).

Un élément illustratif de cette « renaissance » du nationalisme slovaque est la réapparition, dès 1990, de « *Matica slovenská* » sous la forme d'une association national-culturelle de masse. En 1992, ses dirigeants affirment avoir 400 sections locales, 140 000 membres et 600 000 sympathisants. Leur but est le renforcement de la culture et de l'éducation slovaques, « déformées » par le communisme et l'influence tchèque. L'on

s'attaque également à la « dénationalisation » due aux revendications de la minorité hongroise (Bugajski 2000: 72). *Matica slovenská* milite, entre autres, pour la réhabilitation de Jozef Tiso, président du régime slovaque pronazi pendant la Deuxième Guerre mondiale (Bugajski 2002: 299).

Nous avons déjà vu qu'en 1992 les partis nationalistes sont soutenus par 45% de l'électorat, tandis que près de 60% de la population sont hostiles à la plus importante minorité ethnique (Abele 1996: 148). Selon des sondages effectués en 1991 et 1994, respectivement 55% et 62% des Slovaques ont une opinion pas favorable à la démocratie (Samson 2001: 370).

À notre avis, tout cela démontre la diffusion profonde des idées (ultra)nationalistes dans la société slovaque. Quant aux adeptes des idées démocratiques, leur faiblesse est illustrée par leur incapacité de faire baisser la popularité du Mouvement pour une Slovaquie démocratique de Meciar et de l'ultranationaliste Parti national slovaque. Alors que ces partis obtiennent respectivement 74 et 15 sièges (sur un total de 150) aux élections parlementaires de 1992, les partis démocratiques ne réussissent à obtenir que 18 sièges, auxquels s'ajoutent les 14 sièges du parti Coexistence de la minorité hongroise (Bugajski 2002: 330).

Il nous semble que cette situation justifie l'affirmation selon laquelle il y a prééminence, en Slovaquie, du système nationaliste de valeurs sur les valeurs démocratiques que la Tchécoslovaquie avait adoptées après la Révolution de velours. C'est là l'élément fondamental qui constitue le point de départ du régime de Meciar.

En fait, la victoire des nationalistes, bien que réelle, n'est pas complète dès le début. Ils avaient obtenu l'indépendance de la Slovaquie ; mais leurs efforts en vue de contrôler totalement leur nouveau pays ne faisaient que commencer. En 1993, Meciar ne dirigeait qu'un gouvernement minoritaire et devait prendre en compte le jeu compliqué d'une multitude de partis et groupements dont les tendances nationalistes étaient plus ou moins prononcées. C'est ainsi qu'en mars 1994, un vote de défiance l'oblige à quitter le poste de Premier ministre. Mais les élections du 30 septembre - 1^{er} octobre 1994 donnent au Mouvement pour une Slovaquie démocratique (allié avec l'obscur Parti des paysans de Slovaquie) 34,96% des voix et 61 sièges au Parlement. Meciar forme une coalition avec les ultranationalistes du Parti national slovaque et avec les néocommunistes de l'Association

des travailleurs slovaques (ensemble, ces deux partis avaient obtenu 22 sièges) (Bugajski 2002: 292).

En décembre 1994, le chef nationaliste devient, pour la troisième fois, Premier ministre. Mais, cette fois, il a le contrôle total de l'exécutif. Il en profitera pour imposer, entre 1994 et 1998, un régime autoritaire unique en Europe centrale postcommuniste.

Très vite, Meciar commence à accaparer tout le pouvoir politique. Il recourt au favoritisme politique, au patronage, au nationalisme, au populisme, à l'intimidation et à la violation des droits de la personne. Il octroie des privilèges et des postes aux hommes politiques, aux hommes d'affaires et aux dirigeants des entreprises publiques qui lui sont loyaux. Il les place non seulement dans l'administration centrale, mais aussi dans de nombreuses institutions publiques et privées : entreprises, médias, organismes culturels, administrations locales. Le résultat est un réseau clientéliste, dirigé par le Premier ministre et dépendant de son maintien au pouvoir. La privatisation, souvent frauduleuse, des anciennes entreprises d'État donne à cette *nomenklatura* capitaliste l'occasion de s'enrichir, en dépit des nombreuses accusations de népotisme et de corruption formulées par les entrepreneurs slovaques et étrangers¹⁷² (Bugajski 2002: 292-293).

Meciar devient également l'objet d'un culte très agressif de la personnalité. Les moyens d'information de l'État ou contrôlés par son parti le présentent comme le « père de la nation ». Son comportement autoritaire assure, en fait, l'indépendance du pays et sa protection contre les forces hostiles de l'étranger. Protégé par cette image de sauveur de la nation, le Premier ministre édifie un système de pouvoir personnalisé où ses décisions sont inattaquables.

Il fortifie sa position en polarisant, de façon délibérée, la société. Sa propagande divise la population en « bons » et en « mauvais » Slovaques. Évidemment, les « bons » appuient son régime, tandis que les opposants sont des traîtres voulant détruire le pays. Les différences - de nature ethnique, régionale, de classe, urbaines/rurales - sont utilisées pour

¹⁷² Voici la description que donnent de ce phénomène John Gould et Sona Szomolanyi: « *Prime Minister Vladimir Meciar and his ruling Movement for a Democratic Slovakia (HZDS) have taken a degree of control over Slovak society that is inconsistent with parliamentary practice in Western democracies. The opposition was excluded from meaningful participation in supervising important state functions, including privatization and the secret police. Opposition parties were not allowed to assign their own deputies to parliamentary committees, and their representation on the more important committees is far below their strength in parliament. Meciar's coalition also selected the top executives for Slovak Radio and members of the Slovak Board of Television and Radio Broadcasting from its ranks. The HZDS has built a party-state apparatus that makes political orientation a prerequisite for favorable government purchases to privatization to the apportioning of state tax revenues* » (Gould et Szomolanyi 1997: 73).

diviser la population et pour affaiblir l'opposition. Le succès de cette propagande est facilité par sa nature simpliste et agressive, et par le contrôle de la plupart des moyens d'information (en particulier de la télévision et de la radio d'État)¹⁷³. De plus, l'opposition est très divisée et manque d'un dirigeant charismatique capable de s'opposer au « père de la nation » (Bugajski 2002: 293).

Un exemple édifiant est le long duel qui oppose Meciar au président du pays, Michal Kovac. Élu par le parlement et en fonction depuis mars 1993, celui-ci assume le rôle de porte-parole de l'opposition. Mais il n'a ni la légitimité octroyée à Meciar par le vote populaire, ni les moyens du Premier ministre (Jenkins 2003: 101).

En mai 1995, le Mouvement pour une Slovaquie démocratique fait adopter, par le Parlement, une motion de défiance destinée à saper l'autorité et la légitimité du président. Deux ans plus tard, en juillet 1997, le gouvernement réussit à annuler un référendum sur l'élection, au suffrage direct, du président, qui risquait d'augmenter l'autorité de Kovac (Bugajski 2002: 293). Mais l'exemple le plus caractéristique des méthodes antidémocratiques du régime Meciar est l'enlèvement et le transfert en Autriche du fils du président, effectués par les services secrets slovaques (Jenkins 2003: 101-102).

Le mandat de Kovac prend fin en mars 1998. Puisque le Parlement n'arrive pas à élire un président après cinq scrutins, le poste reste vacant pendant plus d'un an. Le Premier ministre Meciar en profite pour exercer, conformément à la Constitution, les responsabilités présidentielles. Cette situation lui permet de faire adopter un amendement constitutionnel touchant aux circonscriptions électorales et d'introduire un seuil électoral de 5%. Évidemment, les deux changements sont destinés à favoriser le Mouvement pour une Slovaquie démocratique lors des élections de septembre 1998 (Bugajski 2002: 295).

Meciar et son parti obtiennent un succès incontestable dans l'instauration et l'administration d'un régime d'inspiration autoritaire diamétralement opposé aux systèmes démocratiques qui, à la même époque, se développaient dans les pays centre-européens

¹⁷³ « *The new Slovak state has damaged its image in the West because of certain domestic developments that reflect the Slovak government's apparent disregard for some basic elements of a free and democratic society. The most publicized of these have been the government's repeated attempts to intimidate journalists and to gain as much control over the media as possible. It has been quite successful in this regard: radio and television as well as some of the most important publications in Slovakia are now controlled by the government, and the independent press is on the defensive* » (Obrman 1993: 26). Voir aussi les articles de Sharon Fisher, 'Slovak Television in Disarray', 'Enforcing a True Picture of Slovakia', 'Slovak Media Under Pressure', 'Slovakia's Troubled Print Media' (Fisher 1994, 1995a, 1995b, 1996).

voisins. Ceci est dû à la capacité de concilier deux traditions divergentes : le nationalisme (sinon le fascisme) et le communisme (Samson 2001: 369).

D'un côté, le nationalisme est la conséquence directe d'une histoire marquée, depuis le Moyen Âge jusqu'à la chute du communisme, par la domination étrangère. En 1990-92, plusieurs partis politiques exploitent les sentiments nationalistes et la proclamation de l'indépendance est une conséquence directe de cette situation. Meciar poursuit cette politique d'une façon agressive. Il s'attaque, en particulier, à la minorité hongroise, qu'il accuse de menacer l'existence même du pays (voir la section 3.4.3). En même temps, en dépit du désir déclaré d'adhérer à l'Union européenne et à l'OTAN, le rejet de « l'Occident » est un élément important de la politique menée par le gouvernement slovaque jusqu'en 1998 (voir la section 4.3).

De l'autre côté, le communisme n'est pas rejeté en Slovaquie avec la même énergie que dans la République tchèque. Puisque le « printemps de Prague » avait été un phénomène surtout tchèque, la répression d'après 1968 a été moins dure en Slovaquie. Cela explique le nombre réduit de dissidents slovaques et, après la chute du communisme, l'attitude plutôt tolérante envers les anciens membres du Parti communiste qui continuent à faire de la politique. Ainsi, la plupart des membres des élites politiques slovaques sont, au début des années 1990, des anciens communistes se cherchant une nouvelle identité mais toujours animés des mêmes idées anticapitalistes et antioccidentales.

De plus, les effets négatifs des réformes économiques (en particulier, le chômage) sont plus prononcés en Slovaquie que dans la partie tchèque de la fédération. Par conséquent, le processus de démocratisation associé à ces réformes est vu de façon très différente dans les deux régions. En 1991, 55% des Slovaques se déclarent peu favorables à la démocratie, contre seulement 25% des Tchèques. En 1994, la proportion est de 62% en Slovaquie et de 9% dans la République tchèque (Samson 2001: 370).

Ce rejet de la combinaison démocratie-économie de marché se retrouve au niveau des dirigeants. En 1993, Meciar se déclare partisan d'un ordre économique « ni socialiste, ni capitaliste » (Elster *et al.* 1998: 265). En effet, les réformes économiques, et en particulier le processus de privatisation, sont plus lents et plus limités que dans le reste des pays de Visegrad (*ibid.*). Quant à l'attitude envers la démocratie, elle reste complètement négative jusqu'à la fin du régime.

3.4.3 La situation de la minorité hongroise

La « menace » à l'existence même de l'État slovaque, représentée par le manque de loyauté de la minorité hongroise, est le thème de la propagande de Meciar. Il faut dire que la méfiance envers les Hongrois est profondément ancrée dans l'histoire du pays¹⁷⁴. Non seulement les dix siècles de domination magyare ont laissé des traces profondes, mais l'annexion pendant la Deuxième Guerre mondiale, par la Hongrie, du sud de la Slovaquie, peuplé majoritairement par des Hongrois¹⁷⁵, est un souvenir très présent.

Tableau 3.6 Les groupes ethniques en Slovaquie (1991)

Groupes ethniques	Nombre	%
Slovaques	4 511 679	85,63
Hongrois	566 741	10,76
Gitans	80 627	1,53
Tchèques	53 422	1,01
Ruthènes	16 937	0,32
Ukrainiens	13 847	0,26
Allemands	5 629	0,11
Moraves	3 888	0,07
Polonais	2 969	0,06
Autres	13 196	0,25
Total-minorités	757 256	14,37
Total-population	5 268 935	100,00

(Source : Bugajski 1994: 322)

Il est peu probable que l'exacerbation des sentiments nationalistes, qui accompagne l'indépendance slovaque, ne touche pas un sujet aussi sensible. Tous les partis nationalistes l'utilisent pour s'attirer l'appui d'un électorat désorienté. Or, leur propagande est de nature à stimuler davantage les sentiments xénophobes, en général, et anti-hongrois, en particulier. Enfin, le régime de Meciar trouve, dans la différence ethnique, le clivage idéal pour sa politique de « *divide et impera* ».

Au niveau législatif, nous pouvons parler d'une certaine ambiguïté. Il est plutôt rare que des documents adoptés par le Parlement aient un caractère discriminatoire à outrance. Dans les quelques cas où une telle situation s'est produite, les pressions internationales sont trop fortes pour que Bratislava puisse résister. Mais cette dissuasion est

¹⁷⁴ Pour plus de détails, voir Bugajski (1993: 74-80).

¹⁷⁵ Pour l'évolution historique de la structure du peuplement de cette région, voir Zudel et Ocovsky (1992).

relativisée par l'ambiguïté dont nous parlions. Les textes juridiques sont formulés d'une manière permettant toutes les interprétations, sans supprimer explicitement les droits des minorités. Pourtant, dans les faits, les autorités profitent de cette grande liberté d'interprétation pour adopter une attitude défavorable aux minorités et, en particulier, à la minorité hongroise (Bugajski 2002: 288, Neuwahl 2000 : 23-25).

La Constitution de 1992 garantit les droits et les libertés fondamentaux quelle que soit l'appartenance ethnique. Elle garantit également le droit des minorités de développer leur culture, de diffuser et de recevoir des informations dans leur langue, d'établir des associations et d'ériger des établissements d'enseignement et culturels (Bacova 1999 :148-149).

Pourtant, les membres hongrois du Parlement rejettent à l'unanimité cette Constitution, en affirmant qu'elle ne garantit pas l'identité et l'autonomie des minorités et ne permet pas la création d'entités territoriales autonomes. Ils protestent contre la définition du pays comme « État national des Slovaques ». D'ailleurs, l'expression « Nous, les citoyens de la République slovaque », qui figure dans le brouillon du préambule, est remplacée, dans la version finale, par « Nous, le peuple slovaque » (Elster *et al.* 1998: 257).

De plus, la Constitution permet aux minorités ethniques de créer seulement des « organisations nationales », ce qui laisse la porte ouverte à l'interdiction de leurs partis politiques. Elle ne confirme pas le droit des minorités d'avoir des écoles dans leur langue. Elle ne garantit pas le droit des minorités d'utiliser leur langue dans les rapports avec les autorités. Pire encore, la Constitution affirme que les droits des minorités ne peuvent pas mettre en danger la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Slovaquie, clause permettant des interprétations abusives (*ibid.*).

La Constitution est précédée et suivie par plusieurs lois traitant des droits des minorités. La première, adoptée en octobre 1990, est la Loi de la langue. Elle déclare le slovaque langue officielle et permet l'emploi officiel d'une langue minoritaire seulement dans les régions administratives où les membres de la minorité dépassent 20% de la population. Ce pourcentage étant très élevé, cela réduit de façon draconienne l'emploi officiel du hongrois.

De plus, suite à cette loi, les noms hongrois ne sont plus inscrits dans les registres de naissance. Les indicateurs bilingues des noms de rue sont interdits. Toute démarche portant sur la restauration des noms hongrois des localités est bloquée. La loi permet également aux fonctionnaires de refuser de participer à des mariages et funérailles tenus en

langue hongroise. Ce n'est que suite à l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe et aux pressions exercées par cette organisation qu'en juillet 1993, le Parlement adopte une loi permettant aux membres des minorités d'enregistrer leurs noms dans la langue de leur choix¹⁷⁶ (Bugajski 2002: 289).

Mais les choses empirent après l'instauration de ce que nous avons appelé le régime de Meciar. En novembre 1995, est adoptée une « loi sur la langue d'État ». Son projet est radical. Le slovaque devient la seule langue officielle pouvant être utilisée dans le pays. Les membres de la minorité hongroise sont appelés « les habitants slovaques parlant hongrois ». Coexistence, un des partis hongrois de Slovaquie, traite cette loi de « fasciste », tandis que d'autres Hongrois la qualifient de « loi de slovaquisation » (*ibid.*).

Suite aux innombrables critiques soulevées par ses aspects extrémistes, la loi est adoptée sous une forme moins agressive. Pourtant, elle abolit la longue tradition des certificats scolaires bilingues (en slovaque et hongrois). Les enseignants émettant ce type de certificats perdent leur poste. L'Université de Nitra annule ses cours en hongrois. Son département de langue hongroise est, par la suite, fermé. Même les procédures du Parlement sont modifiées pour s'assurer que les interventions des parlementaires aient lieu seulement en slovaque (Kalniczky 1993: 53, Neuwahl 2000: 26, Bacova 1999: 151). La Loi sur les langues des minorités, qui aurait dû garantir les droits de celles-ci, n'est adoptée qu'en juillet 1999, c'est-à-dire après - et à cause de - la chute de Meciar.

En ce qui concerne l'enseignement, plusieurs projets de loi proposent l'élimination totale du hongrois comme langue d'enseignement ; l'emploi exclusif du slovaque dans l'étude de l'histoire et de la littérature ; la limitation du nombre d'écoles et de collèges nonslovaques (Neuwahl 2000: 26). Finalement, ces projets doivent être abandonnés ; mais, à partir de 1993, le ministère slovaque de l'Éducation commence à proposer un système d'éducation alternatif pour les enfants hongrois. Pratiquement, il s'agit de remplacer l'enseignement en hongrois par un enseignement bilingue, hongrois-slovaque, sous prétexte de faciliter l'intégration sociale des enfants magyars. Les protestations de la minorité hongroise reportent la mise en oeuvre de ce projet jusqu'en 1995. Il commence à fonctionner en septembre 1995, mais étant donné l'appui insuffisant des parents des élèves concernés, il est finalement abandonné (Bacova 1999: 152-3, Neuwahl 2000: 27-8).

¹⁷⁶ Il s'agit d'une des rares réussites du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la protection des minorités. Mais elle est due au fait que l'adhésion slovaque était conditionnelle à cette concession. Une fois membre de l'organisation, Bratislava ignore complètement d'autres démarches de même nature.

Un autre domaine visé par les mesures antihongroises du régime Meciar est la réforme territoriale. En fait, il s'agit de modifier non seulement les limites des régions administratives (dans le contexte d'une décentralisation fortement désirée par la minorité hongroise), mais aussi celles des circonscriptions électorales. Finalement, après de longues disputes, la réorganisation des divisions territoriales (entrée en vigueur en juillet 1996) réussit à empêcher les Hongrois de représenter la majorité dans toutes les régions, en dépit du fait qu'ils sont majoritaires dans le sud de la Slovaquie (Bacova 1999: 155).

Ce n'est pas la seule mesure destinée à influencer le processus électoral. En 1994, le Parti national slovaque (ultranationaliste, membre de la coalition au pouvoir) demande l'interdiction pure et simple des partis politiques hongrois¹⁷⁷ puisqu'ils avaient osé demander la création de régions administratives autonomes. Finalement, Meciar se contente d'une loi organisant les élections sur des critères ethniques. Les candidats aux élections locales doivent, entre autres, déclarer leur appartenance ethnique, qui figure même sur les bulletins de vote. Max van der Stoep, Haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, fait remarquer que le choix de l'électorat n'est plus entre des partis, mais entre des nationalités (Neuwahl 2000: 28). Finalement, la loi est déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle, mais seulement en octobre 1998, après la chute de Meciar.

À l'inventaire des lois destinées à réduire les droits de la minorité hongroise, nous devons ajouter les nombreuses déclarations violemment antimagyares qui contribuent à créer un climat d'hostilité envers les membres de cette minorité. Pour en donner trois exemples, en avril 1993 *Matica slovenská* (organisation généreusement financée par le gouvernement), dans une déclaration, affirme que la langue, la culture et l'identité slovaques sont en train de disparaître dans le sud du pays sous l'effet de l'activisme magyar. Elle accuse les partis politiques hongrois de créer une atmosphère « d'insécurité nationale, culturelle et existentielle » dans les régions de population mixte et s'oppose à leur demande d'autonomie locale, qualifiée de violation de « l'intégrité culturelle et territoriale » du pays. Enfin, elle demande un amendement à la loi sur l'auto-administration locale, réservant les postes importants de l'administration publique aux seuls Slovaques. Cela éliminera, une fois pour toutes, les possibilités de discrimination dont disposaient les Hongrois (Bugajski 2000: 72).

¹⁷⁷ Pour une présentation exhaustive de ces partis, voir Bugajski (2002: 318-326).

À son tour, *Slovenská republika*, le journal du Mouvement pour une Slovaquie démocratique (le parti au pouvoir), accuse les chefs de la minorité hongroise

« d'attaquer systématiquement non seulement le gouvernement Meciar mais aussi la nation slovaque. Ils nous accusent d'intolérance, d'extrémisme, de nationalisme. Leurs déclarations provocatrices agitent nos concitoyens hongrois et les incitent publiquement à la désobéissance civile. Par conséquent, ils menacent directement l'intégrité de la République slovaque » (Nedelsky 2003: 121).

Quant à lui, le Premier ministre Meciar pense à une mesure radicale (elle sera publiquement connue seulement en septembre 1997). Il s'agit purement et simplement de renvoyer les Hongrois en Hongrie. En cela, il n'est pas loin de la purification ethnique promue par ses homologues yougoslaves (Bugajski 2002: 294).

Dans la section suivante, nous allons analyser les réactions que cette dérive ultranationaliste génère en Slovaquie et au niveau international. Mais il est certain qu'au début des années 1990, une partie importante de la population slovaque a des convictions nationalistes et partage un système de valeurs la déterminant non seulement à accepter, mais même à soutenir activement, la politique nationaliste du gouvernement. Il est vrai que, sous l'influence du milieu international et des changements profonds de la société slovaque, les valeurs démocratiques vont progressivement être adoptées par la majorité des citoyens. Cet état de choses dure pourtant plusieurs années, pendant lesquelles la minorité hongroise doit surmonter des difficultés sérieuses en vue de s'intégrer dans la nouvelle Slovaquie.

Les répercussions de cette situation dépassent largement les frontières du pays. Nous avons déjà mentionné (voir les sections 3.2.1 et 3.2.2) le « complexe de Trianon » dont souffre encore aujourd'hui la Hongrie. Pour l'opinion publique de ce pays, les territoires perdus après la Première Guerre mondiale et peuplés par des minorités magyares ont une importance sentimentale et, souvent, politique. Au début des années 1990, à une époque où les valeurs démocratiques ne sont pas encore bien ancrées dans la société hongroise et l'adhésion à l'Union européenne n'est qu'une perspective lointaine, les idées nationalistes sont très présentes à Budapest. Elles inspirent les deux partis nationalistes - dont celui du très agressif István Csurka - et les cinq partis néofascistes présents sur la scène politique hongroise (Bugajski 2002: 360-4). Même des personnalités politiques beaucoup plus équilibrées cèdent à la tentation d'en faire usage, particulièrement dans le contexte électoral. Le Premier ministre, Jozsef Antall, fait, en mai 1990, une déclaration émotionnelle où il se qualifie de Premier ministre des 15 millions de Magyars, c'est-à-dire des Hongrois de la Hongrie même et des pays voisins (Kovrig 2000: 57).

Il faut ajouter à cela le contexte régional de l'époque et, plus précisément, le climat suscité par les guerres yougoslaves et par les conflits armés des républiques ex-soviétiques. Cela peut donner l'impression que l'ensemble de l'Europe ex-communiste poursuivait un processus de restructuration territoriale et étatique. Si, dans ces conditions, la minorité magyare de la Slovaquie avait été durement persécutée, il aurait été très difficile d'empêcher les nationalistes de Budapest de demander (et peut-être d'organiser) des actions militaires en vue de les appuyer. Autrement dit, l'on n'aurait pas été loin du scénario yougoslave.

Le mérite du régime de sécurité centre et est-européen est d'avoir éliminé une telle perspective. Il a limité l'ampleur et la durée des persécutions de la minorité hongroise de Slovaquie et détermina la Hongrie à adopter une attitude extrêmement réservée. La section suivante porte sur les moyens et les résultats de cette intervention.

3.4.4 Le régime de sécurité centre et est-européen et la chute de Meciar

a) Les élections de 1998 et 2002

En dépit du contrôle des moyens d'information¹⁷⁸, de la modification de la Constitution et de la loi électorale en faveur de son propre parti et, enfin, de l'influence de ce parti au niveau local, Meciar perd les élections de septembre 1998. À vrai dire, son parti reste le plus populaire (il obtient 27% des voix), mais il n'est plus en mesure de former le gouvernement. Le Parti national slovaque, son ancien allié, récolte seulement 14 sièges, tandis que l'Association des travailleurs slovaques ne réussit pas à dépasser le seuil de 5%. Une grande alliance de partis de gauche, de centre et de droite, incluant les représentants de la minorité hongroise, arrive au pouvoir (Bugajski 2002: 329)..

Tableau 3.7 Résultats des élections parlementaires slovaques de septembre 1998

Parti ou coalition	%	Sièges
Mouvement pour une Slovaquie démocratique (Meciar)	27,00	43
Coalition démocratique slovaque	26,33	42

¹⁷⁸ Les deux principales sources d'information que le régime n'avait pas réussi à contrôler - le journal SME et la chaîne TV Markíza - durent faire face à de nombreux actes d'hostilité de la part des autorités. Le Service secret slovaque élaborait même un plan destiné à arrêter les émissions de Markíza (Abraham 2000: 201-8). Pour plus de détails, voir la section c.

Parti de la gauche démocratique	14,66	23
Parti de la coalition hongroise	9,12	15
Parti national slovaque	9,07	14
Parti de l'entente civique	8,01	13
Parti communiste de la Slovaquie	2,79	-
Association des ouvriers slovaques	1,30	-
Autres partis	1,72	-
Total	100,00	150

(Source : Bugajski 2002: 329)

C'est un changement énorme pour la société slovaque, puisque le nouveau gouvernement entreprend démanteler l'édifice autoritaire bâti par Meciar. L'appui populaire à la démocratisation du pays est confirmé par les élections présidentielles de mars 1999. Au deuxième tour de scrutin, Meciar n'obtient que 42,82% des voix, contre 57,18% pour son adversaire, Rudolf Schuster (Bugajski 2002: 296).

Pourtant, un grave problème subsiste : la très hétérogène coalition de gouvernement a comme seul dénominateur commun le désir de renverser Meciar. Les opinions sur les autres sujets sont plutôt divergentes. Les parlementaires de la coalition votent souvent contre des propositions législatives appuyées par leurs alliés. Le dialogue entre les partis au pouvoir est marqué par des déclarations hostiles. Certains analystes parlent d'une situation où les différences entre les membres de la coalition sont plus importantes que celles entre la coalition et les partis d'opposition (Krause 2003: 69).

Dans ce contexte, Meciar essaie d'exploiter le mécontentement général provoqué par le manque d'unité du gouvernement. Mais au plus fort de ce mécontentement, en janvier 2002, l'appui aux anciens membres de la coalition de l'ex-Premier ministre, traduit en intentions de vote, reste de huit sièges inférieur à la majorité.

Les élections de septembre 2002 confirment le déclin définitif de Meciar. Son parti reste le plus populaire, mais avec seulement 19,5% des votes. Ses alliés ultranationalistes ne dépassent plus le seuil de 5% et le nouveau Parlement n'inclut aucun autre parti de tendance nationaliste (*ibid.*).

L'insatisfaction de l'électorat envers la coalition gouvernementale de 1998-2002 ne se traduit pas par un renouvellement de l'appui pour Meciar, mais par des voix pour plusieurs nouveaux partis. Sur les sept formations politiques du nouveau Parlement, trois viennent, en effet, d'être créées. Qui plus est, la perspective d'une coalition avec le Mouvement pour une Slovaquie démocratique est rejetée par tous ces partis, sauf Smer, la

formation dirigée par Robert Fico. Mais même celui-ci déclare qu'une telle coalition n'est envisageable que si Meciar ne demande pour lui-même aucune fonction officielle (*ibid.*).

Les élections de 2002 confirment donc la marginalisation définitive des nationalistes slovaques. C'est pour cela que leur importance a été qualifiée de « systémique » (Pridham 2003). Elles constituent dans cette perspective un seuil qui sépare deux époques caractérisées par des régimes politiques et par des façons de penser différents. Mais nous considérons qu'il ne s'agit que d'une évolution parfaitement prévisible. En dépit des inquiétudes dues aux incohérences de la coalition qui dirige le pays de 1998 à 2002, un changement profond et irréversible avait déjà eu lieu en 1998. Comme nous le démontrerons dans la section c, le système de valeurs partagé par la majorité était déjà démocratique et d'inspiration occidentale. Cette situation rendait donc impossible tout retour au pouvoir des nationalistes de Meciar.

b) L'influence du régime de sécurité

Nous avons déjà affirmé que le régime de sécurité, qui fait l'objet de cette thèse, a contribué de façon fondamentale à la démocratisation de la Slovaquie et à la résolution des problèmes générés par la politique antihongroise de Meciar. L'influence du régime s'est exercée à trois niveaux : par la diffusion des normes et des valeurs démocratiques, par des pressions sur les décideurs et par des actions destinées à influencer la société slovaque. Si les pressions sur le gouvernement et le parlement de Bratislava ont plutôt été peu efficaces, les deux autres niveaux ont contribué de façon considérable au changement du complexe État-société en Slovaquie.

La diffusion des normes et des valeurs démocratiques

Le transfert des valeurs démocratiques est probablement le facteur décisif. Pourtant, il s'agit d'un processus long et difficile. L'oppression nationale à laquelle les Slovaques avaient été soumis pendant un millénaire, la « tradition de l'autoritarisme » dont parlent certains auteurs et les graves conséquences socioéconomiques de la chute du communisme n'étaient pas de nature à faciliter l'adoption du système démocratique de

valeurs. Le vide idéologique postcommuniste est comblé par les valeurs nationalistes, adoptées, au moins temporairement, par la majorité de la population (voir le début de la section 3.4.2).

Pourtant, entre la Révolution de velours et l'obtention de l'indépendance, les Slovaques avaient vécu dans le cadre parfaitement démocratique de la nouvelle Tchécoslovaquie. Après l'indépendance, ils étaient entourés par des pays démocratiques. Enfin, une partie minoritaire, mais importante, de la population avait adopté des valeurs démocratiques et non nationalistes (aux élections parlementaires de 1992, les formations politiques démocratiques ont obtenu 20,24% des votes, auxquels s'ajoutent les 9,72% revenant aux partis de la minorité hongroise (Bugajski 2002: 330)). Soutenue, comme nous le verrons plus loin, par la communauté internationale, elle milite avec persévérance pour la démocratisation du pays.

Le régime de sécurité centre et est-européen est la source et la courroie de transmission assurant la diffusion des valeurs démocratiques, y compris la protection des minorités. Nous avons déjà présenté le rôle de ses composantes dans ce processus, à l'échelle de l'Europe centrale et orientale. La CSCE/OSCE, les Accords européens et, de façon plus modeste, le Partenariat pour la Paix produisent et exportent à l'Est le système normatif de la démocratie.

La Slovaquie ne fait pas exception à ce processus de diffusion. La nouvelle république a un cadre constitutionnel démocratique. Même les nationalistes doivent respecter, au moins formellement, la démocratie parlementaire et finissent par perdre le pouvoir suite à des élections démocratiques. Le passage final vers la démocratie aurait été inimaginable sans la pression permanente des valeurs démocratiques, pression exercée de l'extérieur par les composantes du régime et de l'intérieur par les membres des partis et des organisations d'orientation démocratique.

Les pressions sur les décideurs

Il est vrai qu'en apparence au moins, les résultats des pressions directes sur le gouvernement et le parlement slovaques sont plutôt modestes, et cela en dépit des critiques les plus dures. Le secrétaire d'État américain, Madeleine Albright, alla jusqu'à appeler la Slovaquie « un trou sur la carte de l'Europe » (Krause 2003: 66).

Nous avons vu que le prix payé par le Conseil de l'Europe pour amener le Parlement slovaque à adopter une loi permettant aux membres des minorités d'inscrire leurs noms dans la langue de leur choix est l'admission de la Slovaquie dans cette organisation (Bugajski 2002: 289). Or, si le Conseil espérait avoir ainsi plus de moyens de pression sur Bratislava, la suite démontre le contraire.

Mais ce sont les composantes du régime de sécurité qui disposaient d'un poids plus significatif. En premier lieu, la persécution de la minorité hongroise devient un sujet de préoccupation majeur pour l'OSCE. C'est au Haut-commissaire pour les minorités nationales que l'organisation confie la mission de résoudre ce difficile problème.

Inquiété par la situation de la minorité hongroise de Slovaquie et par ses effets déstabilisateurs pour l'ensemble de la région, Max Van der Stoel visite la Slovaquie et la Hongrie en février 1993, c'est-à-dire un mois après avoir accédé au poste de HCMN. Après avoir évalué la situation, il suggère la création d'une équipe d'experts indépendants, destinée à l'assister dans la gestion des questions slovaques et hongroises. C'est à partir des études de cette équipe, créée avec l'accord de Bratislava et de Budapest, que le HCMN discute, avec le gouvernement slovaque et avec les représentants des communautés hongroise et slovaque du sud du pays, plusieurs projets de réforme législative. Dans une lettre envoyée, en juin 1994, au ministre slovaque des Affaires étrangères il insiste sur le fait que

« the creation and the development of instruments of dialogue and the promotion of public discussion as part of the evolving structure of democratic institutions are an essential factor in a living democracy » (Kemp 2001: 252).

En 1995, le HCMN rencontre les parlementaires slovaques pour les convaincre de ratifier le traité avec la Hongrie. Il essaie de persuader le gouvernement de ne pas réduire les fonds destinés aux minorités nationales, tout en demandant une plus grande transparence dans la gestion de ces fonds. Il formule des recommandations sur le projet de loi sur la langue d'État et encourage l'adoption d'une loi sur les langues des minorités. Il insiste également pour que des écoles ou des classes bilingues soient créées dans les régions habitées par les minorités (Kemp 2001: 252-3, Pappagiani 2003: 287).

Pour tenter de mettre fin à la dispute qui suit la demande d'autonomie territoriale de la minorité hongroise, Van der Stoel déclare, en 1996, que la Recommandation 1201 du Conseil de l'Europe ne doit pas être interprétée comme imposant la reconnaissance, par l'État slovaque, d'une telle autonomie. Mais, par la même occasion, il demande au

gouvernement de revoir les amendements au code pénal destinés à punir les auteurs d'« informations fausses sur l'État ». Le président slovaque Kovac demande, par la suite, au Parlement de réexaminer ces amendements (Kemp 2001: 253).

Au fur et à mesure que le régime du Premier ministre Meciar se consolide et que son attitude envers la minorité hongroise devient plus hostile, le HCMN est alarmé par les politiques antidémocratiques du gouvernement slovaque. En 1997-98, il fait part publiquement de son inquiétude en ce qui a trait aux projets de loi et aux mesures adoptées par le régime de Bratislava.

« Van der Stoel's constant insistence on respect for human rights made him something of a nemesis for Meciar. His criticisms of the Meciar Government were influential in shaping the opinion of the OSCE community towards Slovakia. One could argue that Van der Stoel's constant criticism of the Meciar regime effectively highlighted the extent to which Meciar was out of step with international standards and therefore re-enforced Slovakia's isolation from Western Europe » (Kemp 2001: 253).

Plus important, ces critiques contribuent à convaincre la société slovaque des conséquences négatives de la politique antidémocratique de Meciar. En dernière instance, c'est en influençant l'opinion publique slovaque et en la poussant à voter, en 1998, contre le régime de Meciar que le HCMN réussit à faire respecter les droits de la minorité hongroise et à rétablir la démocratie dans l'ensemble de la Slovaquie.

À son tour, l'Union européenne critique systématiquement et de façon sévère la situation en Slovaquie. Malheureusement, pendant un certain temps, les ambiguïtés de son comportement sapent la crédibilité de ces mises en garde. En 1994-95, des déclarations, des notes diplomatiques et des résolutions du Parlement européen menacent Bratislava des plus graves conséquences si elle persévère dans ses actions antidémocratiques. Pourtant, en même temps, Bruxelles augmente l'aide accordée à la Slovaquie dans le cadre du programme PHARE et du Plan d'action (Kelley 2001: 247-8). Naturellement, ce n'était pas là le moyen de décourager Meciar.

L'UE finit par se rendre compte de son erreur. D'ailleurs, la dérive autoritaire du régime slovaque était devenue trop visible. Il était impératif que Bruxelles passe à des actions plus énergiques.

« When Slovakia passed harsh amendments of the penal code, the EU protested in a presidency declaration. The EU also criticized "the continuing absence of a new law on minority languages". French and German officials warned that Slovakia's behavior had "stirred emotions in the EU", and Germany's Chancellor Helmut Kohl questioned Slovakia's credentials for early EU membership. Commissioner Van den Broek and European Commission president Jacques Santer reminded Slovakia of the EU's demands on Slovak reform. Hans van den Broek said in meeting with the Slovak Deputy Prime Minister that "it would be regrettable if doubts over Slovakia's ability to satisfy the

political criteria for membership jeopardized its accession to the EU". During the spring of 1997, several other EU officials added their voices to the criticism. When Slovakia held a problematic referendum on NATO membership and direct presidential elections, the EU issued a presidency declaration, and Van den Broek went to Slovakia and talked with the top officials » (Kelley 2001: 249-250).

Enfin, la Commission, dans son avis sur la demande d'adhésion de la Slovaquie à l'Union européenne, constate que :

« la Slovaquie ne remplit pas, de manière satisfaisante, les conditions politiques posées par le Conseil européen de Copenhague, du fait de l'instabilité de ses institutions, de leur manque d'ancrage dans la vie politique et des déficiences dans le fonctionnement de la démocratie ». (Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Slovaquie à l'Union européenne, 1997).

Du point de vue de la Commission, les priorités politiques à court terme devrait être :

« la tenue d'élections présidentielles, nationales et locales libres et équitables, la participation effective de l'opposition aux commissions de contrôle et aux instances de surveillance parlementaires, l'adoption de dispositions législatives sur l'usage des langues minoritaires et des mesures d'application y afférentes » (*ibid.*).

Le Partenariat pour la Paix de l'OTAN constitue également un cadre permettant d'exercer des pressions sur le gouvernement de Bratislava. Il faut préciser que la Slovaquie (comme la Roumanie) est très active dans le cadre du PPP. En décembre 1995, elle conclut un accord mettant à la disposition de l'OTAN 400 ingénieurs militaires. Elle envoie un bataillon de génie en ex-Yougoslavie. En dépit de la réduction du budget slovaque de Défense, le financement des activités du Partenariat, qui représentait 1% de ce budget en 1994, passe à 2% en 1995 et à 4% en 1996 (Simon 2004: 163).

Mais tout cela n'arrive pas à masquer les problèmes en matière de respect des normes et des valeurs démocratiques. Les réunions politiques, dans le cadre de la participation au PPP, sont utilisées par les partenaires occidentaux pour demander le retour à la démocratie.

« During a September 17-18, 1995, visit, U.S. Secretary of Defence, William Perry discussed Slovakia's progress in implementing the PJP program and its preparations for integration into NATO. After reiterating general standards for NATO membership, Secretary Perry urged Slovakia to make more progress in democratization and toleration of a diversity of opinions » (Simon 2004: 164).

« On 30 April 1996 Secretary General Javier Solana visited Bratislava and stressed that NATO is a democratic organization that "associates countries that respect democratic values, human rights, and differences between ethnic minorities" » (Simon 2004: 165).

« On July 14, 1997, U.S. Ambassador Ralph Johnson explained to a select Slovak audience why the United States could not support Slovakia's NATO membership at that time. Simply put, the reason was "concern about Slovakia's democratic development" » et, plus précisément, « the intolerant and unfair treatment of those with opposing points of view and the increasing centralization of power » (Toma et Kovac 2004: 319).

Il ne faut pas négliger les effets psychologiques de l'isolement subi par Bratislava suite à l'attitude de plus en plus critique des composantes du régime¹⁷⁹. Meciar cherche désespérément le moyen de montrer que le pays n'est pas infréquentable. Mais tous ses efforts pour inviter des personnalités politiques de haut rang s'avèrent vains. Il recourt alors à une solution extrême: avant les élections de 1998, il fait venir à Bratislava diverses personnalités du monde du cinéma international, mais cela n'impressionne pas l'électorat et n'a aucun effet sur le résultat des élections (Shepherd 2000: 162).

Il aurait été logique que les nationalistes de Bratislava prennent en considération les nombreux avertissements et pressions internationaux et changent d'attitude. Il ne le font pas pour une raison difficilement prévisible. Suite à des événements qui seront présentés en détail dans la section réservée à la Slovaquie dans le chapitre suivant (voir la section 4.3), les dirigeants slovaques sont convaincus de l'énorme importance stratégique de leur pays pour l'Occident. En octobre 1995, Meciar déclare qu'il ne faut pas s'inquiéter pour l'adhésion à l'UE car « ils ont besoin de nous puisque nous sommes un pays jouissant d'une situation géopolitique exceptionnelle » (Kelley 2001: 246-7). Même en août 1998, il affirme que, pour des raisons géopolitiques, la Slovaquie est encore mentionnée dans des délibérations confidentielles parmi les candidats de la « première vague » de l'élargissement (*ibid.*).

En fait, en 1997, le sommet de Madrid de l'OTAN décide l'élargissement à la Pologne, la Hongrie et la République tchèque. À cause de ses problèmes démocratiques, la Slovaquie reste le seul pays de Visegrad à ne pas faire partie de l'alliance. La même année, le rapport annuel de la Commission européenne et l'Agenda 2000 critiquent durement la situation en Slovaquie. Par la suite, elle est exclue de la première vague des négociations d'adhésion à l'UE.

La double élimination de Bratislava était peut-être trop tardive et trop radicale pour pouvoir corriger l'attitude de Meciar. La plupart des auteurs considèrent que les mesures de l'UE et de l'OTAN n'ont pas réussi à avoir un effet sur la politique de la Slovaquie. Cela laisserait à croire que les pressions du régime de sécurité sur les décideurs slovaques n'ont eu aucune conséquence. Pourtant, deux observations s'imposent.

¹⁷⁹ Jenkins (2003: 137) parle de « *Slovaks' heightened sense of isolation* ».

D'abord, il y a un effet moins visible : si les pressions en question ne réussissent pas à convertir les nationalistes slovaques aux valeurs démocratiques, elles limitent quand même leur dérive autoritaire. Sans ces pressions, il n'est pas sûr que Meciar aurait conservé le cadre de la démocratie parlementaire en acceptant le résultat des élections de 1998. L'affirmation est également vraie pour la situation de la minorité hongroise. Même si elle a du mal à faire reconnaître ses droits, le gouvernement ne recourt jamais à des mesures extrêmes contre ses membres. Les nationalistes slovaques sont conscients des difficultés associées au statut d'État paria et s'abstiennent de prendre des mesures qui auraient mis la Slovaquie dans la situation de la Serbie.

Il faut mentionner, ici, les relations avec la Hongrie. Naturellement sensible au traitement réservé aux Hongrois du pays voisin, Budapest avait des raisons de vouloir intervenir en leur faveur. De plus, les rapports entre les deux pays étaient déjà tendus à cause de la dispute sur le barrage de Gabčíkovo-Nagymaros¹⁸⁰. Nous avons déjà présenté les conséquences possibles d'une aggravation « à la yougoslave » de la situation.

Or, l'OSCE, l'UE et l'OTAN font des efforts réels pour diminuer les tensions entre Budapest et Bratislava. Elles réussissent même à les convaincre de signer, en mars 1995, un « Traité de base » sur le respect des frontières et la protection des minorités ethniques. Il est vrai que, par la suite, l'application de ce traité soulèvera de nombreux problèmes¹⁸¹, mais il a quand même pour effet de réduire les tensions entre les deux États. En général, si nous ne pouvons pas parler d'un succès incontestable, il n'en reste pas moins que la situation aurait vraiment empiré sans l'intervention constante des organisations membres du régime.

Deuxièmement, l'échec de la double adhésion a un effet indéniable non sur le gouvernement slovaque, mais sur les électeurs¹⁸². Il prouve que voter Meciar équivaut à voter pour ne pas faire partie de l'Europe. Or il est certain que cela a contribué à la perte

¹⁸⁰ Elle fut finalement résolue, en 1997, par une décision de la Cour internationale de justice. Pour plus de détails, voir Jenkins (2003: 110) et Samson (2001: 378).

¹⁸¹ « *That treaty included a rather vague clause on minority protection (Article 15). Having failed to obtain a promise of territorial autonomy for the Magyars, Budapest had to content itself with an anodyne reference in the accord to the CE's Recommendation 1201, which it chose to interpret as sanctioning such autonomy. Bratislava rejected that interpretation, and the OSCE's high commissioner for national minorities helpfully opined that the recommendation did not impose any change on states that had not recognized collective rights. The treaty eventually was ratified by both sides, but the Hungarians were far from satisfied* » (Kovrig 2000: 60). Voir également Sharon Fisher, 'Treaty Fails to End Squabbles Over Hungarian Relations', (Fisher 1995b).

¹⁸² En 1997, 62% des Slovaques auraient voté pour l'adhésion à l'Union européenne (et 8% contre), 31% pour l'adhésion à l'OTAN (et 27% contre) (*Central and Eastern Eurobarometer* no. 8, 1998, annexe, figures 32 et 35).

massive de l'appui populaire enregistrée par les nationalistes. Mais ceci est un sujet qui appartient plutôt à la section suivante.

Les actions destinées à influencer la société slovaque

Si, pour la raison que nous avons présentée, la conditionnalité politique n'a pas les effets voulus dans le cas de Meciar, elle est très efficace pour la population slovaque. L'idée de rater l'adhésion à l'Union européenne, à la différence des autres pays du groupe de Visegrad, n'est, en effet, pas facile à accepter.

Mais cela n'est que l'événement ponctuel le plus visible par lequel l'influence de l'UE, en particulier, et de l'Occident, en général, s'exerce sur la société slovaque. Plus important encore sont l'appui des ONG et la contribution au développement de la société civile. Nous verrons plus loin que, du point de vue électoral, le changement de 1998 est dû à une mobilisation sans précédent de la société civile slovaque. Or, ce phénomène est rendu possible en raison du savoir-faire et, dans une certaine mesure, des moyens financiers d'origine occidentale (voir la section c ci-dessous).

Toujours dans une perspective [post]électorale, un aspect important concerne la politique des partis démocratiques de Slovaquie. Devant fonctionner dans un pays dominé par les valeurs nationalistes, ceux-ci avaient essayé, à plusieurs reprises, de trouver un compromis avec la rhétorique nationaliste de Meciar et ils ne s'étaient pas opposés à sa politique relative aux minorités ethniques. Jusqu'en 1997, ils n'avaient pas manifesté le désir de s'allier avec les partis hongrois :

« Until 1997, Slovak reformers were not eager to enter an alliance with the ethnic Hungarians (...). The liberal pro-EU Slovaks repeatedly tried to accommodate Meciar's nationalist rhetoric and did not oppose his minority policies. In the midst of great disagreement on the future of the state, common ground was sought in emphasizing shared ethnicity and culture. EU pressure eventually made this accommodation difficult to maintain » (Papagianni 2003: 258).

C'est sous la pression de l'Union européenne que cette attitude change. L'appui de Bruxelles était essentiel pour l'image des partis démocratiques, d'autant plus qu'une de leurs grandes promesses électorales était l'adhésion rapide à l'UE. La conditionnalité politique fonctionne donc dans leur cas avec une efficacité extrême, en permettant la création d'une coalition de gouvernement avec les partis hongrois et, de façon générale, un changement total d'attitude envers les minorités ethniques (Papagianni 2003, Pridham

1999). Mais ceci n'est qu'un de nombreux aspects du changement identitaire subi par la Slovaquie.

c) Le changement identitaire du complexe État-société slovaque

Nous considérons qu'il y a une relation directe entre le partage des valeurs démocratiques et la tolérance envers les minorités ethniques. Par conséquent, nous utiliserons l'attitude envers la minorité hongroise comme baromètre de l'attitude pro ou antidémocratique des Slovaques. D'ailleurs, il est évident que les persécutions contre la minorité en question sont associées à la période d'appui populaire aux nationalistes de Meciar, tandis que la réconciliation est l'apanage de la démocratie postmeciariste.

En 1992, l'attitude des Slovaques envers la minorité hongroise était la suivante :

Tableau 3.8 Attitude des Slovaques envers la minorité hongroise (1992)

Attitude	%	%
Très positive	3,4	24,6
Plutôt positive	21,2	
Neutre	14,1	
Plutôt négative	39,0	58,4
Très négative	19,4	
Sait pas / Pas de réponse	2,9	

(Source : Abele 1996: 148)

Il n'est pas surprenant de voir que près de 60% de la population slovaque est hostile ou plutôt hostile envers les Magyars. 1992 est l'année de l'indépendance (proclamée le 1^{er} janvier suivant), elle-même due à la victoire des nationalistes aux élections parlementaires. Or, le nationalisme, qui a fait éclater la Tchécoslovaquie, ne peut pas être favorable aux minorités ethniques qui menacent, selon ses adeptes, l'existence même de la nouvelle Slovaquie.

Ce qui est intéressant, c'est la distribution des attitudes antihongroises. Elles sont beaucoup plus prononcées dans les régions qui ne sont pas habitées par les Hongrois que dans la partie du pays abritant cette minorité. Les Slovaques des régions à population mixte sont plus favorables à l'officialisation des noms bilingues des localités, par exemple. Au

sud de la Slovaquie, les frictions entre les deux ethnies sont le fait des élites et non de l'ensemble de la population (Abele 1996: 186).

Quatre ans plus tard, en 1996, 25% des Slovaques font preuve de tolérance envers la minorité hongroise, 52% ont une attitude ambivalente et 23% seulement se montrent intolérants à son égard. Aucune corrélation n'a été trouvée entre ces attitudes et le sexe, le niveau d'éducation, l'âge ou le lieu de résidence des répondants. Le seul facteur significatif était l'orientation politique. Les adeptes de la coalition de Meciar témoignent de l'attitude la plus intolérante, tandis que les gens de l'opposition sont plus tolérants et coopératifs (Bacova 1999: 157).

D'autres sondages évaluent l'évolution de la perception, par la population slovaque, des menaces que présentent les groupes ethniques et les minorités, d'une part, ainsi que les pays voisins (c'est-à-dire la Hongrie), d'autre part. Comme les tableaux 3.9 et 3.10 le montrent, de 1992 à 1998 ceux qui se sentent menacés par la minorité hongroise deviennent minoritaires. Et, ce qui est plus important pour la stabilité régionale, le pourcentage de Slovaques considérant que leur pays est menacé par la Hongrie baisse de 46 à 30%.

Tableau 3.9 Slovaquie - perception des menaces que présentent les groupes ethniques et les minorités, 1992-98

1992	1996	1998
53%	48%	43%

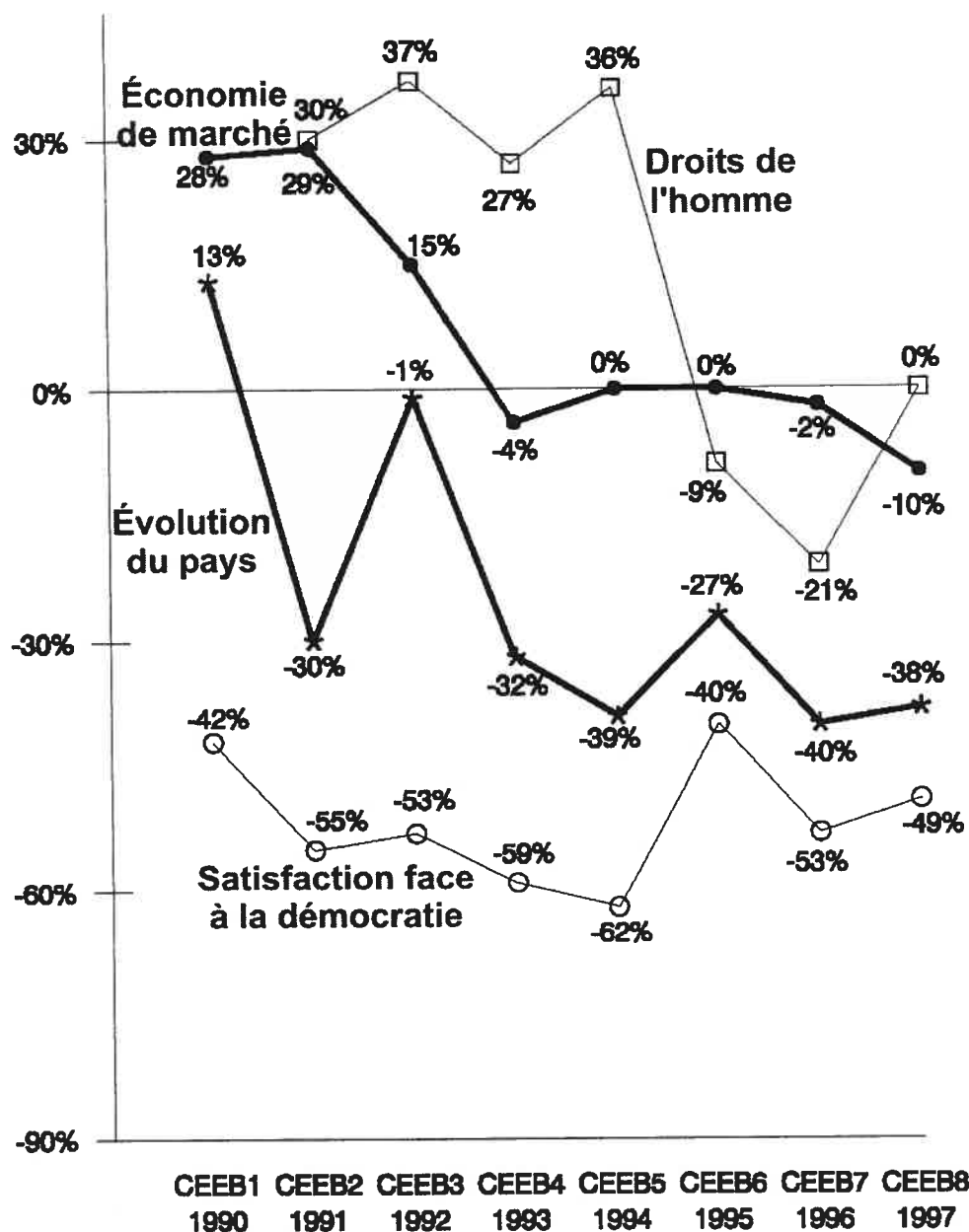
(Source: Haerpfer 2002: 100)

Tableau 3.10 Slovaquie - perception des menaces que présentent les pays voisins, 1992-98

1992	1996	1998
46%	36%	30%

(Source: Haerpfer 2002: 98)

Il est évident que, de 1992 à 1998, les opinions ont beaucoup changé. La majorité de la population slovaque n'est plus antihongroise, mais plutôt ambivalente. Cela ne signifie pas que le nationalisme a disparu, mais montre qu'il a subi une baisse importante. Cette évolution est corroborée par la série de sondages publiés par l'Eurobaromètre de l'Europe centrale et de l'Est (voir le graphique 3.1).



Graphique 3.1 Slovaquie, 1990-97 : appui à l'économie de marché, perception du respect des droits de l'homme, opinion sur l'évolution du pays et satisfaction à l'égard du développement de la démocratie. Réponses nettes (réponses positives moins réponses négatives)

(Source : Central and Eastern Eurobarometer No.8, Annexe, Figure 83)

Ce graphique montre que le niveau de démocratie est jugé insatisfaisant par la grande majorité des Slovaques pour toute la période 1990-97. Autrement dit, la majorité de la population est consciente du fait que le régime de Meciar a une attitude antidémocratique. Mais, en dépit de cette situation, elle vote, en 1992 et en 1994, pour le maintien au pouvoir de ce régime. À notre avis, cela montre précisément qu'une grande

partie des Slovaques avait des convictions ultranationalistes et soutenait un gouvernement ayant la même orientation, même s'il n'était pas démocratique.

En ce qui a trait aux droits de la personne, leur non-respect devient évident à partir de 1995. Le régime de Meciar avait été conforté par le succès obtenu aux élections de 1994 et son attitude s'est durcie. Mais il comptait sur le fait qu'aux yeux des gens qui appuient un autoritarisme destiné à protéger la nation, la démocratie et les droits de l'homme peuvent et doivent être sacrifiés si cela s'avère nécessaire.

Pourtant, le graphique met aussi en évidence un changement important. À partir de la proclamation de l'indépendance (1993), la population considère que le pays va dans la mauvaise direction. Cet élément équivaut à un profond mécontentement par rapport à la façon dont le pays est dirigé et, implicitement, par rapport au régime de Meciar. Une telle situation ne peut qu'éroder l'appui dont bénéficient les nationalistes. Plus grave pour leur avenir, elle met en danger la position hégémonique de leur système de valeurs.

Les résultats aux élections parlementaires donnent une idée plus précise de l'appui au nationalisme. L'estimation n'est pas tout à fait juste pour 1998, à cause des nombreuses manœuvres destinées à favoriser la coalition au pouvoir (coalition dont faisaient partie le Mouvement pour une Slovaquie démocratique et le Parti national slovaque). Mais, en dépit de cela, la perte de vitesse des nationalistes est très claire.

Tableau 3.11 Les résultats des partis nationalistes de Slovaquie aux élections parlementaires, 1992-2002

	1992	1994	1998	2002
Mouvement pour une Slovaquie démocratique (Meciar)	37,26%	34,97%	27,00%	19,5%
Parti national slovaque	7,93%	5,40%	9,07%	-
Total-partis nationalistes	45,19%	40,37%	36,07%	19,5%

(Source : Abele 1996: 148)

En dix ans, le vote nationaliste baisse de 45% à moins de 20%. Plus important, encore, cette perte n'est pas due aux simples caprices de l'électorat. La grande défaite de 1998 a une cause fondamentale : la mobilisation de la société civile contre l'autoritarisme antieuropéen de Meciar.

En dépit des difficultés créées par les autorités, c'est sous le gouvernement nationaliste que la Slovaquie vit un développement rapide de sa société civile (voir le chapitre 4, *Creating civil society?* dans Gill 2002). Les ONG slovaques ont les dirigeants

les plus talentueux et les plus imaginatifs de la région. Ce secteur est très diversifié, très sophistiqué, très cohésif et un des plus dynamiques de toute l'Europe centrale et orientale.

« There is a developed network of highly professional non-governmental organizations that often employ a small core staff and effectively engage the government on issues that affect the civic realm as well as watchdogs. They also provide independent information » (Papagianni 2003: 259).

Comme le montre le tableau 3.12, si la densité des organisations non-gouvernementales slovaques n'est pas encore comparable, en 1996, au niveau qu'elle atteint en Hongrie ou en République tchèque, elle est largement supérieure à celle de la Pologne, de la Roumanie ou de la Bulgarie.

Tableau 3.12 Développement des ONG dans les PECO (fin 1996)

Pays	ONG par million d'habitants
Slovaquie	1 797
Roumanie	529
Bulgarie	345
Hongrie	3 921
R. tchèque	2 669
Pologne	648
Albanie	88
Macédoine	71

(Source: Gill 2002: 115)

De plus, il s'agit d'ONG très diversifiées en ce qui concerne leur domaine d'activité. Trente-deux pour cent ont comme objectif la protection des enfants et de la jeunesse, 28% l'éducation et la recherche, 16% la charité et l'aide sociale, 16% la culture, 10% l'environnement et 5% les droits de l'homme (Drauss 2002: 61). Dans la plupart des cas, ce sont de petites organisations agissant au niveau local ou régional. Il faut pourtant remarquer qu'elles ont réussi à mettre en place un réseau national extrêmement efficace.

« Le secteur des organisations non gouvernementales slovaques se distingue par un haut degré de coopération structurée au niveau national. Ces organisations organisent chaque année des journées nationales pour élire un comité national qui les représente face aux pouvoirs politiques à l'échelle nationale (...). La mission principale de ce comité est de maintenir des relations de coopération avec le gouvernement et le Parlement, les autorités territoriales, le patronat, les syndicats et les organisations non gouvernementales internationales. Ce comité définit et défend les intérêts des ONG. Des comités similaires existent aussi dans toutes les régions de l'État slovaque. Ils remplissent des fonctions semblables à celles du comité national » (Drauss 2002: 62).

Dans la reconstruction de la société civile slovaque et dans la contestation du régime de Meciar, l'Église catholique a également joué un rôle important. Il faut préciser que cela n'est pas dû à des intérêts l'opposant au gouvernement. Meciar avait fait du mieux possible pour s'assurer de son appui. Il avait, en particulier, facilité la restitution des propriétés confisquées à l'époque communiste, tout en affirmant son désir d'entretenir des bonnes relations avec l'Église (Fisher 1996a: 39).

Pourtant, la dérive autoritaire du régime ne pouvait pas laisser indifférente une institution préoccupée par le bien public. En mai 1995, la Conférence des évêques slovaques affirme publiquement son appui au président Kovac dans la dispute qui l'opposait à Meciar. Selon la déclaration officielle de l'Église, l'action du gouvernement

« means to damage the foundations of the state and to create an atmosphere of uncertainty, mistrust, and tension. Slovakia, as a young country, cannot allow such a political development » (Fisher 1996a: 40).

Quelques jours plus tard, le Conseil œcuménique des églises de Slovaquie critique à son tour Meciar, en affirmant l'importance « du respect des principes de la démocratie, de la liberté des idées, du développement culturel et de la tolérance » (*ibid.*).

Le principal architecte de cette prise de position, l'évêque de Banska Bytrica, Rudolf Balaz, fait l'objet de menaces. Sa résidence et son bureau sont perquisitionnés par la police, qui l'accuse de trafic d'œuvres d'art religieux (Fisher 1996a: 40-41). Mais cela ne change pas l'attitude de l'Église slovaque, qui, par ses critiques, a beaucoup contribué à la défaite électorale de Meciar, en 1998.

Il faut également mentionner la contribution des médias indépendants. Le contrôle strict et de plus en plus visible de la plupart des moyens d'information par le gouvernement soulève de nombreuses protestations. En mars 1995, près de 120 000 personnes signent une pétition demandant la reprise des programmes de la télévision nationale éliminés suite aux pressions de Meciar. À Bratislava, deux grandes démonstrations sont organisées pour appuyer la même demande (Skolkay 1996: 19).

Comme nous l'avons déjà mentionné, ce sont le journal *SME* et la chaîne *TV Markiza* qui entreprennent de contester la censure gouvernementale. C'est vraiment très risqué. En ce qui concerne le journal,

« Meciar's regime used various legal and semi-legal methods to undermine its position, and ruin this newspaper. For example, it arranged that SME could not print in a printing house that was privatized by people closely connected to MDS. The Editor-in-Chief, Karil Jezik, was arrested and interrogated several times over published articles and news reports criticizing the government » (Abraham 2000: 202).

Quant à la chaîne de télévision, Meciar est allé encore plus loin.

« *The government tolerated TV Markiza until the election campaign in August 1998 when the Slovak Intelligence Agency (SIS) masterminded a plan to shoot down or neutralize the TV station. It failed mainly because for several days thousands of Slovak citizens came to its defense occupying its premises and demanded the resumption of free broadcasting (...). Thus, although important in defeating Meciar's regime, TV Markiza benefited from the already sprawling civil society that needed an independent source of information regarding the government and the opposition* » (Abraham 2000: 204; voir aussi Fisher 1996b).

Si le développement de la société civile slovaque est facilité par les médias indépendants, la survie de ceux-ci est, à son tour, due aux actions de la société civile.

Nous pouvons donc constater que les ONG, les dirigeants religieux et les médias indépendants jouent un rôle fondamental dans la lutte pour la démocratie. Lors de la campagne électorale de 1998, ils réussissent à mobiliser l'ensemble de la société slovaque et à provoquer la chute de Meciar et le retour à un régime démocratique (Jenkins 2003: 88).

Pour citer Abraham (2000: 209) :

« la défaite de l'illibéralisme est due aux changements internes de la culture politique liés à la perte de légitimité des dirigeants populistes suite à l'apparition d'une société civile active ».

Il faut ajouter que ce changement a, parmi ces causes, de multiples influences internationales. Le développement de la société civile slovaque se fait à partir des valeurs diffusées par le régime de sécurité centre et est-européen. Il s'inspire du modèle occidental et utilise le savoir-faire, l'appui moral et l'aide matérielle d'origine occidentale. Son message fondamental était le retour à l'Europe et il était normal que l'Europe lui fournisse le modèle à suivre.

Quant au changement, il est si profond que même les partis nationalistes doivent en tenir compte. Avant les élections de 2002, un des dirigeants de l'ultranationaliste Parti national slovaque, connu pour ses attaques contre les Hongrois, est interrogé sur le principal thème électoral de son parti. Sans hésitation, il répond : « Le chômage! » (Krause 2003: 76). Pourtant, cela n'empêche pas son parti récolter moins de 5% des voix et de devoir quitter le Parlement (*ibid.*).

Nous pouvons conclure cette étude de cas en constatant qu'en dépit d'une victoire temporaire du système de valeurs nationaliste qui a donné lieu au régime autoritaire de Meciar, la Slovaquie a par la suite été progressivement conquise par les valeurs

démocratiques. C'est, dans une vaste mesure, la conséquence des multiples influences du régime de sécurité centre et est-européen.

Ce même régime a contribué, par le biais de la diplomatie préventive, au désamorçage des tensions entre Bratislava et Budapest que les persécutions de la minorité hongroise menaçaient d'exacerber. Il a ainsi empêché le déclenchement d'une crise internationale de type yougoslave.

Enfin, les activités associées au fonctionnement du régime ne sont pas isolées. Elles font partie d'une action d'envergure qui affecte l'ensemble des PECO. Les études de cas suivantes vont démontrer que la même approche a eu des effets similaires dans deux autres pays où se produisaient des tensions ethniques : la Roumanie et la Bulgarie.

3.5 Deuxième étude de cas : la Roumanie d'Iliescu

Du point de vue politique, la situation de la Slovaquie meciariste est assez difficile. Mais, au moins, son économie réussit à décoller en dépit de la méfiance officielle envers le passage à l'économie de marché. La Roumanie, par contre, ajoute à ses problèmes politiques une interminable crise socioéconomique qui rend sa population plus vulnérable aux tendances extrémistes.

Vers 1994-96, plusieurs auteurs parlent de la Roumanie, de la Bulgarie et de l'Albanie comme d'une « triade du désespoir » ou d'une « triade des tribulations » (Brown 1996: 93). Même une décennie plus tard, leur situation, bien que profondément changée, n'est pas comparable à celle de l'Europe centrale. La Roumanie et la Bulgarie sont d'ailleurs reléguées à la deuxième vague de l'élargissement de l'UE, précisément à cause de leurs multiples problèmes socioéconomiques.

Pourtant, les valeurs démocratiques finissent par s'imposer et, en dépit des difficultés économiques, placent ces deux pays sur une trajectoire résolument pro-occidentale. Ce processus de changement identitaire est, dans une certaine mesure, similaire au cas slovaque. Pendant plusieurs années, le vide identitaire postcommuniste devient une arène où plusieurs systèmes de valeurs s'affrontent pour laisser, finalement, la place aux normes et aux valeurs démocratiques.

Mais le cas roumain est beaucoup plus compliqué que celui de la Slovaquie. Meciar était un nationaliste pur et dur, tout comme Milosevic ou Tudjman. L'héritage

communiste se fait encore sentir, mais de façon plutôt modeste. Son régime garde des tendances autoritaires, est constitué d'anciens membres de la *nomenklatura*, entretient des bonnes relations avec Moscou et émet des réserves - assez vite dépassée - face au capitalisme. Mais, pour l'essentiel, c'est un régime nationaliste.

Par contre, le régime d'Iliescu combine le nationalisme à un autoritarisme d'inspiration néocommuniste que l'on retrouve dans plusieurs républiques postsoviétiques. C'est une combinaison de valeurs néocommunistes et nationalistes que le système démocratique de valeurs doit combattre à partir de 1990 pour, finalement, s'imposer à la suite des élections de 1996.

Ce qui est intéressant, c'est que les élections suivantes, en 2000, sont gagnées par Iliescu. Mais, cette fois, il renonce à la plupart de ses anciennes idées et gouverne dans un cadre qui, en dépit de certaines défaillances, reste démocratique. La société roumaine avait tellement changé que l'abandon des valeurs démocratiques était à présent inconcevable.

3.5.1 Aperçu historique

La Roumanie est habitée par une population d'origine latine. Mais, dans le domaine de l'historiographie, une dispute majeure oppose historiens roumains et hongrois. Pour les premiers, qui invoquent à l'appui de leur thèse des découvertes archéologiques, les Roumains sont les descendants directs des Romains qui ont occupé et romanisé ce territoire dans l'Antiquité. Par contre, les historiens hongrois affirment qu'il s'agit d'un peuple issu d'une migration beaucoup plus tardive, provenant de la Péninsule balkanique. Les Hongrois, et non les Roumains, seraient les habitants les plus anciens (et les plus légitimes) de la Transylvanie¹⁸³, où ils se sont établis entre le Xe et le XIIe siècles (Durandin 1995).

Loin d'être un simple débat académique, c'est là l'origine d'une interminable dispute ayant des conséquences politiques très graves. Elle a, en effet, donné naissance à des « revendications historiques » qui, aux XIXe et XXe siècles, ont été instrumentalisées par les nationalistes des deux côtés. Même aujourd'hui, elle est assez forte pour dominer le discours des ultranationalistes, roumains et hongrois. Pour citer l'historienne française, Catherine Durandin :

¹⁸³ Région située au Nord-Ouest de la Roumanie où se concentre la minorité hongroise de ce pays.

« L'obsession consiste à prouver scientifiquement l'occupation ou non d'un territoire par un peuple, à fonder le droit sur le droit historique. La réflexion sur la citoyenneté est tout à fait absente » (Durandin 1996: 398).

De toute façon, la Transylvanie subit le même sort que la Slovaquie : elle reste dominée par une aristocratie magyare jusqu'en 1918. Mais c'est précisément en Transylvanie qu'au XVIII^e siècle, des intellectuels roumains (souvent formés à Rome) créent la *Scoala ardeleana* (l'École transylvaine), mouvement culturel destiné à affirmer les droits des Roumains de Transylvanie. C'est à partir de ce mouvement qu'au XIX^e siècle, un phénomène de renaissance nationale a lieu des deux côtés des Carpates (Castellan 1991).

Les revendications roumaines sont rejetées par les Hongrois. Pendant la Révolution de 1848-49, tout comme en Slovaquie, cette situation pousse les Roumains à s'opposer militairement au nouvel État magyar. C'est probablement ce qui a suscité l'apparition d'une hostilité durable entre les deux peuples.

Cette hostilité s'accroît après 1867 et la création de l'Autriche-Hongrie. La Transylvanie perd son autonomie et est administrée non plus par Vienne, mais par Budapest. Cela permet aux Hongrois de reprendre leurs activités de magyarisation. Après 1918 et l'union de la Transylvanie à la Roumanie (confirmée par le Traité de Trianon), ce sont les Hongrois qui, devenus minoritaires, protestent contre le mauvais traitement qui leur est réservé (Durandin 1995).

Après la Première Guerre mondiale, la population de la Roumanie récemment augmentée n'est qu'à 70% roumaine (Cappelle-Pogăcean 1996: 7). Cette situation aurait pu conduire à la création d'un État multinational. En fait, une logique nationaliste fait que l'on adopte une approche hypercentraliste, extrêmement défavorable, sinon hostile, aux minorités. Les choses empirent encore par suite du développement des partis ultranationalistes et fascistes dans les années '20 et '30.

Les relations avec la Hongrie sont mauvaises aussi. Et pour cause : c'est la Roumanie qui écrase la révolution bolchevique de Bela Kun, en occupant Budapest en 1919. Vingt ans plus tard, pendant la Deuxième Guerre mondiale, le régime fasciste de Horthy profite de son alliance avec Hitler et de la défaite de la France (alliée traditionnelle de Bucarest) pour obtenir l'annexion d'une bonne moitié de la Transylvanie. Mais, en 1944, elle est reprise par la Roumanie, qui participe de nouveau (à côté des Soviétiques) à l'occupation de Budapest (Durandin 1995).

Après la Deuxième Guerre mondiale, le communisme impose un contrôle total de la population, Roumains et Hongrois confondus. En 1950, une « région autonome magyare » est créée dans un des départements de la Transylvanie pour prouver que les droits des minorités sont pleinement respectés par le nouveau régime. En fait, pendant la période stalinienne, toute la population est soumise à une répression tellement dure que les tensions interethniques n'ont plus la possibilité de refaire surface (*ibid.*).

Les choses commencent à changer sous Ceausescu. Le coût de ses constructions pharaoniques et une politique économique désastreuse mènent, au début des années 1980, à une crise économique grave. Alors que le culte de la personnalité prend des proportions aberrantes, la population est confrontée à une crise alimentaire. Si la situation n'explose pas, c'est seulement grâce à un très efficace système de répression.

Ceausescu essaie également de légitimer son régime en faisant appel au nationalisme. La propagande officielle crée une mythologie nationaliste faisant de la République socialiste de Roumanie la descendante directe du royaume dace fondé par Burébista en 63 av. J.-C. Le régime s'accapare les princes régnants médiévaux qui avaient vaillamment combattu les Turcs. Dans certains cas - comme celui du philosophe Constantin Noïca -, des personnalités nationalistes auparavant persécutées pour leur passé fasciste sont réhabilitées et valorisées par le régime. Enfin, en reprenant un thème des années '50, le discours officiel attaque avec énergie les puissances impérialistes dont « les agences » menacent les conquêtes démocratiques du peuple roumain (Durandin 1995, Bugajski 1994).

Naturellement, la minorité hongroise et « l'irrégentisme magyar » sont la cible de prédilection du régime. Vers 1988, les persécutions sont déjà assez importantes pour provoquer des vives protestations internationales. Au moment où il est clair que la Hongrie abandonne le communisme, les déclarations du dictateur roumain semblent suggérer la possibilité d'un conflit armé (Bugajski 2002).

Mais, en décembre 1989, le renversement du régime, tenant à la fois de la révolte populaire et du coup d'État, change la donne. Ceausescu est exécuté après une caricature de procès. Les nouveaux dirigeants promettent de démocratiser le pays et, notamment, de protéger les minorités nationales. Pourtant, les effets de deux siècles d'hostilité entre Roumains et Hongrois et l'héritage du national-communisme ne sont pas faciles à évacuer.

3.5.2 Le régime d'Iliescu

En fait, on s'aperçoit vite que la direction provisoire du pays est assurée par des membres de longue date de la *nomenklatura* communiste, qui ont en commun d'avoir fait des études à Moscou et d'être tombés en disgrâce à l'époque de Ceausescu. On assiste donc au remplacement du premier échelon communiste par des membres prosoviétiques du deuxième échelon.

En dépit de l'absence presque totale de preuves, l'on parle souvent de l'implication de l'URSS et, plus précisément, du KGB, dans l'organisation du coup d'État. On affirme que la « Révolution » roumaine s'inscrit dans un nouveau partage de l'Europe centrale et orientale décidé à Malte, en novembre 1989, par Gorbatchev et Bush (Hall 1997, Durandin 2002, Chavero Pozo 2001, Ivanes 2001). Si, jusqu'à l'ouverture des archives, ce ne sont là que conjectures, le comportement ultérieur des nouveaux dirigeants roumains semble appuyer une telle hypothèse.

Au début, le « Front du salut national » détenant le pouvoir et son chef, Ion Iliescu (ancien collègue d'université de Gorbatchev ayant joué un rôle clé dans la chute de Ceausescu), envisagent plutôt un « communisme à visage humain » qu'une démocratie d'inspiration occidentale. De toute façon, ils profitent des violences qui suivent la fuite de l'ancien dictateur et du contrôle total de la radio et de la télévision pour se bâtir une image de légitimité qui leur assure 67% des votes aux élections de mai 1990 (Bugajski 1994).

Par la suite, Iliescu fait appel aux mineurs de la vallée de Jiu pour réprimer brutalement le grand mouvement anticommuniste de la place de l'Université (juin 1990). Un an plus tard, le jeune Premier ministre, Petre Roman, de moins en moins contrôlable, est limogé à l'aide d'une nouvelle intervention des mineurs (Shafir 1992b). L'opposition met en question le maintien des services de la *Sécuritate* qui organisent ces interventions. Mais des affrontements interethniques opportuns, à Târgu Mures (mars 1990)¹⁸⁴, permettent aux ex-communistes d'invoquer le danger de « l'irrédentisme magyar » que seuls les services secrets peuvent contrer (Shafir 1992c, Brown 1996: 193).

Il est surprenant que de telles actions n'aient pas réussi à sabrer davantage l'appui populaire dont jouissait le nouveau régime. Mais il faut compter avec les séquelles de la dictature communiste. Il n'y avait pas de société civile. La dureté extrême de la répression

¹⁸⁴ Tellement opportuns que la *Sécuritate* fut accusée de les avoir provoqués (Brown 1996: 193).

avait provoqué la disparition non seulement des adversaires du régime, mais avait aussi aboli toute tendance réformiste au sein du parti communiste.

De plus, des facteurs structurels rendaient la démocratisation du pays très difficile. Le niveau de développement socioéconomique est un des plus bas d'Europe centrale et orientale. Selon Lipset (1963), cela empêche la constitution d'une classe moyenne assez importante pour qu'elle puisse imposer sa culture politique, tolérante et modérée, au reste de la société. La tradition démocratique est également quasiabsente. La seule expérience démocratique, entre les deux guerres mondiales, a été brève et imparfaite. Enfin, du point de vue culturel, les influences orientales liées à la domination ottomane et à la religion orthodoxe sont souvent invoquées comme étant des facteurs de nature à favoriser les tendances autoritaires (Lewis 1997: 409, Enev 2001).

Par conséquent, les ex-communistes du Front du salut national (FSN)¹⁸⁵ réussissent à gagner l'appui de la population face à une opposition faible et désorganisée. Si nous ajoutons le contrôle de la télévision - principal moyen d'information de la population rurale, qui compte pour près de 50% de la population - et la peur, souvent justifiée, de la fermeture des grands complexes industriels bâtis par Ceausescu (qui pouvaient être la seule source d'emploi de toute une ville), l'appui au nouveau régime devient plus compréhensible (Brown 1996: 96).

Pourtant, de 1990 à 1992, la popularité des ex-communistes diminue de façon visible. Aux élections de septembre 1992, le FDSN/PDSR obtient seulement 28,29% des votes au Sénat et 27,72% à la Chambre des députés (Bugajski 2002: 877). Il forme un gouvernement minoritaire et gouverne grâce à l'appui d'un parti explicitement communiste et de deux partis ultranationalistes.

Le premier est le Parti socialiste du travail (PSM), dirigé par Ilie Verdet, ancien Premier ministre de Ceausescu, et par Adrian Paunescu, ancien poète de cour du dictateur. Il représente la branche pro-Ceausescu de l'ancien Parti communiste. Sa doctrine est le communisme nationaliste d'avant 1989. Aux élections de 1992, le PSM obtient 3% des voix, ce qui lui vaut 5 sièges au Sénat et 13 à la Chambre des députés (*ibid.*).

Quant aux ultranationalistes, il s'agit, d'abord, du Parti de l'unité nationale roumaine (PUNR), localisé en Transylvanie et affichant une attitude explicitement

¹⁸⁵ Il fut rebaptisé, tour à tour, Front démocratique du salut national (FDSN), Parti de la démocratie sociale de Roumanie (PDSR) et Parti social-démocrate (PSD). Pour ne pas utiliser des noms différents selon la période couverte, nous appellerons ce parti FDSN/PDSR.

antihongroise. Il est l'expression politique de l'organisation culturelle *Vatra Romaneasca* (« le Foyer roumain »), équivalent transylvain de la *Matica Slovenská*. En 1990, le PUNR est appuyé par seulement 2% de l'électorat, mais en 1992 il obtient 8% des votes, 14 sièges au Sénat et 30 à la Chambre des députés. Non seulement appuie-t-il le gouvernement des ex-communistes, mais, en août 1994, il se voit attribuer deux postes ministériels et participe directement au gouvernement (Shafir 1995: 42).

La deuxième force politique ultranationaliste, le Parti Grande Roumanie (PRM), est créée en mai 1991 autour de la revue du même nom. Ses dirigeants sont l'écrivain Eugen Barbu (décédé en 1993) et Corneliu Vadim Tudor, un autre ancien poète de cour de Ceausescu, très proche de la *Sécuritate*. D'ailleurs, ce parti a toujours vanté les mérites patriotiques de l'ancienne police secrète. Ultranationaliste et antisémite¹⁸⁶, le PRM adopte un discours d'une violence extrême, accusant ses adversaires des plus grands crimes et les accablant d'injures. Son chef doit faire face à des dizaines de procès pour calomnie et insulte, mais il s'en sort grâce à la protection du FDSN/PDSR. Ce parti utilise le PRM pour saper le prestige de l'opposition et, plus tard, pour se présenter comme seul contre-poids efficace à la menace ultranationaliste. De plus, à partir de 1994 le parti de C. V. Tudor (qui, en 1992, avaient remporté presque 4% des voix, 6 sièges au Sénat et 16 à la Chambre des députés) appuie le gouvernement minoritaire des ex-communistes (Bugajski 2002: 858).

Évidemment, ces trois partis étaient des alliés peu recommandables. Le fait de les avoir choisis montre l'existence non seulement d'un calcul politique, mais aussi d'une certaine affinité entre le FDSN/PDSR, les communistes nonréformés et les ultranationalistes. Idéologiquement, les quatre partis avaient en commun une attitude allant de la méfiance au rejet pur et simple des valeurs démocratiques. Quant aux méthodes employées dans leur pratique politique, ils s'accordaient pour faire obstacle au bon fonctionnement des institutions démocratiques. Autrement dit, c'était le type d'alliance nécessaire et suffisante pour bâtir un régime autoritaire.

Une description de cette tendance antidémocratique se retrouve dans un article publié par *Le Monde* sous la signature d'Emil Constantinescu, président de la Roumanie après la chute d'Iliescu, en 1996 :

« Il ne s'agit pas du communisme classique et du discours déjà épuisé sur la société sans classes, mais d'une forme à la fois ancienne par le réveil des nationalismes latents et nouvelle par son but qui est celui de conserver tout ce qui peut être sauvé, en hommes et en structures, de l'ancien régime : le plus possible des grandes entreprises, le plus

¹⁸⁶ Il fut souvent traité de « fasciste ».

possible de monopoles, surtout en ce qui concerne les ressources énergétiques et alimentaires, le plus possible de la classe des dirigeants économiques et politiques, le plus possible aussi d'une mythologie isolationniste et anti-occidentale prête à colmater toute ouverture vers l'Europe et vers le monde » (Constantinescu 1997).

Le régime d'Iliescu maintient un contrôle très strict sur les médias et, en particulier, sur la radio et la télévision. Le rôle du Parlement diminue de façon visible, de 1993 à 1996, puisque le pays est principalement gouverné par décrets. La justice, vaguement réformée par rapport à l'époque communiste, reste sous le contrôle du politique, c'est-à-dire du FDSN/PDSR. Les nombreux services secrets¹⁸⁷, qui n'étaient que des branches de l'ancienne *Sécuritate*, conservent une position très importante. Ils influencent directement les personnalités politiques, publient des dossiers secrets pour discréditer les opposants, surveillent et intimident les journalistes et les critiques du régime (Bugajski 2002: 836-7, Kelley 2001: 168, Tismaneanu 1997: 408).

Entre 1993 et 1995, le gouvernement met à la porte 10% des élus locaux (dont 80% appartenaient à l'opposition) (Kelley 2001: 168). En fait, le gouvernement lui-même n'était qu'un instrument d'Iliescu qui, après la défection de Petre Roman en 1991, choisit, en tant que Premier ministre, des hommes politiques obscurs et disciplinés¹⁸⁸.

Du point de vue économique, Iliescu s'efforce de ralentir sinon de bloquer le passage à l'économie de marché. Le secteur public reste largement majoritaire tandis que les quelques privatisations profitent aux membres du régime qui, pour la plupart, sont d'anciens membres de la *nomenklatura* ou de la *Sécuritate*. La persistance de la désastreuse gestion de l'époque communiste se fait à un coût énorme pour l'État et l'apparition d'une corruption rampante contribue à la chute de la performance économique.

Enfin, le discours politique oscille entre une « démocratie de façade » (Gallagher 2001: 394), des poussées populistes et nationalistes et des allusions à peine voilées aux bienfaits du communisme à visage humain qu'Iliescu s'efforce de déguiser en social-démocratie.

¹⁸⁷ Voici la liste de ces services en 1996 : le Service roumain d'informations (SRI) ; le Service de protection et de garde (SPP) ; le Service d'informations extérieures (SIE) ; la Direction des informations militaires (DIM) et la Direction de contre-espionnage militaire (DCSM) du ministère de la Défense nationale ; le Service d'informations du ministère de l'Intérieur (UM 0215) ; la Direction de surveillance opérative et d'investigations (DSOI) coordonnée par l'Inspectorat général de la police ; le Service d'informations de la Direction générale des pénitentiaires (UM 400) ; le Service de télécommunications spéciales (STS) du gouvernement (Ivanciuc 1996).

¹⁸⁸ Theodor Stolojan (1991-1992) et Nicolae Vacaroiu (1992-1996).

3.5.3 La situation de la minorité hongroise

À la différence de la Slovaquie de Meciar, l'idéologie du régime d'Iliescu n'est pas principalement nationaliste. La tendance dominante est une sorte de « crypto-communisme » qui fait uniquement appel au nationalisme par calcul ou sous la pression de ses alliés politiques. À la différence de Bratislava encore, Bucarest n'a jamais voulu adopter une attitude ouvertement antioccidentale. Cela l'empêcha d'aller trop loin dans le mauvais traitement des minorités du pays.

Mais, comme nous l'avons déjà montré, deux siècles d'histoire agitée et le national-communisme de Ceausescu avaient profondément marqué les Roumains. Le nationalisme y est très présent et le nouveau régime n'hésite pas à l'exploiter.

Les Hongrois constituent la plus importante minorité de Roumanie (voir le tableau 3.10). Ils sont concentrés en Transylvanie (où ils représentent 20,7% de la population) et ils sont majoritaires dans plusieurs départements, notamment Harghita (85%) et Covasna (75%). Soixante pour cent d'entre eux vivent dans des localités où ils constituent la majorité (Kovirg 2000: 63). Leur formation politique, l'Union démocratique des Magyars de Roumanie (UDMR; pour plus de détails sur ce parti, voir Shafir 2000), joue un rôle important dans la politique roumaine, tant au niveau local (dans les départements de Transylvanie) qu'au niveau central. Aux élections de 1992, l'UDMR obtient 7,45% des voix pour la Chambre des députés (27 sièges), 7,59% au Sénat (12 sièges), 178 postes de maire, 52 de vice-maire et 148 membres des conseils départementaux (*ibid.*).

Tableau 3.13 Composition ethnique de la population roumaine en 1992

Groupe ethnique	Nombre	%
Roumains	20 352 980	89,42
Hongrois	1 620 199	7,12
Gitans	409 723	1,80
Allemands	119 436	0,52
Ukrainiens	66 833	0,29
Russes et Lipovans	36 688	0,17
Turcs	29 533	0,13
Serbes	29 080	0,13
Tartares	24 649	0,11
Slovaques	20 672	0,09
Bulgares	9 935	0,04

Juifs	9 107	0,04
Tchèques	5 880	0,03
Polonais	4 247	0,02
Croates	4 180	0,02
Grecs	3 897	0,02
Arméniens	2 023	0,01
Autres	8 420	0,04
Non-déclarés	1 017	-
Total-minorités	2 407 519	10,58
Total-population	22 760 499	100,00

(Source : Bugajski 2002: 873)

Dans les années 1990, les revendications de l'UDMR portent sur la création d'un ministère des Minorités nationales, la reconnaissance du bilinguisme dans l'administration et la justice en Transylvanie, le développement de l'éducation en hongrois et l'ouverture d'une université hongroise à Cluj (Papagianni 2003: 305). Ces demandes ponctuelles faisaient appel à une attitude générale favorable aux minorités nationales.

Mais la Constitution, adoptée à la fin de 1991, décrit la Roumanie comme un « État national unitaire », interdisant les actions « séparatistes ». Le roumain y est défini comme langue officielle (Bugajski 1993: 161). Certaines clauses peuvent - et, dans certains cas, c'est ce qui arrivera - être interprétées comme limitant les droits des minorités nationales. L'UDMR propose bien des modifications, mais toutes sont rejetées.

C'est dans le domaine de l'éducation que les choses prennent une tournure particulièrement défavorable pour la minorité hongroise. Seulement 4,9% des élèves étudient en hongrois, tandis que cette minorité représente 7,12% de la population (Kovrig 2000: 65). Mais le projet de nouvelle Loi de l'éducation n'est pas de nature à améliorer la situation. Il est très critiqué et, suite aux pressions du Haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, certaines modifications sont promises par le gouvernement. Mais, finalement, la loi est adoptée en 1995 avec très peu de changements (Shafir 1996a: 34).

Selon cette loi, les minorités nationales ont le droit à l'enseignement dans leur langue. Mais ce droit est soumis à des nombreuses restrictions. À partir d'un certain âge, les élèves doivent étudier l'histoire et la géographie seulement en langue roumaine. Ils n'ont plus le droit de passer les examens d'admission dans la langue de leur choix. Les universités employant exclusivement la langue d'une minorité sont également interdites (Michalchuk 1998: 109-110).

Ces dispositions sont très critiquées par les Hongrois de Roumanie (qui présentent une pétition signée par 500 000 personnes (Kovrig 2000: 66)) et, à l'étranger, par le Parlement européen, le Conseil de l'Europe et le Haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE. Mais, au moment de leur adoption, le FDSN/PDSR a besoin de l'appui de ses alliés ultranationalistes. Ce n'est qu'après la chute d'Iliescu, en 1996, que la loi est modifiée dans un sens plus proche des aspirations de la minorité magyare.

Il est vrai qu'à la différence de la Slovaquie, le gouvernement roumain ne va pas plus loin dans l'adoption de mesures à caractère ouvertement antihongrois. Mais ceci ne signifie pas qu'il n'y a pas de discrimination. Elle résulte des politiques adoptées au niveau local par les membres des partis ultranationalistes alliés avec Iliescu et, en particulier, du PUNR.

Le cas le plus connu est sans doute celui de Gheorghe Funar, un des dirigeants de ce parti¹⁸⁹. Élu maire de Cluj en 1992 (poste qu'il perd seulement en 2004), il adopte une longue série de mesures outrancières qui visent à heurter les Hongrois, qu'il décrit, dans une entrevue avec Associated Press, comme « un peuple migrateur barbare qui a encore des gènes barbares » (*sic*) (Brown 1996: 198).

En dépit du fait que dans sa ville, la plus importante de Transylvanie, la minorité magyare représente 22% de la population, il interdit les noms bilingues de rues, les affiches en hongrois et les conférences en cette langue. Il profite de la formulation vague de la loi sur l'administration publique pour affirmer que 22% ne constitue pas une minorité « significative » et interdit l'emploi du hongrois dans les transactions officielles (Shafir 1992c: 28, 1993a: 18).

En 1994, il irrite la minorité hongroise en entreprenant des fouilles archéologiques autour de la statue du roi de Hongrie, Mathias Corvinus. Le but de ces recherches est précisément de démontrer la continuité des Roumains en Transylvanie au Moyen Âge (Bugajski 2000: 79, Brown 1996: 198, Shafir 1994: 24). En général, il fait tous les efforts possibles pour créer des tensions avec la minorité magyare et avec le gouvernement de Budapest.

Ce dernier aspect a une importance majeure. La chute de Ceausescu avait éliminé les tensions entre Bucarest et Budapest. Mais, quelques mois plus tard, suite aux incidents

¹⁸⁹ Voir Tom Gallagher, 'Ultrationalists Take Charge of Transylvania's Capital' (1992) et Michael Shafir, 'Transylvanian Shadows, Transylvanian Lights' (1992c), 'Growing Political Extremism in Romania' (1993a), 'Extreme Nationalist Brinkmanship in Romania' (1993b), 'Ethnic Tension Runs High in Romania' (1994), 'Romania - Ruling Party Formalizes Relations With Extremists' (1995).

de Transylvanie, des accusations réciproques commencent à refaire leur apparition. Des porte-parole du gouvernement hongrois affirment que la Révolution roumaine avait été détournée par des communistes. Ils accusent également le FDSN/PDSR de tolérer, sinon d'appuyer, les forces ultranationalistes (Bugajski 1993: 159). Pour citer Aurelian Craiutu :

« In the months following the December 1989 revolution, the political atmosphere was not conducive to reasonable dispute-resolution and pragmatic problem-solving. Indeed, there was a pervasive perception that an "all or nothing" policy would have to prevail over a step-by-step policy of compromise aiming at securing the full exercise of political rights. This also contributed to an early radicalization of the Hungarian minority that mirrored the radicalization of the entire Romanian society in the first six months of 1990. Government opposition relations became highly confrontational, while political negotiations and compromise were perceived as a zero-sum game » (Craiutu 2003: 215).

Les ultranationalistes roumains affirment que les partis hongrois de Transylvanie reçoivent de Budapest non seulement un important appui financier, mais aussi des textes de propagande et des instructions politiques subversives. Les revendications magyares concernant l'enseignement et l'emploi de la langue hongroise sont décrites comme des mesures destinées à préparer l'obtention de l'autonomie territoriale et, par la suite, la séparation de la Transylvanie de la Roumanie (Bugajski 1993: 159).

Adrian Nastase, à l'époque ministre roumain des Affaires étrangères, accuse la Hongrie de révisionnisme et d'encourager les sentiments antiroumains de la population hongroise. En août 1990, Geza Jeszensky, le nouveau ministre hongrois des Affaires étrangères, accuse à son tour Bucarest de pressions assimilatrices et taxe même le gouvernement roumain d'étudier la possibilité d'expulser un grand nombre de Magyars vers la Hongrie (Bugajski 1993: 162-163).

L'escalade se poursuit au niveau des formations ultranationalistes, des deux côtés. *Vatra Romaneasca* affirme que l'armée hongroise se prépare à une invasion. Le parti Grande Roumanie décrit l'UDMR comme une « organisation terroriste » recevant ses ordres de Hongrie, pays à la solde des États-Unis. En octobre 1991, le même parti publie une déclaration menaçant Budapest d'une troisième occupation militaire roumaine.

En fait, des éléments de l'armée de Roumanie semblent réellement croire les affirmations des ultranationalistes. En août 1990, le commandant de la 3^e armée roumaine (stationnée en Transylvanie) déclare sa loyauté à Bucarest, en soulignant sa résolution de défendre le territoire du pays contre toute menace extérieure ou intérieure. Quelques mois plus tôt, après les affrontements de mars 1990, le ministre hongrois de la Défense, Ferenc Karpati, avait affirmé que des officiers roumains partageaient des sentiments chauvins

antimagyars et ignoraient délibérément ou même appuyaient les attaques contre les communautés hongroises (Bugajski 1993: 164-168, Bugajski 2002: 857-861).

En février 1992, pendant les élections locales, le commandant de la même 3^e armée accuse l'opposition de vouloir démembrer le pays et permet aux représentants du PUNR de mener leur campagne électorale dans les bases militaires de Transylvanie. À son tour, Gheorghe Funar déclare que l'armée doit être prête à agir en tant que « bras droit du PUNR ». De plus, les ultranationalistes roumains utilisent les ventes hongroises d'armes à la Croatie, à la fin de 1990, pour donner plus de crédit à la volonté de Budapest d'intervenir militairement en Transylvanie (*ibid.*).

Il faut ajouter qu'en septembre 1993, le président roumain, Iliescu, et le Premier ministre slovaque, Meciar, signent un traité d'amitié et de coopération. Ils déclarent qu'ils ne permettront pas que le droit d'association des minorités « puisse être utilisé contre les intérêts de l'autre partie ». À l'époque, la presse nationaliste roumaine a même parlé de la création d'un « axe Bratislava-Bucarest » (Reisch 1993c: 22).

Dans une conférence d'octobre 1993, le dirigeant roumain est allé encore plus loin:

« Iliescu had drawn a parallel between Adolf Hitler's policy of using the German minorities as a fifth column in the occupied countries and "the pretensions of some Hungarian political circles to tutor, organizationally and politically, ethnic Magyar organizations in other countries". "This", he had added, was "a dangerous issue, a form of interference in other states' political affairs" » (Ionescu 1993: 45).

Les tensions étaient assez importantes pour que les analystes parlent d'éventuels conflits armés. Les persécutions pouvaient mener à la radicalisation des organisations politiques magyares de Transylvanie. Certains militants auraient pu créer des groupes armés (probablement avec l'assistance de la Hongrie). Il était prévisible que des attaques terroristes, des sabotages et des mesures de répression s'en suivent, ce qui aurait pu déclencher un conflit militaire en bonne et due forme. On n'était pas loin du « modèle » yougoslave (Bugajski 1993: 167).

Ce scénario extrême ne fut, heureusement, pas suivi. C'est sous la pression externe - nous parlerons dans la section suivante du rôle du régime de sécurité centre et est-européen - qu'après cinq ans de négociations stériles, le Traité-cadre hongrois-roumain est finalement conclu en septembre 1996. Deux mois seulement avant les élections générales, le FDSN/PDSR avait calculé qu'il était plus profitable d'abandonner ses alliés extrémistes.

Mais la société roumaine avait changé. Iliescu perd les élections et l'opposition démocratique prend le pouvoir. Elle forme une coalition de gouvernement qui inclut le parti de la minorité hongroise.

3.5.4 Le régime de sécurité centre et est-européen et la chute, le retour et la conversion démocratique d'Iliescu

a) L'influence du régime de sécurité

Comme dans le cas slovaque, l'influence du régime s'exerce à trois niveaux : par la diffusion des normes et des valeurs démocratiques, par des pressions sur les décideurs et par des actions destinées à influencer la société roumaine. Mais, à la différence de Meciar, la Roumanie d'Iliescu évite systématiquement d'adopter une attitude anti-occidentale. Si cette autocensure rend les pressions externes beaucoup plus faibles, elle encourage la diffusion « spontanée » des valeurs démocratiques et, en fin de compte, le changement identitaire du pays.

Nous avons vu que la méfiance des anciens communistes à l'égard de l'économie de marché a comme résultat une faible performance économique. Cette situation finit par se retourner contre Iliescu. L'état déplorable de l'économie et la paupérisation de la population rendent le régime impopulaire et créent une dépendance, de plus en plus accentuée, envers l'aide financière internationale. Or, le FMI, la Banque mondiale et l'Union européenne conditionnent leur appui au respect des normes démocratiques.

À la différence de Meciar, Iliescu n'a donc pas la possibilité d'entrer en conflit ouvert avec l'Occident. Tout ce qu'il peut faire, c'est de combiner l'appui déclaratif de la démocratie aux pratiques d'inspiration autoritaire. Or, cette situation ne peut pas perdurer dans la mesure où et la société civile naissante et les partenaires occidentaux intensifient les critiques et les pressions.

Tom Gallagher affirme qu'Iliescu et son entourage étaient des politiciens médiocres n'ayant pas la vision ni l'énergie nécessaires pour trouver une solution « indigène » aux problèmes économiques du pays. Cela provoque l'affaiblissement de leur position internationale et, finalement, rend insoutenable leur « démocratie de façade » (Gallagher 2001: 394-5).

Il est pourtant discutable que la recherche d'une telle solution aurait eu des chances de succès. Comme l'exemple de la Bulgarie de Videnov le suggère, elle aurait probablement débouché sur une grave crise économique. Or, Iliescu ne pouvait pas ignorer qu'il devait son arrivée au pouvoir à une révolte populaire provoquée par la désastreuse situation économique de 1989.

Par conséquent, il s'efforce, du moins en apparence, de se conformer aux demandes formulées par les organisations internationales. Celles-ci étaient conscientes de la fragilité de la démocratie roumaine, des difficultés économiques et de l'instabilité régionale. En outre, la Roumanie était toute proche des conflits yougoslaves et de la guerre de Transnistrie. Il était logique d'éviter de la déstabiliser par des contraintes que les ultranationalistes auraient utilisées pour attaquer l'Occident.

C'est ainsi que le Conseil de l'Europe, dont le rapporteur avait affirmé qu'il fallait que Bucarest adopte une loi sur les minorités nationales, accepte pourtant l'adhésion de la Roumanie sur la simple promesse qu'une telle loi sera adoptée. Par la suite, deux rapporteurs constatent que les obligations prises au moment de l'adhésion ne sont que partiellement respectées (Ionescu 1993: 40, Kelley 2001: 207).

Le Haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, pour sa part, a plus de succès. La situation de la minorité hongroise de Transylvanie préoccupe Max Van der Stoel dès le moment où il entre en fonction. Cette préoccupation est illustrée par les nombreuses visites qu'il fait en Roumanie.

Tableau 3.14 Les visites du Haut-commissaire pour les minorités nationales, Max van der Stoel, en Roumanie (1993-2001)

TIME	MAJOR FIELDS OF INTERESTS	MAJOR CONVERSATION PARTNERS
June 1993	minority policy of the government	
18-19 August 1993	minority policy of the government	Government, RMDSZ ¹⁹⁰ , Council for National Minorities
14-18 August 1994	educational policy, Council for National Minorities, Basic Document between Hungary and Romania, minority law, autonomy conceptions	Government, RMDSZ, minority representatives, local actors from Cluj
22-24 February 1995	educational law, minority law, Basic Document between Hungary and Romania,	RMDSZ, Government

¹⁹⁰ UDMR (Union démocratique des Magyars de Roumanie), le parti politique de la minorité hongroise.

	autonomy conceptions	
2 August - 1 September 1995	educational law, (seminar)	RMDSZ, Government, Parliamentarians
14-18 January 1996	educational law	local actors, RMDSZ, Government
25 July 1996	Basic Document between Hungary and Romania	Minister of Foreign Affairs
[22-23 November 1996]	[minority education (seminar in Vienna)]	[Government]
1-3 April 1997	reforms of new government, educational law	Government, Parliamentarians, minorities
4-6 February 1998	educational law	Government, Parliamentarians
31 Aug-2 Sept 98	higher education	Government, (RMDSZ)
15-18 June 1999	higher education	Government, (RMDSZ), Babeş-Bolyai University-Officials, local politicians
28 November -1 December 99	Babeş-Bolyai University, Hungarian private university	Government, (RMDSZ), BBU-Officials, students
1-4 March 2000	Babeş-Bolyai University	Government, BBUOfficials
19 May 2000	Babeş-Bolyai University	BBU-Officials
4-6 July 2000	law on local administration, Babeş-Bolyai University	Government, (RMDSZ)
7 October 2000	seminar on higher education	BBU-Officials, educational experts
9 May 2001	Roma minority	Roma, NGOs, Government

(Source: Heiko 2003: 129)

Suite aux deux voyages de juin et d'août 1993 ainsi qu'à une visite à Budapest, le HCMN envoie, en septembre 1993, une lettre au ministre roumain des Affaires étrangères, Teodor Melescanu. Il y affirme notamment que :

« if moderation and reasonableness prevail and extreme nationalism is rejected on both sides, there seem to be no insuperable barriers to constructive solutions » (Kemp 2001: 237).

Il recommande, notamment, le recours plus intensif au Conseil des minorités ethniques (créé deux mois plus tôt), l'adoption de lois concernant les minorités et l'éducation, et le renforcement des compétences de l'Avocat du Peuple (l'ombudsman roumain) (Ramelot et Remacle 1995: 52, Kemp 2001: 237).

En 1994, une nouvelle visite permet au HCMN d'apaiser la situation entre le gouvernement roumain et l'UDMR à propos des projets de loi sur l'éducation et sur les minorités. Il propose, en particulier, au gouvernement plusieurs amendements tout en essayant de convaincre le parti de la minorité hongroise de ne pas entreprendre une campagne de désobéissance civile (Kemp 2001: 237).

Mais, en janvier 1995, le parti d'Iliescu signe un protocole avec le PUNR et la Grande Roumanie (les deux partis ultranationalistes qui l'avaient soutenu *de facto* depuis

1992) qui s'engagent formellement à appuyer le gouvernement des ex-communistes. La réconciliation avec la minorité hongroise semble, de ce fait, impossible (Kelley 2001: 206-8).

Pourtant, le HCMN poursuit ses démarches. En août, il vient à Bucarest pour évaluer la nouvelle loi de l'éducation. Dans une déclaration officielle, il affirme que la loi permet « *a considerable amount of flexibility in its implementation* » (Kemp 2001: 238), rappelle au gouvernement roumain ses engagements internationaux en matière de protection des droits des minorités et fait connaître les clarifications et les explications qu'il avait reçues du gouvernement. Il formule également des recommandations sur l'application de cette loi (*ibid.*).

En 1996, Van der Stoel reprend ses visites en Roumanie. L'alliance d'Iliescu avec les ultranationalistes est en train de se désagréger, tandis que les négociations pour la conclusion d'un traité de coopération entre la Roumanie et la Hongrie font des nets progrès. Le HCMN encourage les négociations et fait des recommandations sur les dispositions concernant les minorités nationales. Après la signature du traité, en août 1996,

« Romanian Minister of Foreign Affairs Melescanu stated that the activities of the High Commissioner had the effect of a 'catalyst' on the conclusion of the negotiations. Both the Romanian and Hungarian Governments thanked the High Commissioner for his mediation efforts » (Kemp 2001: 238).

Par la suite, la fin du régime Iliescu et la participation du parti de la minorité hongroise au gouvernement changent complètement la situation des minorités en Roumanie. Néanmoins, le HCMN continue de s'y intéresser. Comme le montre le tableau précédent, son attention se concentre sur les questions liées à l'éducation des minorités nationales¹⁹¹.

En conclusion, de 1993 à 1996, la médiation de Max Van der Stoel joue un rôle majeur dans l'apaisement des tensions en Transylvanie (Michalchuk 1998: 114, Ramelot et Remacle 1995: 52). Son approche tripartite mérite d'être soulignée. Lors de ses visites, il rencontre non seulement des représentants du gouvernement de Bucarest et de la minorité hongroise mais aussi du gouvernement de Budapest. Il contribue ainsi à limiter les conséquences internationales de la crise que suscite la minorité hongroise de Roumanie.

De plus, ses nombreuses actions et ses critiques de l'ultranationalisme influencent l'opinion publique roumaine. Elle devient plus consciente du coût, en matière d'image

¹⁹¹ « *He recognized the struggle over educational rights as the root conflict* » (Heiko 2003: 128).

internationale, d'une attitude hostile aux minorités. Le HCMN contribue ainsi au processus d'apprentissage social qui modifie l'identité du complexe État-société roumain.

Pour ce qui est de l'OTAN et de ses membres, en 1991 les États-Unis critiquent l'attitude de la Roumanie envers la minorité hongroise. Mais, en 1992-93, cette attitude change progressivement, en raison d'éléments liés à la politique étrangère de Bucarest (voir la section 4.4.2).

Comme la Roumanie est le premier pays à signer un accord de Partenariat pour la Paix et à participer activement aux initiatives entreprises dans son cadre, Washington déclare que la relation bilatérale est excellente et, en 1995, l'incite de façon plutôt amicale, à se réconcilier avec la Hongrie (Papagianni 2003: 318). Pourtant, en dépit de cette attitude tolérante des États-Unis, c'est par le biais de l'OTAN et, plus précisément, du PPP que la transformation démocratique et pro-occidentale de la Roumanie fait des progrès significatifs.

D'un côté, il s'agit de l'effet des réunions bilatérales:

« witnesses to informal meetings between senior members of NATO's Political Affairs Division and members of the Iliescu Cabinet recall that the former tried to convince the latter that building democratic institutions was the only way of achieving domestic prosperity, stability and freedom. But, in addition to persuasion, the organization also mobilized significant rationalist incentives. For instance, its representatives pointed out that reforms would improve Romania's standing in the international community, would facilitate access to Western funding, and would also improve the country's chances of joining NATO » (Gheciu 2001: 280).

De l'autre côté, le PPP est le cadre d'une influence beaucoup plus complexe. Comme nous le montrerons en détail dans la section 4.4.2, la politique étrangère du régime Iliescu est marquée par l'ambiguïté. Ce régime cherche à conserver de très bonnes relations avec l'URSS et, par la suite, avec la Russie. Mais des considérations de *Realpolitik* et, en particulier, la dépendance face à l'aide économique reçue de l'Ouest imposent une attitude, du moins en apparence, pro-occidentale.

Dès sa création, le Partenariat pour la Paix semble être l'instrument idéal qui permettra de perpétuer cette ambiguïté. Il n'implique pas de garanties de sécurité et, donc, ne menace pas de contrarier la Russie. En même temps, il permet de manifester l'engagement pro-occidental de Bucarest.

De plus, il répond également à une des obsessions du régime d'Iliescu, la non-discrimination de la Roumanie par rapport aux pays de Visegrad et, en particulier, au rival

traditionnel, la Hongrie. Le ministre roumain de la Défense, Nicolae Spiroiu, affirme même que :

« It does not matter if we join NATO, as long as there is no discrimination, and other states from Central and Eastern Europe are not accepted there (...). The partnership presents a major advantage, it is the only way to avoid isolation. It does not discriminate against anybody, does not sanction new lines of separation, does not create a new geopolitical division in Europe » (Ionescu 1994: 45).

Même les partis ultranationalistes PUNR et Grande Roumanie se déclarent en faveur du PPP (*ibid.*).

Il n'est donc pas surprenant qu'en janvier 1994, Bucarest s'empresse de signer le premier accord-cadre de l'OTAN avec un pays ex-communiste concernant le PPP (Ionescu 1994: 43). Par la suite, le régime d'Iliescu participe activement au Partenariat.

Or, cela met en marche un processus que le gouvernement roumain ne pouvait pas prévoir. En ce qui concerne le domaine militaire,

« In 1993, Romania's was the least changed armed forces in the region marked by the absence of any serious effort to democratize » (Barany 2002: 153).

Les changements imposés par l'adhésion au PPP ont des effets visibles. Déjà, en 1994, une nouvelle loi de la défense nationale nomme un civil au poste de ministre de la Défense. Progressivement, les relations civils-militaires évoluent jusqu'à reproduire la situation des pays de l'OTAN (Barany 2002: 157).

Mais c'est au niveau de l'ensemble de la société roumaine que l'on retrouve l'effet le plus important du Partenariat. Il a le mérite d'intensifier le débat public sur l'avenir pro ou antioccidental du pays.

« Romanian political [democratic] elite exploited the myth of the country's naturally belonging to the Western cultural sphere, NATO membership being perceived as a matter of reaffirmation of this (...). According to the former President Constantinescu, "Romania society does not regard the accession to the NATO as a form of protection against a threat, but rather as a way to regain an identity which had been unjustly denied to it for five decades". The political elite claims that Romania's culture is European, sharing the same values: democracy, rule of law, human rights, free market economy etc. » (Vankovska et Wiberg 2003: 131-2).

Bien sûr, tout cela n'influe pas *directement* sur la situation de la minorité hongroise. Mais c'est une contribution essentielle à la démocratisation de la Roumanie et, de ce fait, à la disparition de l'ultranationalisme et des tensions qu'il entretenait.

L'Union européenne choisit, elle aussi, d'aborder de façon indirecte le problème de la minorité hongroise de Transylvanie. Bruxelles est consciente des manquements roumains à la démocratie. En 1993, par exemple, le Parlement européen exprime des réserves quant à

la conclusion de l'Accord d'association avec la Roumanie. Le rapport rédigé à ce sujet par le parlementaire Ortiz Clement affirme que même les élections de 1990 et de 1992 « *failed to confirm beyond a doubt the credibility of Romania's process of transition towards full democracy* » (Phinnemore 2002: 224).

Par conséquent, le texte de l'accord d'association est explicitement conçu pour encourager l'évolution démocratique du pays. Il renferme des éléments qui ne se retrouvent pas dans les accords conclus avec les pays de Visegrad. Le premier article mentionne, au nombre des objectifs de l'association, celui de « soutenir les efforts de la Roumanie pour (...) consolider sa démocratie ». Plus détaillé, le Préambule constate

« la nécessité de poursuivre et d'achever, avec l'aide de la Communauté, la mise en place, en Roumanie, d'un nouveau système politique et économique qui respecte l'état de droit et les droits de l'homme, notamment ceux des personnes appartenant à des minorités »¹⁹².

L'accord d'association, en plus de ces déclarations de principe, mentionne les instruments destinés à assurer leur mise en pratique. Comme nous l'avons déjà montré, la conditionnalité des accords conclus avec la Bulgarie et la Roumanie est plus forte que dans le cas des pays de Visegrad. Il s'agit, notamment, de l'introduction de la clause élément essentiel (la « clause bulgare »), que nous avons présentée en détail à la section 2.2.2.3. Elle contribue, de façon considérable, au respect par la Roumanie des engagements pris dans le cadre du processus d'association.

Pourtant, l'UE est aussi consciente des graves problèmes économiques du pays et met l'accent sur leur résolution¹⁹³. Elle a peur que des pressions trop fortes dans le sens de la démocratisation ne déstabilisent le pays, étant donné la faiblesse de ses institutions et l'importance des forces s'opposant aux réformes politiques et économiques. Dans ce contexte, la question des minorités nationales perd temporairement de son importance (Papagianni 2003: 307-8).

De plus, en 1993 l'Union formule des réserves très sérieuses quant à la capacité économique de la Roumanie de faire partie d'un futur élargissement. La confiance des autorités de Bucarest en la perspective de l'adhésion s'en trouve diminuée (Kelley 2001: 252), ce qui a pour effet de réduire l'efficacité de la conditionnalité politique.

Pourtant, vers la moitié des années 1990, l'UE commence à faire davantage de pressions dans le sens de la démocratisation du pays (Kelley 2001: 253). En ce qui a trait

¹⁹² Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Roumanie, d'autre part.

¹⁹³ C'est seulement en 2004, et même alors pour des raisons plutôt politiques qu'économiques, que la Commission reconnut l'existence d'une économie de marché fonctionnelle en Roumanie.

aux droits des minorités, par exemple, l'un des éléments particulièrement importants est la conclusion du Traité-cadre entre la Roumanie et la Hongrie.

Ce n'est qu'après cinq ans de négociations que ce traité est conclu, à force d'insistance de la part de l'Union européenne, mais aussi de l'OSCE et des États-Unis (qui invoquent que de bonnes relations doivent exister entre les membres du Partenariat pour la Paix). La conséquence immédiate est la désagrégation de la coalition gouvernementale de Bucarest (Bugajski 2002: 838). Les ultranationalistes refusent d'appuyer ce qu'ils considèrent être un acte de trahison nationale. En particulier, C.V. Tudor, le chef de la Grande Roumanie, lance des attaques virulentes contre Iliescu et son parti, qui continuent pendant toute la campagne électorale de 1996 (Shafir 1996b: 45).

Le traité met définitivement fin aux tensions entre les deux pays, tensions dont les conséquences auraient pu être extrêmement dangereuses pour la sécurité régionale. Les deux pays reconnaissent l'inviolabilité des frontières, en renonçant à toute revendication territoriale. Ils garantissent le respect des droits des minorités nationales, en faisant référence à la Convention cadre du Conseil de l'Europe sur les minorités nationales. Le traité prévoit l'enseignement d'État à tous les niveaux dans la langue de la minorité, le droit d'utiliser cette langue dans l'administration et la justice dans les régions à forte concentration minoritaire, et dans l'appellation des rues, dans la presse, la radio et la télévision et dans presque tous les autres aspects de la vie publique. En contrepartie, Budapest accepte qu'une note de bas de page de l'annexe du traité affirme explicitement que la Recommandation 1201 du Conseil de l'Europe ne fait pas référence aux droits collectifs des minorités et ne demande pas l'autonomie territoriale de ces minorités (Kovrig 2000: 66, Papagianni 2003: 320).

Cette concession est durement critiquée (et considérée comme une défaite) par l'UDMR et, en Hongrie, par les partis d'opposition. À leur tour, les ultranationalistes roumains rejettent ce qu'ils considèrent être de trop grandes concessions faites à la minorité hongroise (*ibid.*). Mais le traité est ratifié par les deux Parlements et entre en vigueur, marquant ainsi le début d'une nouvelle ère dans les relations entre la Roumanie et sa minorité hongroise.

Il faut préciser que les ex-communistes roumains ont signé ce traité parce que l'alliance avec les ultranationalistes et l'hostilité envers la Hongrie n'étaient plus profitables du point de vue électoral (voir Michael Shafir, 'Anatomy of a Pre-Election Political Divorce' (1996b) et 'A Note on the Breakup of the Governing Coalition' (1996c),

ainsi que la section suivante). Ce changement démontre que le régime de sécurité centre et est-européen, plutôt discret quant aux pressions destinées à modifier le comportement du gouvernement de Bucarest, a été très efficace dans la diffusion des valeurs démocratiques. De façon presque insaisissable, la société roumaine avait changé et les systèmes de valeurs nondémocratiques étaient maintenant largement minoritaires.

b) Le changement identitaire du complexe État-société roumain

Dans les premières années du régime Iliescu, l'attitude envers la minorité hongroise n'est guère positive. En 1992, 49,8% des Roumains ne sont pas favorables à cette minorité (voir le Tableau 3.14).

Tableau 3.15 Attitude des Roumains envers la minorité hongroise (1992)

Attitude	%	%
Très positive	3,0	36,4
Plutôt positive	33,4	
Plutôt négative	41,9	49,8
Très négative	7,9	
Ne sait pas / Pas de réponse	13,9	

(Source : Abele 1996: 148)

Il est vrai que cette situation est due, en partie, à des tensions résultant des provocations ultranationalistes. Mais une raison plus grave encore est le développement du système nationaliste de valeurs qui dispute la prééminence idéologique au néocommunisme et aux valeurs démocratiques. Les résultats obtenus aux élections parlementaires par les partis d'orientation ultranationaliste sont un indicateur utile de l'influence de leur idéologie dans la société roumaine.

Tableau 3.16 Résultats des voix obtenues par les partis ultranationalistes aux élections à la Chambre des députés de Roumanie, 1990-1996

Parti	1990	1992	1996
PUNR	2,12	7,72	4,36
Grande Roumanie	-	3,90	4,46
Total	2,10	11,62	8,82

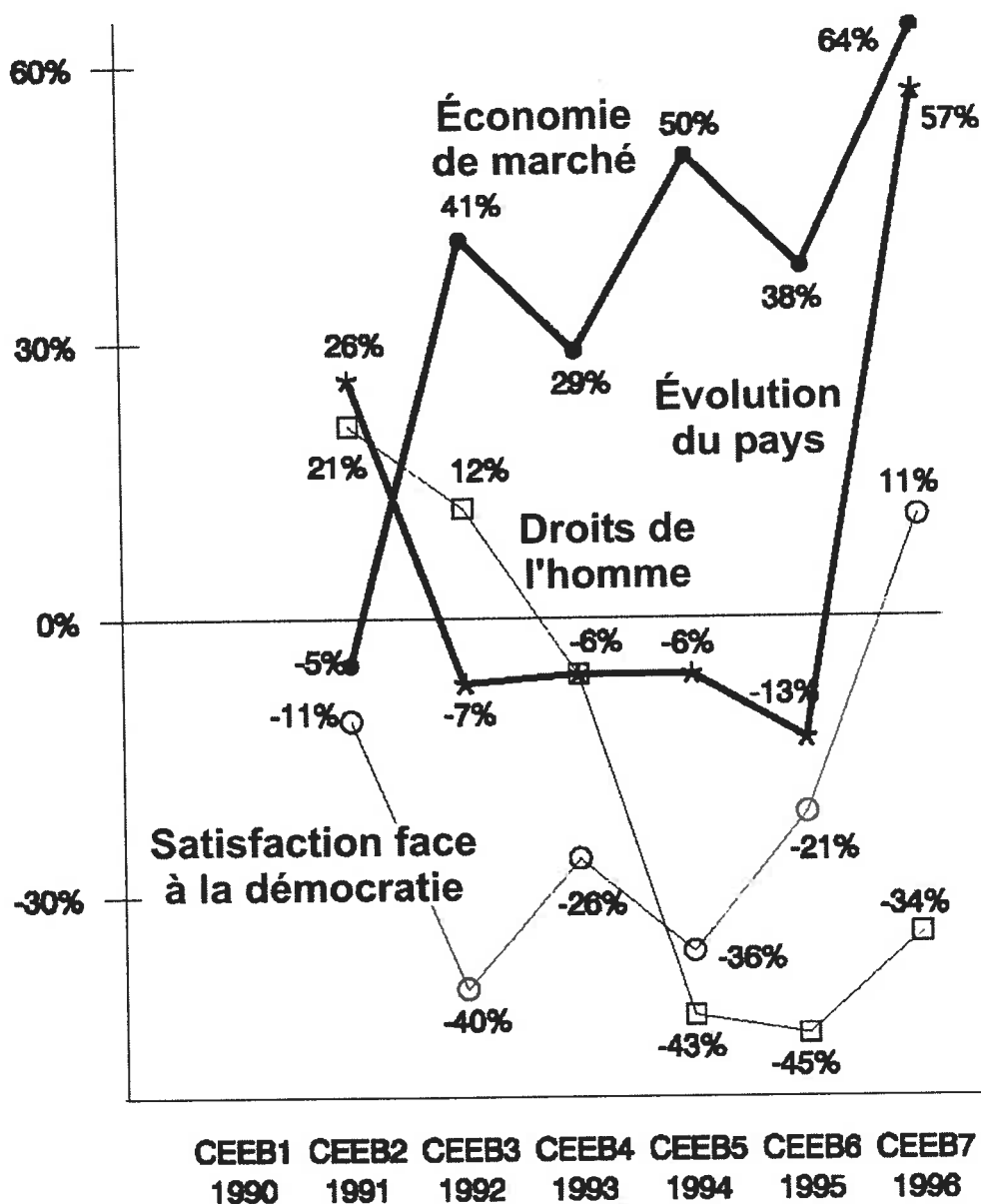
(Source : Bugajski 2002: 876-879)

En fait, le tableau 3.16 n'est pas complet. Il devrait également faire état des intentions de vote de la période 1992-96, puisque c'est à cette époque qu'un important changement a lieu. Selon les sondages, le plafond est atteint en mai 1994 : il se chiffre à 22%. Mais en décembre 1994 il baisse déjà à 14% et les disputes au sein du PUNR le font diminuer davantage en 1995 (Kelley 2001: 168).

Une autre source possible de distorsions est liée au nationalisme du FDSN/PDSR et au nombre des voix obtenue par ce parti de la part des électeurs ultranationalistes. Nous considérons que ce nombre est plutôt réduit parce qu'en dépit de certaines déclarations à caractère populiste-nationaliste, l'électorat a vite compris que « Iliescu est d'abord opportuniste et seulement ensuite nationaliste » (Kelley 2001: 169).

Comme cette auteure le montre, le chef du régime emploie parfois une rhétorique nationaliste. Mais, au moment où les partis ultranationalistes baissent dans la faveur populaire, Iliescu s'adapte à la nouvelle situation : il renonce à ses alliés, signe le traité avec la Hongrie et abandonne le discours nationaliste (même si, au moment où la défaite aux élections de 1996 est évidente, il joue de nouveau la carte nationaliste).

La rupture entre Iliescu et ses alliés extrémistes est interprétée, par l'opinion publique, comme un changement très positif pour l'évolution du pays. Le graphique 3.2 montre dans quelle mesure le retrait des ultranationalistes du gouvernement, la conclusion du traité avec la Hongrie et, surtout, la perspective de l'arrivée au pouvoir de ce que l'on appelait « l'opposition démocratique » changent les perceptions de la population. L'essor de la démocratie, le respect des droits de l'homme et la direction suivie par le pays semblent enfin avoir pris un cours favorable.



Graphique 3.2 Roumanie, 1990-96 : appui à l'économie de marché, perception du respect des droits de l'homme, opinion sur l'évolution du pays et satisfaction à l'égard du développement de la démocratie. Réponses nettes (réponses positives moins réponses négatives)

(Source : Central and Eastern Eurobarometer No.7, Annexe, Figure 15)

Cette évolution est confirmée par une série de sondages sur la perception des menaces de la part des minorités ethniques et des pays voisins, c'est-à-dire de la part des Hongrois de Transylvanie et de Hongrie. Comme les tableaux 3.17 et 3.18 le montrent, de 1992 à 1996 le nombre de gens qui perçoivent la relation roumaine-hongroise comme étant conflictuelle a diminué de la moitié.

Tableau 3.17 Roumanie - Perception des menaces de la part des groupes ethniques et des minorités, 1992-98

1992	1996	1998
60%	32%	32%

(Source: Haerpfer 2002: 100)

Tableau 3.18 Roumanie - Perception des menaces de la part des pays voisins, 1992-98

1992	1996	1998
67%	35%	27%

(Source: Haerpfer 2002: 98)

Ceci sous-entend un rejet de l'idéologie ultranationaliste par la majorité de la population. Les résultats des élections de 1996 confirment un appui massif aux forces politiques favorisant les valeurs démocratiques (voir le tableau 3.19). Deux coalitions appartenant à l'opposition démocratique, la Convention démocratique de Roumanie (réunissant principalement les chrétiens-démocrates et les libéraux) et l'Union sociale-démocrate (de centre-gauche) s'allient au parti de la minorité hongroise et forment le nouveau gouvernement. C'est la fin du régime d'Iliescu, qui perd également les élections présidentielles. En 1997, le nouveau président roumain, Emil Constantinescu, peut déclarer que

« la mentalité populaire a beaucoup changé pendant les sept dernières années. Les gens sont prêts pour un changement réel, pour la réforme. Ils sont prêts à en assumer les coûts » (Woodard 1997: 42).

Tableau 3.19 Résultats des élections roumaines de 1996 à la Chambre des députés

Parti	%	Sièges
Convention démocratique de Roumanie	30,17	122
FDSN/PDSR	21,52	91
Union social-démocrate	12,93	53
UDMR	6,64	25
Grande Roumanie	4,46	19
PUNR	4,36	18
Autres	19,92	15
Total	100,00	343

(Source : Bugajski 2002: 876-877)

Il faut ajouter que, comme en Slovaquie, cette victoire de la démocratie est le résultat d'une vaste mobilisation de la société civile, quasi-inexistante en 1992. C'est le chercheur américain Vladimir Tismaneanu qui donne, en 1996, la description la plus juste des progrès enregistrés par la société civile roumaine :

« *There is a growing and vocal civil society including human-rights organizations, the nationwide Pro-Democratia movement, the Targu Mures Pro-Europa initiatives and many active organizations in the areas of social services, public policy, and children's issues* » (Tismaneanu 1996: 9).

À la même époque, en avril 1995, Alice Marrié constate « le caractère extrêmement dynamique de l'activité de la société civile roumaine contemporaine », qui « est d'autant plus spectaculaire que le régime répressif de Ceausescu ne lui avait pas permis de se constituer en contre-pouvoir efficace ». Il s'agit d'un « phénomène de rattrapage d'activité » faisant appel à trois vecteurs : les médias, les organisations de défense des intérêts professionnels et catégoriels et les organisations civiques (Marrié 1996: 166).

Depuis la chute du communisme, la presse écrite « avait assumé la fonction critique dévolue à toute société civile ». Pour citer de nouveau Tismaneanu :

« La plupart des journaux ne sont pas contrôlés par le gouvernement et critiquent souvent ses politiques - en particulier *Evenimentul Zilei*, *Romania Libera* et même *Adevarul*, autrefois pro-Iliescu » (Tismaneanu 1996: 11).

Mais le grand changement de 1994-95 concerne aussi les médias audiovisuels :

« Ils sont l'objet d'un processus de privatisation qui se traduit par une pluralisation sans précédent de l'espace public. Notamment, l'apparition d'un nombre considérable de médias locaux marque une rupture fondamentale dans un pays à tradition centralisatrice et assimilatrice des particularismes (...). Bref, les médias sont en train de devenir un contre-pouvoir non négligeable » (Marrié 1996: 166 ; voir aussi Pélissier 1996 et Ionescu 1995b, dont l'article est d'ailleurs intitulé « *Romanian Media's Independence Struggles* »).

Les organisations de défense des intérêts professionnels et sectoriels et, plus précisément, les syndicats et les associations patronales constituent le deuxième vecteur de rattrapage. L'apparition de ces structures, en 1990-92, est suivie par des mutations organisationnelles entraînant un « regain de légitimité des syndicats aux yeux des pouvoirs publics et du monde du travail » (Marrié 1996: 167). Mieux encore, les syndicats comprennent vite l'importance de participer à la vie politique pour augmenter les chances de réussite de leurs revendications (voir Ionescu 1992, « *Trade Unions in Romania Abandon Political Neutrality* »). C'est ainsi qu'ils commencent à influencer, directement et de façon visible, sur l'évolution politique du pays.

Mais le rôle déterminant revient aux organisations civiques. Il s'agit de pas moins de 8 000 ONG, même si seulement 200 sont très actives, la plupart dépendant du financement occidental (Tismaneanu 1997: 409).

En les analysant, Marrié (1996: 168) propose une typologie à trois composantes. En premier lieu, il s'agit de « lieux de dialogue »: les forums, dominés par des intellectuels, qui

« s'emploient à favoriser l'émergence d'une véritable société civile par le biais du dialogue critique entre ses différentes composantes, mais aussi par la médiatisation de ce dialogue » (*ibid.*).

Les plus en vue sont le Groupe pour le dialogue social et la Fondation pour la société civile, ainsi que leurs publications respectives, les revues 22 et La Sphère du Politique.

Deuxièmement, face à un pouvoir qui n'a jamais totalement rompu avec l'ancien régime, les « lieux de mémoire » « cherchent à faire réfléchir la société roumaine sur les crimes de son passé communiste » (Marrié 1996: 169). En fait, l'activité de nombreuses associations, comme l'Alliance civique, l'Association des anciens détenus politiques ou la Société Timisoara, contribue à mettre en évidence les éléments de continuité entre le passé totalitaire et le régime postcommuniste.

Enfin, les « lieux de vigilance démocratique » « se préoccupent du respect des principes constitutifs de la société civile démocratique, et de sa construction concrète ». Les plus connues sont les ligues de défense des droits de la personne (comme LADO) ou d'éducation civique et politique (comme Pro Democratia) (*ibid.*).

Ces organisations contribuent à modifier les convictions de l'ensemble de la société roumaine. Les idées démocratiques finissent par être acceptées par la majorité de la population, tandis que les partis néocommunistes et ultranationalistes perdent une grande partie de leur électorat.

La situation de la minorité hongroise s'en ressent. Son parti entre dans la coalition gouvernementale et sait modérer ses revendications à un niveau jugé raisonnable par la majorité de la population. Mais elle profite, en premier lieu, du changement de mentalité qui s'est progressivement produit. Un des dirigeants de l'UDMR, György Frunda, constate un important changement d'attitude dans sa région de Transylvanie. Il affirme qu'en 1997, il était devenu impossible de mobiliser des villageois roumains pour les faire attaquer des Hongrois, comme en 1990 (Gallagher 2003: 46).

Néanmoins, l'épilogue de cette évolution n'est pas aussi simple qu'en Slovaquie. Comme à Bratislava, la nouvelle coalition gouvernementale fait vite preuve d'un inquiétant manque d'unité. Des disputes éclatent entre les partis au pouvoir. Le programme de réforme économique échoue et finit par provoquer une grave crise économique. La corruption, facilitée par la privatisation des entreprises d'État, prend des proportions énormes. Un mécontentement général s'instaure dans la société et, aux élections de 2000, Iliescu regagne la majorité parlementaire et la présidence.

Pire, les disputes entre les partis démocratiques les empêchent de s'entendre sur un candidat commun pour les élections présidentielles. C'est ainsi que C.V. Tudor, chef de la Grande Roumanie, passe au deuxième tour du scrutin où il est vaincu par Iliescu (que les partis démocratiques doivent appuyer). Les ultranationalistes de Tudor¹⁹⁴ obtiennent 21% des votes au Sénat et 19,48% à la Chambre des députés, devenant ainsi le deuxième parti le plus influent au Parlement.

Toutefois, la grande surprise n'est pas là. Ce qui était imprévisible, c'est la nouvelle attitude d'Iliescu et de son parti. Il n'y a pas un deuxième « régime d'Iliescu ». Il associe au gouvernement le parti de la minorité hongroise et s'efforce de respecter les critères d'une démocratie pluraliste. Si une certaine dérive autoritaire se fait jour, elle est infiniment plus discrète qu'entre 1990 et 1996 et se produit plus au niveau local de la hiérarchie du parti¹⁹⁵ qu'à niveau central.

Mais les mêmes hommes politiques qui, quatre ans plus tôt, avaient appuyé des actions de tendance néocommuniste et ultranationaliste font des efforts pour se conformer aux critères démocratiques permettant l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN. Il est vrai que l'élargissement à la Roumanie est maintenant beaucoup plus plausible¹⁹⁶ et le fardeau de la conditionnalité politique ne peut plus être ignoré, sous peine de rater l'adhésion. Mais il y a aussi une société civile beaucoup plus développée, qui surveille de près les actions du gouvernement. L'ensemble de la population n'est plus disposé à accepter des pratiques ouvertement nondémocratiques, et l'expérience de 1996 rend Iliescu et ses collègues très prudents.

¹⁹⁴ Il avait également récupéré une partie du PUNR, qui s'était désagrégé par suite de dissensions internes.

¹⁹⁵ Par ce que l'on appela « les barons locaux ».

¹⁹⁶ La Roumanie devient, d'ailleurs, membre de l'OTAN en 2004 et, si elle rate la première vague de l'élargissement à l'Est de l'UE, une place lui est promise dans la deuxième vague.

Quant aux résultats obtenus par les ultranationalistes de la Grande Roumanie aux élections de 2000, ils s'expliquent, en bonne partie, comme un mouvement de protestation contre la corruption et la mauvaise gestion des gouvernements précédents. La corruption, en particulier, avait pris des proportions révoltantes et C.V. Tudor avait centré sa campagne électorale sur l'idée d'une justice rapide et efficace, qui allait rendre les gouvernants honnêtes et le pays prospère.

Or, puisque c'est le seul parti important qui n'avait jamais gouverné, ses affirmations sont plus crédibles que celles des anciens champions de la corruption. Pourtant, après les élections, les sondages d'opinion indiquent une diminution constante de l'appui à la Grande Roumanie. En dépit des différents accidents de parcours, le pays reste inscrit dans une normalité démocratique.

Pour conclure cette section consacrée à la Roumanie et à ses relations avec la minorité hongroise, notons que le « marché » idéologique de ce pays a été, pendant plusieurs années, la scène d'une confrontation entre les systèmes de valeurs néocommuniste, nationaliste et démocratique. Ce dernier finit par l'emporter, dans une grande mesure en raison de l'influence du régime de sécurité centre et est-européen.

À la différence de la Slovaquie, Bucarest n'adopte pas une attitude antioccidentale et ses options ultranationalistes sont plutôt limitées. Par conséquent, les composantes du régime agissent d'une façon plus discrète que dans le cas de Meciar. Pourtant, la diplomatie préventive et la conditionnalité politique démontrent leur efficacité en contribuant à la conclusion du Traité cadre entre la Roumanie et la Hongrie. Celui-ci met fin aux tensions entre les deux pays et élimine définitivement le danger d'une évolution de type yougoslave de la situation en Transylvanie.

Le facteur fondamental permettant ce développement est le changement identitaire provoqué par la diffusion des valeurs démocratiques propagées par le régime. Après plusieurs années de dérive néocommuniste et ultranationaliste, une société civile énergique fait son apparition et contribue au changement des convictions et des mentalités de la majorité des Roumains. Après les élections de 1996, le régime d'Iliescu est démantelé et ne refait pas surface, même si Iliescu revient au pouvoir. Le complexe État-société roumain a complètement changé et s'inscrit sur une trajectoire résolument démocratique.

3.6 Troisième étude de cas : la Bulgarie

Si la Slovaquie de Meciar était profondément nationaliste et la Roumanie d'Iliescu combinait nationalisme et néocommunisme, le combat idéologique de la Bulgarie post-1989 se déroule principalement dans le cadre du duel néocommunisme-démocratie. Pourtant, ce pays a dû faire face à un important problème : celui de sa minorité turque. Nous allons, à présent, analyser celui-ci par rapport au régime de sécurité centre et est-européen et dans le cadre du long et difficile changement identitaire du complexe État-société bulgare.

3.6.1 Aperçu historique¹⁹⁷

Les Bulgares sont un peuple slave qui a joué un rôle majeur dans l'histoire médiévale des Balkans. Mais, à la fin du XIVe siècle, leur territoire est conquis par les Ottomans. L'occupation turque dure cinq siècles.

Pendant cette période, l'influence culturelle orientale se fait sentir de façon significative et de nombreux Turcs s'établissent en Bulgarie. Ce n'est qu'au XIXe siècle qu'une renaissance culturelle et, par la suite, nationale a lieu. Après plusieurs révoltes qui ont échoué, la guerre russo-turque de 1877-78 voit la signature des accords de paix de San Stefano et de Berlin, qui créent une Bulgarie indépendante (Castellan 1991).

Ces deux traités de paix, les deux guerres balkaniques de 1912 et de 1913 et les deux guerres mondiales ont des conséquences importantes sur les frontières du nouvel État. À plusieurs reprises (1878, 1912-1913 et pendant les guerres mondiales), des territoires revendiqués par les nationalistes bulgares sont brièvement unis à la Bulgarie. Mais, chaque fois, elle finit par les perdre (*ibid.*).

Cette histoire tourmentée et, du moins du point de vue bulgare, injuste laisse des traces profondes. Notamment, la perte de la Macédoine, considérée comme une partie essentielle du territoire national, est une blessure toujours béante. À l'époque communiste, les choses empirent puisque Sofia devient la tête de pont soviétique dans les Balkans, ce qui suscite l'apparition de fortes tensions avec la Yougoslavie de Tito.

¹⁹⁷ Pour la plupart des informations historiques, nous utilisons Bugajski 2002.

Par mesure de représailles, celui-ci s'efforce de créer une identité macédonienne. Une langue macédonienne¹⁹⁸ fait son apparition. Le terme de peuple macédonien finit par être accepté par la majorité des gens. C'est ainsi qu'en dépit des protestations bulgares, la désagrégation de la Yougoslavie donne naissance à une nouvelle République de Macédoine, bien résolue à conserver son indépendance (Bugajski 2002).

La dispute macédonienne entraîne le développement de sentiments nationalistes au sein du régime communiste de Todor Jivkov. Il est vrai qu'ils n'atteignent jamais le communisme-nationalisme de la Roumanie de Ceausescu. Pourtant, ils ont des conséquences dramatiques pour la minorité turque de Bulgarie, qui est systématiquement persécutée.

Naturellement, cela provoque des tensions dans les relations avec la Turquie. Pendant la guerre froide, le Pacte de Varsovie et la relation spéciale avec l'Union soviétique sont des moyens de dissuasion assez convaincants. Mais, après leur disparition, les tensions et l'évident déséquilibre militaire entre Sofia et Ankara créent les prémisses d'une situation extrêmement dangereuse pour la sécurité régionale (*ibid.*).

3.6.2 La Bulgarie postcommuniste

Comme en Roumanie, les premières élections libres ne réussissent pas à débarrasser la Bulgarie des communistes plus ou moins réformés. Mais, par la suite, la politique bulgare est caractérisée par une évolution extrêmement confuse. Entre 1989 et 1997, le pays a huit gouvernements. Cette instabilité a pour fond une grave crise socio-économique et empêche longtemps Sofia de s'inscrire sur une trajectoire similaire aux évolutions centre-européennes.

Le dictateur communiste Todor Jivkov (venu au pouvoir en avril 1956) avait demandé deux fois l'union de son pays avec l'URSS. Il était de plus en plus hostile à la politique d'ouverture de Gorbatchev. En novembre 1989, il est renversé par une révolution de palais probablement dirigée par le Kremlin. Son successeur à la fonction de secrétaire-général du Parti communiste bulgare, Petar Mladenov, réforme superficiellement le parti et, en juin 1990, organise et gagne des élections parlementaires (Bugajski 1994).

¹⁹⁸ Les langues bulgare et macédonienne sont mutuellement compréhensibles. En fait, le macédonien est plutôt un dialecte serbisé du bulgare (Vatchkov 1997).

L'opposition l'accuse d'avoir falsifié les résultats. De toute façon, les communistes avaient conservé le monopole de la radio et de la télévision et leurs activistes continuaient de contrôler les régions rurales. Par contre, l'opposition n'avait pas eu le temps de s'organiser et ne disposait pas de moyens électoraux suffisants.

Le Parti communiste, rebaptisé Parti socialiste bulgare (PSB), obtient 47% des voix contre 36% pour l'Union des forces démocratiques (UFD), 8% pour les agrariens et 6% pour le Mouvement pour les droits et les libertés (MDL), le parti de la minorité turque (Bugajski 2002: 777). Mais le nouveau gouvernement, dirigé par Andrei Lukanov, ne réussit pas à mobiliser la majorité de deux tiers du Parlement, nécessaire pour adopter une nouvelle Constitution. En novembre 1990, il est remplacé par un gouvernement de coalition formé par le PSB, l'UFD, les agrariens et les indépendants (*ibid.*).

Les élections suivantes, en octobre 1991, limitent le nombre de partis parlementaires à trois¹⁹⁹ : une branche de l'UFD (34% des voix), le PSB (33%) et le parti de la minorité turque. Celui-ci choisit de s'allier avec les démocrates et forme un gouvernement dirigé par Filip Dimitrov. C'est à partir de ce moment seulement que des réformes réellement démocratiques sont enfin envisagées. Le gouvernement passe à la « dé-communisation » des institutions publiques. Il met également fin aux activités des officiers des services secrets qui essayaient de bloquer les réformes économiques. Environ 50 membres de l'ancien appareil d'État communiste (Jivkov inclus) sont jugés (*ibid.*).

Mais le MDL est de plus en plus mécontent en raison de la situation économique difficile des zones rurales habitées par les Turcs et de la réforme agraire qui favorise les anciens propriétaires bulgares. En octobre 1992, ce parti aide les socialistes à renverser le gouvernement. Jusqu'en septembre 1994, le pays est administré par un gouvernement « d'experts », dirigé par le socialiste Lyuben Berov, puis par un gouvernement intérimaire.

C'est aux élections de décembre 1994 que le PSB retourne en force au pouvoir. Il obtient 43,5% des voix et, en s'alliant avec deux petits partis²⁰⁰, forme un gouvernement dirigé par Jan Videnov. Pour la première fois, les ex-communistes bulgares ont assez de temps et d'énergie pour envisager une construction autoritaire rappelant Meciar et Iliescu (*ibid.*).

Âgé de 35 ans seulement, dynamique, parlant anglais, russe et arabe, Videnov avait étudié à Moscou les relations économiques internationales (en se spécialisant sur le

¹⁹⁹ Le seuil électoral avait été fixé à 4%.

²⁰⁰ Les agrariens et le « Club politique Ecoglasnost ».

Moyen-Orient) avant d'être un des dirigeants de la Jeunesse communiste bulgare. La population, démoralisée par la pauvreté et l'instabilité politique, l'élite comme symbole du changement. Seulement, ce changement était, en fait, un retour plus ou moins masqué au passé communiste du pays (Giatzidis 2002).

Le nouveau gouvernement appartient à la branche conservatrice et nonréformée du Parti socialiste. D'ailleurs, l'importance de cette branche pousse de nombreux spécialistes à considérer le PSB comme un parti communiste (Kanev 2002: 87). Ouvertement opposé tant aux réformes économiques qu'à l'orientation pro-occidentale du pays, le nouveau gouvernement prend des mesures qui suscitent, dans la presse occidentale, des titres comme « La Bulgarie en danger de 'recommunisation' » (Hartmann 1995).

Pour reprendre la description de Kanev (1997: 125) :

« Jusqu'à la fin de 1996, la Bulgarie pourrait être décrite comme un exemple parfait de pays où des élites néocommunistes démocratiquement élues, en profitant des craintes populaires, rejetèrent 'capitalisme', 'politiques fiscales monétaristes', 'l'égoïsme du marché' et 'le néocolonialisme des institutions financières et politiques internationales' en faveur d'une 'alternative de gauche' vaguement définie mettant l'accent sur 'réformes graduelles', 'coûts sociaux réduits', régulation bureaucratique augmentée et bénéfices de la 'neutralité' internationale ».

D'un côté, Videnov réoriente le pays vers une relation spéciale avec la Russie²⁰¹. De l'autre, il adopte une politique économique diamétralement opposée aux recommandations du FMI et de l'Union européenne. Il appuie le secteur d'État et ses entreprises au seuil de la faillite (à cause de leurs « fonctions sociales vitales », Kanev 1997: 131), tout en décourageant les investissements étrangers. Si nous revenons à la critique formulée par Gallagher (2001: 394-5) à l'adresse d'Iliescu, le gouvernement bulgare a la témérité de chercher la « solution indigène aux problèmes économiques du pays » à laquelle ses convictions néocommunistes l'obligeaient.

Mais les résultats donnent raison à l'attitude beaucoup plus prudente choisie par les néocommunistes roumains. Une terrible crise financière frappe la Bulgarie. En 1996, le PIB diminue de 9% et l'inflation grimpe à 300%. Entre janvier 1996 et janvier 1997, le salaire moyen passe de 118 \$US à 12 \$US par mois et les pensions moyennes des retraités, de 37 \$US à 4 \$US (Kanev 1997: 130).

Naturellement, une crise sociale éclate. Des grèves, des marches et des protestations sont organisées pour demander la démission du gouvernement et des élections anticipées. La presse occidentale décrit la situation en employant des titres du genre « Les

²⁰¹ Cet aspect sera analysé en détail dans le chapitre suivant.

Bulgares renouent avec les pénuries et retirent leurs fonds des banques », « Le pain et l'essence se font rares. La monnaie perd 30% de sa valeur par semaine. L'hyperinflation menace » (Hartmann 1996).

Videnov reprend les négociations avec le FMI, seule source possible d'appui financier massif, mais s'entête à ne pas abandonner ses options économiques. Les négociations échouent et, en décembre 1996, il doit démissionner ; c'est la fin d'un régime néocommuniste qui n'avait duré que deux ans.

Aux élections d'avril 1997, l'UDF obtient 52% des voix, tandis que le PSB est appuyé par seulement 22% des électeurs (Bugajski 2002: 781). Les priorités du nouveau gouvernement sont la stabilisation économique, le contrôle de la criminalité et l'intégration euroatlantique. Il prend des mesures énergiques contre la corruption, ouvre les dossiers permettant l'identification des anciens agents de la police secrète communiste et, suite à un programme très ambitieux, réussit à stabiliser l'économie. Il entreprend également toutes les démarches possibles pour assurer l'adhésion du pays à l'Union européenne et à l'OTAN, en dépit du fait que cela affecte ses relations avec la Russie.

Si les résultats macroéconomiques sont remarquables, ils ne sont pas suffisants pour que le niveau de vie de la population commence à augmenter de façon visible. En fait, les coûts sociaux des réformes rendent l'UDF impopulaire. Pourtant, comme aux élections slovaques de 2002, ceux qui bénéficient de ce déclin ne sont pas les socialistes, mais un nouvel arrivé sur la scène politique bulgare.

Les élections parlementaires de juin 2001 sont remportées par le parti de l'ex-roi Siméon II, revenu de son exil espagnol. Il obtient 42,73% des voix, contre 18,18% pour l'UDF et 17,15% pour le PSB. À partir de ce moment, en dépit des problèmes économiques toujours graves, le maintien définitif de l'orientation pro-occidentale de la Bulgarie ne fait aucun doute. Tout comme en Slovaquie et en Roumanie, la société bulgare avait changé et le retour aux tendances néocommunistes de Videnov n'est plus envisageable (*ibid.*).

3.6.3 La situation de la minorité turque

Les cinq siècles de domination ottomane ont modifié la composition ethnique de la Bulgarie. Une population turque importante en nombre s'était établie dans ce pays. Pendant la guerre russo-turque de 1877-78, beaucoup de Turcs abandonnent la région. Ils restent

pourtant très nombreux dans la région de Razgrad, au nord-est, puisque la voie vers la Turquie était bloquée par les troupes russes ; et il sont majoritaires dans la région de Kurdjali, au sud-est, le long de la frontière turque, car ce territoire est annexé par la Bulgarie seulement en 1912, après la première guerre balkanique (Bell 1999: 237). N'oublions pas aussi les Pomaks, une population musulmane parlant le bulgare (concentrée dans les régions des monts Rhodopes et de Lovech) et les Gitans musulmans (voir le tableau 3.20).

Tableau 3.20 Les groupes ethniques de Bulgarie (1992)

	Nombre	%
Bulgares	7 202 062	85,1
Turcs	822 253	9,7
Gitans	287 732	3,4
Pomaks	65 546	0,8
Arméniens	13 677	0,2
Tartares	4 515	0,1
Juifs	3 461	0,1
Autres	83 155	1,0

(Source : Bell 1999: 238)

Nous avons vu que le problème macédonien provoque l'apparition d'une tendance nationaliste au sein du régime communiste bulgare. Naturellement, ceci a des effets défavorables sur la situation des minorités musulmanes. L'imposition du communisme est suivie par l'élimination des droits en matière d'éducation et de vie culturelle des Turcs. Cent cinquante mille d'entre eux, considérés comme étant difficiles à assimiler, sont obligés à émigrer (Bugajski 2002: 774).

Plus tard, Jivkov opte pour une approche du type *melting pot* destinée à faire partager à toute la population la seule culture socialiste. Ce processus, appelé *sbljavane*, a certains effets sur l'apparition d'une « classe moyenne » turque assimilée. Quant à la population turque rurale, difficile à assimiler, elle est invitée à émigrer. En 1968, Sofia et Ankara concluent un accord selon lequel, pendant dix ans, la Turquie acceptera environ 100 000 d'immigrants (Bell 1999: 240).

Pourtant, la dynamique démographique est largement favorable à la minorité turque par rapport à la majorité bulgare. Cette situation ainsi que le prétendu danger représenté par une forte minorité turque à la frontière sud-est, théâtre possible d'une

invasion de la Turquie, sont invoqués par Jivkov pour lancer son fameux « processus de rétablissement de la nationalité ».

L'idée maîtresse de ce programme est que les Turcs de Bulgarie sont, en réalité, des Bulgares forcés, au Moyen Âge, à se convertir à l'islam et à changer de langue. Le régime communiste décide de corriger cette erreur historique par l'assimilation forcée de la minorité turque. La plus visible des méthodes est la bulgarisation des noms, imposée par la force entre décembre 1984 et mars 1985. Les protestations de la minorité turque sont brutalement réprimées, en dépit des critiques internationales. Un camp de concentration est même créé, à Belene, pour les Turcs qui s'opposent aux mesures du gouvernement (Bell 1999: 249).

Les persécutions continuent à s'intensifier. Les rituels islamiques et les traditions culturelles turques sont interdites. Quelques dizaines de personnes sont fusillées par les forces de l'ordre dans la lutte contre les mouvements de protestation. La crise culmine, au printemps de 1989, avec l'expulsion en Turquie d'environ 350 000 personnes d'origine turque (Bugajski 2002: 775).

Quelques mois plus tard, la chute de Jivkov apporte un changement fondamental. Les nouveaux dirigeants communistes attribuent à l'ancien dictateur toute la responsabilité du « processus de rétablissement de la nationalité ». Une nouvelle législation restaure les noms turcs, libère les détenus et compense les familles de ceux qui ont été tués pendant les affrontements ou exécutés par le régime. Des écoles religieuses islamiques rouvrent leurs portes. Enfin, une partie des expulsés revient en Bulgarie (*ibid.*).

Pourtant, ces débuts prometteurs sont vite assombris par une réaction nationaliste. Des fonctionnaires de l'État, du Parti communiste et des services secrets essaient de maintenir leurs positions²⁰² en réveillant les sentiments antiturcs d'avant 1989, tout comme en Transylvanie les membres de la *Sécuritate* s'efforçaient de provoquer des tensions entre Roumains et Hongrois.

Un Comité pour la défense des intérêts nationaux (CDIN) est créé. Il attaque le Mouvement pour les droits et les libertés de la minorité turque. En juillet 1990, il organise des grèves dans la région du sud-est, majoritairement turque, pour protester contre l'entrée du MDL au Parlement et contre l'introduction de l'enseignement en langue turque. En novembre 1990, des ultranationalistes bulgares vont jusqu'à proclamer à Razgrad, autre

²⁰² De plus, certains d'entre eux avaient profité du départ des Turcs pour s'attribuer leurs propriétés et ne voulaient pas les perdre à la suite du retour des vrais propriétaires (Bell 1999: 252).

zone à forte minorité turque, une « république bulgare indépendante ». Ils refusent de reconnaître l'autorité du gouvernement parce que celui-ci est, selon eux, devenu le protecteur des Turcs. La « république » de Razgrad, rebaptisée par la suite l'Association des villes bulgares libres, crée même un Parlement destiné à remplacer le Parlement national qui trahit les intérêts nationaux de la Bulgarie (Bugajski 2000: 80).

Le Parti socialiste (ex-communiste) conclut, en octobre 1991, une alliance électorale avec plusieurs partis ultranationalistes de Razgrad et de Kurdjali (régions à forte population turque). Ces partis ne réussissent jamais à obtenir des résultats significatifs (en 1991, ils ne reçoivent que 1,5% des voix), mais au niveau local, ils savent créer des tensions que le PSB peut par la suite exploiter à son profit. De plus, le PSB entreprend, lui-même, à plusieurs occasions des actions d'inspiration (ultra-)nationaliste.

Avant les élections de 1991, 93 députés socialistes demandent à la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnelle la participation du MDL turc au processus électoral. Après les élections, 53 députés socialistes demandent l'annulation de l'élection des députés turcs. En 1994, le PSB s'allie de nouveau avec les ultranationalistes bulgares et essaie d'obtenir l'annulation, par la justice, de l'élection de plusieurs maires turcs (*ibid.*).

Le Parti socialiste adopte et entretient une attitude hostile aux actions politiques de la minorité turque. Mais il n'adopte pas une idéologie ouvertement nationaliste. Cette attitude semble être le fait d'un calcul politique, dans une société encore dominée par les craintes fabriquées à l'époque de Jivkov.

Pourtant, la situation est meilleure qu'en Slovaquie, dominée par un régime autoritaire profondément nationaliste. Elle n'est pas, toutefois, de nature à favoriser la minorité turque. Celle-ci joue pourtant un rôle actif dans la vie politique bulgare et réussit à passer outre à plusieurs moments difficiles.

Comme nous l'avons déjà dit, au début de 1990, est créé le Mouvement pour les droits et les libertés, dirigé par Akhmed Dogan. En vue des élections de juin 1990, Dogan essaie d'inscrire le « Parti pour les droits et les libertés », mais un tribunal de Sofia rejette sa demande (Bugajski 2000: 82).

Pourtant, au moment où il devient évident que le MDL a l'intention de coopérer avec l'UDF, la Commission électorale centrale décide que l'inscription en tant que « mouvement » est suffisante pour lui permettre de proposer un groupe de candidats indépendants. Les Turcs obtiennent 6,03% des voix et 23 sièges à la Grande assemblée nationale qui rédigera la nouvelle Constitution du pays (*ibid.*).

Leur poids s'y avère pourtant insuffisant. Si plusieurs prévisions sont favorables aux minorités nationales²⁰³, il y a aussi l'interdiction de créer des régions autonomes et, plus grave, le 4^e point de l'article 11 interdit les partis politiques ayant une base ethnique ou religieuse. Cette clause est immédiatement utilisée par le PSB pour demander l'interdiction de la participation du MDL aux élections d'octobre 1991 et, par la suite, l'annulation des sièges qu'il obtient (Bell 1999: 256).

La Cour constitutionnelle étudie longtemps le cas et rend sa décision seulement en avril 1992. Six juges se prononcent en faveur de l'annulation, tandis que cinq s'y opposent. Comme la majorité nécessaire est de sept voix, le MLD reste au parlement.

Pourtant, bien que le nouveau gouvernement, mis en place par l'UFD, dépende de l'appui turc, tous les ministres et vice-ministres sont des Bulgares appartenant à l'UFD. Ils prêtent serment lors d'une cérémonie religieuse pendant laquelle ils embrassent la croix présentée par un prêtre orthodoxe. Évidemment, ceci est interprété comme un affront fait aux Musulmans, en général, et au MDL, en particulier (Bell 1999: 258).

Un autre élément de tension est l'enseignement en langue turque. En 1990, l'absence de législation claire sur les langues des minorités permet des interprétations divergentes de l'enseignement du turc, comme cours facultatif, dans les écoles élémentaires. En février 1991, le vote sur ce sujet, à l'Assemblée nationale, provoque des débats très intenses et les petits partis ultranationalistes forment une Union nationale bulgare qui organise des protestations dans plusieurs villes (*ibid.*).

L'Assemblée nationale essaie d'apaiser les tensions en reportant d'une année l'introduction des cours de langue turque, ce qui provoque des protestations de la part des Turcs. Finalement, une loi fortement appuyée par les socialistes interdit l'enseignement des langues minoritaires dans les écoles d'État.

Pourtant, après les élections de 1991 (et l'appui du MDL au nouveau gouvernement), un décret permet l'enseignement en langue turque, dans les écoles municipales, pendant quelques heures par semaine. Cette disposition reste en vigueur même après l'arrivée des socialistes au pouvoir, en 1994 (Bugajski 2000 : 82). Il faut d'ailleurs préciser que le régime de Videnov évite de s'attaquer à la minorité turque, et ce, malgré le renouvellement de son alliance électorale, en 1994, avec des partis ultranationalistes.

²⁰³ La Constitution décrit l'orthodoxie comme étant la « religion traditionnelle de la République de Bulgarie », mais garantit aussi la liberté de religion. Le bulgare est la langue officielle, mais tous les citoyens ont le droit d'utiliser et d'étudier dans leur langue maternelle (Bell 1999: 255).

Après l'éclatement de la grande crise financière de 1996, le MDL, de concert avec l'UFD, appuie les protestations antigouvernementales. En vue des élections d'avril 1997, il s'allie avec plusieurs petits partis, y compris les partis monarchistes. Ainsi, les monarchistes bulgares, traditionnellement associés au nationalisme, participent aux élections de 1997 sous la direction d'Akhmed Dogan. Le fait que l'ex-roi Siméon II exprime sa « satisfaction » à propos de cette situation démontre l'acceptation du MDL en tant que parti normal dans la vie politique bulgare (Bell 1999: 259).

Le seul problème majeur que doit affronter le MDL, par la suite, est de nature démographique. La difficile situation socioéconomique du pays entraîne l'émigration massive des Turcs, principalement vers la Turquie. Même si une partie de ces émigrés continuent de voter en Bulgarie (certains reviennent en autobus d'Istanbul pour participer aux élections), il y a un déclin constant de l'appui électoral au Mouvement et, par voie de conséquence, de son influence en Bulgarie. Mais, au-delà de cette évolution, la situation de la minorité turque continue à s'améliorer pendant le gouvernement de l'UFD (1997-2001) et de Siméon II (2001-2005) (Bugajski 2002).

3.6.4 Le régime de sécurité centre et est-européen et le changement identitaire du complexe État-société bulgare

La présentation que nous venons de faire montre clairement que, du point de vue du nationalisme, la Bulgarie est un cas profondément différent de la Slovaquie de Meciar et de la Roumanie d'Iliescu. Si la première est dominée par l'ultranationalisme et la deuxième mélange nationalisme et néocommunisme, le nationalisme est marginal dans la Bulgarie de l'après 1989. Il n'est adopté, comme idéologie dominante, par aucun parti important et sa présence tient du calcul politique populiste et non de la prééminence de son système de valeurs dans la société.

Pourtant, il est également vrai que la victoire de la démocratie est, à Sofia, aussi difficile qu'à Bratislava ou à Bucarest. Si le régime de Videnov ne dure que deux ans et n'a pas assez de temps pour bâtir un édifice autoritaire stable, l'idéologie néocommuniste est assez influente pour maintenir le pays dans une instabilité politique et idéologique qui ne prend fin qu'après les élections de 1997.

Les raisons de cette persistance prolongée des tendances nondémocratiques sont les mêmes qu'en Roumanie (sauf la dureté du régime communiste, qui diminue à Sofia, au fur et à mesure qu'elle augmente à Bucarest). Un niveau de développement socio-économique très faible, l'existence d'une forte population rurale profondément conservatrice, l'absence d'une tradition démocratique pré-communiste et les influences culturelles levantines n'étaient pas de nature à faciliter la démocratisation. Celle-ci n'est pas non plus favorisée en raison de la faiblesse de la société civile et de la résolution des communistes superficiellement réformés de conserver le pouvoir par des moyens nondémocratiques.

La forme et les conséquences du courant nondémocratique qui prédomine en Bulgarie sont différentes du cas roumain. Le néocommunisme ne menace guère les minorités nationales. Il faut rappeler que le bref régime de Videnov ne persécute pas la minorité turque, même si celle-ci lui avait été hostile pendant les élections de 1994. Par conséquent, le régime de sécurité centre et est-européen ne s'intéresse pas, de façon particulière, à la situation des minorités de Bulgarie.

La seule exception significative est constituée par l'interdiction des partis à base ethnique ou religieuse par la Constitution. Elle est critiquée par le Conseil de l'Europe, mais, en mai 1992, celui-ci accepte la Bulgarie comme membre dans l'espoir que Sofia montrera plus de flexibilité (ce qui ne se produira pas).

Quant aux composantes du régime de sécurité, l'Union européenne et la CSCE/OSCE font pression sur le gouvernement pour éviter que soient annulés les sièges obtenus par le MDL aux élections de 1991 (Drezov 2001: 430). Elles considèrent que la décision de la Cour constitutionnelle permettant le fonctionnement du MDL et sa présence au Parlement leur donne satisfaction et mettent fin à leurs démarches. Finalement, par rapport au reste des Balkans, la situation de la minorité turque s'était assez améliorée pour ne pas imposer d'intervention extérieure.

Par contre, ce qui inquiète l'Occident, en général, et les composantes du régime de sécurité, en particulier, est la dominante néocommuniste du régime Videnov, qui a deux conséquences directes : la politique économique anticapitaliste et l'orientation prorusse de sa politique étrangère. Ce dernier aspect constitue une menace directe à la sécurité

régionale et finit par devenir la principale préoccupation du régime en ce qui a trait à la Bulgarie²⁰⁴.

Si l'intervention directe du régime de sécurité centre et est-européen dans la question des minorités de Bulgarie est plutôt limitée et secondaire, son influence au niveau de la diffusion des valeurs démocratiques est aussi importante que dans le reste des PECO. En premier lieu, nous ne devons pas oublier que c'est dans le Traité d'association avec la Bulgarie que l'Union européenne introduit pour la première fois « la clause bulgare », la clause élément essentiel décrite dans la section 2.2.2.3. Elle impose à la Bulgarie le respect des engagements pris dans le cadre du processus d'association, ce qui rend extrêmement efficace la conditionnalité démocratique de l'UE.

Il faut ajouter que le Partenariat pour la Paix de l'OTAN a, dans le cas bulgare, des effets surprenants. La Bulgarie adhère au PPP en février 1994. Selon le président (démocrate) Jeliu Jeliev, Sofia perçoit le Partenariat comme une étape intermédiaire, « un pas, bien qu'insuffisant, dans la bonne direction » (Vankovska et Wiberg 2003: 96). Mais ce point de vue n'est pas partagé par les socialistes. Comme nous le montrerons dans la section 4.5.1, leur attitude envers l'Occident est plus ambiguë que celle des ex-communistes roumains. En fait,

« the government acquiesced to an "intensified dialogue with NATO" under the Partnership for Peace initiative as an opportunity to delay an unequivocal decision regarding the Alliance (Myhailova 2001: 50).

Visiblement, le régime de Videnov voulait limiter la participation bulgare au PPP à des questions plutôt techniques. Mais, comme dans le cas roumain, la coopération avec l'OTAN s'avère plus efficace et plus profonde que les ex-communistes ne l'avaient désiré. Pour citer David Betz et John Löwenhardt :

« The Bulgarian government expressed its desire to harmonize its national defense budgeting process with NATO practice and to participate actively in the exchange of ideas and practice on defense planning and budgeting. It stated that civilian expertise in defense matters would be promoted through international co-operation, including training courses for civil servants, members of parliament and academics. It also emphasized the need for transparency in national defense planning and budgeting, to ensure democratic control of the armed forces. Thus, the international factor played an important role in the democratization of civil-military relations in Bulgaria » (Betz et Löwenhardt 2001:117).

L'étude d'Andrew Cottey, Timothy Edmunds et Anthony Forster arrive à une conclusion analogue :

²⁰⁴ Le chapitre suivant traite, en détail, de cette question.

« l'assistance occidentale reçue par le biais du PPP (...) a aidé à promouvoir, parmi les dirigeants civils et militaires bulgares, l'idée que la sécurité nationale et la démocratisation des relations civils-militaires se renforcent mutuellement et ne sont pas des processus contradictoires » (Cottey *et al.* 2002: 150).

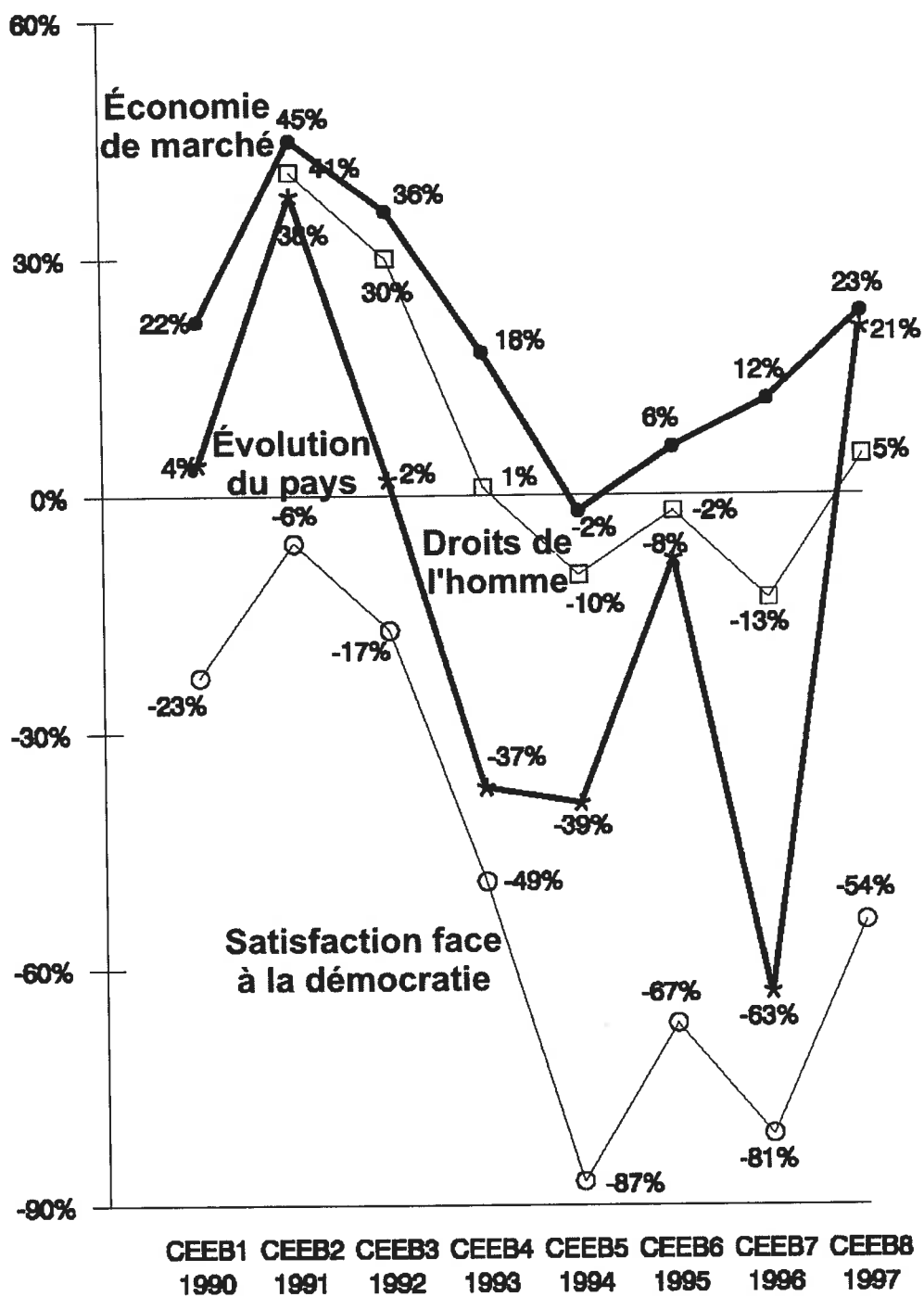
De façon plus importante, la participation au Partenariat pour la Paix alimente, dans l'ensemble de la société bulgare, le débat sur l'orientation que le pays doit choisir dans l'après-communisme. Dans ce contexte, l'adhésion à l'OTAN est considérée comme l'expression de l'appartenance à la famille de valeurs euroatlantiques (Vankovska et Wiberg 2003: 96). Pour citer le président bulgare Stoyanov :

« Bulgaria is a part of Europe and its inclination towards Euro-Atlantic integration and NATO is not a matter of a fashion or wavering, but a civilizational choice. It is clear that the reform has no alternative, that NATO is the only organization capable of respond to global challenges and Bulgaria's place is exactly there » (Vankovska et Wiberg 2003: 97).

En dernière instance,

« the country's inclusion in PfP, together with the change in the regional context due to the active involvement of NATO in Bosnia, was among the prerequisites for the significant switch in the country's official position from indecision to active pursuit of membership in the subsequent period » (Myhailova 2001: 50).

Cette réorientation de la politique étrangère post-Videnov est la conséquence naturelle du changement profond subi par la société bulgare sous l'influence du régime. Le graphique 3.3 montre la perception, extrêmement négative, que la grande majorité des Bulgares avaient, en 1996, du respect des droits de l'homme ainsi que de l'évolution du pays et du développement de la démocratie sous le régime de Videnov. Il serait facile d'affirmer que c'était purement et simplement la conséquence de la crise financière. En réalité, il s'agit d'un changement beaucoup plus profond, lié à la diffusion des valeurs démocratiques et à l'usure du système néocommuniste.



Graphique 3.3 Bulgarie, 1990-97 : appui à l'économie de marché, perception du respect des droits de l'homme, opinion sur l'évolution du pays et satisfaction à l'égard du développement de la démocratie. Réponses nettes (réponses positives moins réponses négatives)

(Source : Central and Eastern Eurobarometer No.8, Annexe, Figure 75)

À l'appui de cette affirmation, citons l'attitude envers la minorité turque et la perception des menaces de la part de cette minorité et de la Turquie (voir les tableaux 3.21-23).

Tableau 3.21 Évolution de l'attitude des Bulgares envers la minorité turque

Question	1992	1994	1997
« Il y a des exceptions, mais en général les Turcs sont pareils ».	80%	68%	52%
Les Turcs sont des fanatiques religieux.	84%	72%	63%
On ne peut pas faire confiance aux Turcs.	-	62%	46%

(Source : Kanev 1999: 199)

Tableau 3.22 Bulgarie - Perception des menaces de la part des groupes ethniques et des minorités, 1992-98

1992	1996	1998
46%	37%	29%

(Source: Haerpfer 2002: 100)

Tableau 3.23 Bulgarie - Perception des menaces de la part des pays voisins, 1992-98

1992	1996	1998
61%	31%	19%

(Source: Haerpfer 2002: 98)

Entre 1992 et 1998, les Bulgares deviennent de plus en plus tolérants envers leurs compatriotes turcs, tandis que la peur d'une agression de la Turquie s'atténue considérablement. D'ailleurs, cette tendance se poursuit. En 1999, le *Financial Times* intitule un de ses articles « *Bulgaria proves rare model of ethnic tolerance in Balkans* » (Cook 1999). L'attitude envers la minorité turque s'était améliorée de façon spectaculaire, suscitant, de ce fait, d'excellentes relations avec la Turquie²⁰⁵ et la disparition complète de tensions entre les deux pays (Ganev 2003).

²⁰⁵ Un accord de libre-échange entre en vigueur en 1999. La Turquie devient un important consommateur d'énergie électrique bulgare et commence à investir massivement en Bulgarie. Même les pensions des Turcs de Bulgarie ayant émigré en Turquie leur sont maintenant envoyées dans ce pays (Cook 1999).

Il est intéressant de constater que, à la même époque, la préférence des Bulgares pour un dirigeant autoritaire diminue dans les mêmes proportions que l'hostilité contre les minorités ethniques (voir le tableau 3.24).

Tableau 3.24 Bulgarie - Préférence pour un dirigeant autoritaire, 1992-96
(Réponses favorables à la question « Êtes-vous d'accord avec l'opinion qu'il vaut mieux renoncer au Parlement et aux élections pour avoir un dirigeant fort, capable de prendre des décisions rapides? »)

1992	1994	1996
66%	45%	22%

(Source: Haerpfer 2002: 34)

Évidemment, cette évolution n'a rien à voir avec la crise financière de 1996. Il s'agit d'un changement réel et profond de la société bulgare, qui comprend progressivement que seul un système dominé par les valeurs démocratiques et par l'économie de marché peut la sauver de l'instabilité politique et des crises économiques.

Ce changement est mis en évidence par le développement de la société civile bulgare. Il faut observer que le retour des socialistes au pouvoir, après les élections de décembre 1994, avait marqué un changement visible de l'attitude gouvernementale envers les représentants de la société civile.

Selon l'analyste politique bulgare, Evgenii Dainov :

« Official policy retreated from a civic definition of citizenship and nationhood, while education programs were re-targeted at stimulating ethno-national awareness. A \$50 million World Bank grant for education reforms was rejected on the grounds that these reforms would stimulate intercultural awareness rather than Bulgarian national identity and pride. Following the same logic, a number of nonprofit organizations active in civic-education and ethnic-minority issues were declared agents of foreign interests aiming to undermine Bulgarian statehood. State employees, including teachers, have been instructed - under threat of sacking - to boycott conferences and seminars organized by non-government organizations. Most ministries, by the autumn of 1995, had withdrawn from common projects with nongovernment organizations. » (Kettle 1996: 29-30).

L'*Open Society Foundation*, par exemple, est systématiquement attaquée par des journaux progouvernementaux (comme *24 Tchassa*), qui l'accusent de vouloir « détruire la nation ». Le ministère de l'Éducation interdit son activité dans les écoles (*ibid.*).

Mais toutes ces mesures ne peuvent pas empêcher le développement de la société civile bulgare, dont l'origine historique est d'ailleurs assez complexe. Les « maisons de lecture » (tchitalichté), créées à partir du XIXe siècle, ont joué un rôle important dans le développement de la Bulgarie moderne. La fin du régime communiste est marquée par

l'apparition de mouvements écologistes, comme Eco-glasnost. Ces organisations, tolérées par les communistes, bénéficient de l'appui populaire et contribuent à la chute du régime totalitaire (Giatzidis 2002: 114-8).

Par la suite, s'est produit un essor rapide des ONG proprement dites. À la fin de 1996, elles sont plusieurs milliers - 2 900 selon Gill (2002: 115), 6 000 selon Giatzidis (2002: 113) - dont les domaines d'intérêts incluent les activités les plus diverses: le sport et les loisirs (21,8%), les activités professionnelles (19,2%), la culture et l'art (10%), l'assistance sociale (9,5%), l'éducation et la recherche (9%), la protection de l'environnement (6,9%), la santé (4,1%), les droits de la personne et des minorités (4,1%) et la coopération internationale (3%) (Giatzidis 2002: 113).

Il est vrai que ce tableau est peut-être trop optimiste. En fait, seulement 400 à 500 de ces ONG sont très actives. Comme ailleurs dans les Balkans, la principale cause est le manque de fonds. L'appui financier de l'État était inexistant, l'aide du secteur privé inadéquate et les ONG se sont avérées incapables de s'autofinancer. Par conséquent, les organisations internationales sont les seuls pourvoyeurs de fonds. Elles fournissent environ 95% du budget total des ONG (Giatzidis 2002: 121).

Pourtant, l'influence de ces organisations ne cesse de croître sur l'ensemble de la société bulgare. Selon des sondages effectués en avril 1994 et en décembre 1996, le pourcentage de personnes « favorables sans réserve » aux ONG passe de 13% à 25%, tandis que celui des personnes « complètement défavorables » diminue de 5% à 4%. La tendance se maintient par la suite (Giatzidis 2002: 114). L'attitude favorable est surtout le fait des jeunes, de la population urbaine et des personnes ayant des revenus plus élevés. Les personnes âgées, au chômage ou à la retraite, vivant à la campagne ou à revenu plus faible sont moins favorables aux ONG ou ignorent tout simplement leur existence (*ibid*).

C'est pour cela que les activistes de la société civile concentrent leurs efforts sur le changement d'une situation où, pour citer l'analyste politique bulgare Evgenii Dainov, « la plupart des Bulgares continuent de vivre dans une société centrée sur les liens de parenté et de groupe où la prise des décisions est floue et diffuse » (Kettle 1996: 64). Cette tâche déjà difficile est compliquée par l'attitude du régime de Videnov, hostile, comme nous l'avons vu, au développement de la société civile. Pourtant, dans le contexte d'une crise socioéconomique quasipermanente,

« la déception envers les partis politiques rend les ONG populaires puisqu'elles fournissent un nouvel espoir » à la société bulgare (Kettle 1996: 30).

Un élément important du développement des organismes sans but lucratif bulgares est lié à sa distribution géographique. C'est précisément à cause de l'appui des segments les plus dynamiques de la population, que les ONG sont concentrées dans la capitale et dans les grandes villes (Plovdiv et Varna). Pour corriger cette situation, l'*Open Society Foundation* commence à financer des clubs et des centres d'information dans tout le pays. Une autre initiative a comme résultat, en mai 1995, la création de la Fondation pour la réforme du gouvernement local. Par le biais des programmes destinés aux hommes politiques et aux fonctionnaires, cette fondation réussit à contribuer à l'amélioration d'administrations locales (Kettle 1996: 31).

Le développement de la société civile se double d'actions destinées à assurer la liberté des médias. Depuis leur retour au pouvoir en 1994, les socialistes bulgares avaient renforcé leur contrôle sur les médias électroniques. Or, en novembre 1995, 34 journalistes de la radio publique Horizon accusent la direction de la Radio d'État de modifier les programmes pour les rendre favorables au gouvernement. Le mouvement de protestation, appuyé par la société civile, débouche sur la création d'un syndicat des journalistes destiné à les protéger contre ce genre de pression (Koinova 1996: 52-54).

Nous pouvons donc constater l'ampleur du processus qui modifie non seulement l'attitude des Bulgares envers la minorité turque, mais l'ensemble de leurs convictions. Il s'agit de l'adhésion visible d'une majorité de la population au système de valeurs démocratique ; la société bulgare devient ainsi incompatible avec les tendances autoritaires du régime Videnov, ce qui entraîne la chute de celui-ci.

Par la suite, la consolidation démocratique est vraiment favorisée par l'inclusion du pays dans les négociations d'adhésion à l'Union européenne. Si la Bulgarie rate, tout comme la Roumanie, la première vague de l'élargissement, l'appartenance à la deuxième vague lui est assurée. Ceci rend la conditionnalité politique de l'UE extrêmement efficace et accélère le changement identitaire du complexe État-société bulgare jusqu'à lui permettre de faire partie de l'Union européenne à partir de 2007.

Pour conclure cette étude de cas consacrée à la Bulgarie, rappelons que le facteur dominant, après 1989, dans ce pays, est la persistance du système des valeurs (néo)communistes dont l'expression institutionnelle est le régime de Videnov.

La politique nationaliste de l'ancien dictateur communiste, Todor Jivkov, avait donné naissance à des persécutions à grande échelle de la minorité turque, culminant, en

1989, avec l'expulsion de 350 000 ethniques turcs. Après la disparition du Pacte de Varsovie, les tensions provoquées par cette situation et la différence entre les forces armées de Sofia et d'Ankara augmentent l'éventualité d'un conflit militaire.

Mais le néocommunisme bulgare, bien que dangereux par son penchant prosoviétique et prorusse - que le régime de sécurité centre et est-européen s'empresse d'éliminer -, n'adopte pas une attitude systématiquement hostile à la minorité turque. Et, pour sa part, le régime de sécurité s'intéresse assez peu à cette question, la considérant secondaire.

Finalement, toutes les tensions disparaissent progressivement au fur et à mesure que la société bulgare change sous l'influence des valeurs démocratiques propagées par le régime de sécurité. La minorité turque commence à être considérée comme une composante naturelle de la société bulgare, tandis que le pays se démocratise et adopte une attitude résolument pro-occidentale.

3.7 Conclusion

Les trois études de cas que nous venons de présenter illustrent les trois tendances nondémocratiques majeures qui se font jour dans les PECO après la chute du communisme : l'ultranationalisme, le néocommunisme et leur combinaison plus ou moins équilibrée. Pendant plusieurs années, les régimes de Meciar, d'Iliescu et de Videnov donnent une expression étatique-institutionnelle aux différents systèmes de valeurs. Si l'on ajoute les disputes historiques concernant les frontières et l'existence d'importantes minorités nationales, souvent persécutées à l'époque communiste, ces tendances sont de nature à déstabiliser gravement la sécurité régionale.

Naturellement, cette menace était plus prononcée là où, comme en Slovaquie, l'ultranationalisme constituait l'idéologie dominante et s'accompagnait d'une attitude ouvertement anti-occidentale. Pourtant, les néocommunistes roumains et bulgares n'hésitent pas à s'allier à des formations politiques ultranationalistes et à entreprendre eux-mêmes, (plus par calcul politique que par conviction) des actions dirigées contre leurs minorités nationales respectives. Or, à une époque où la Yougoslavie et l'ex-URSS voisines étaient le théâtre de graves conflits à dominante ethnique, les poussées ultranationalistes de Bratislava, de Bucarest et de Sofia mettaient en péril toute la région.

Pourtant, les tensions politiques ne parviennent pas à se transformer en tensions militaires. De plus, la chute plus ou moins rapide des trois régimes autoritaires finit par éliminer complètement les tendances déstabilisatrices associées à leur politique. Dans une large mesure, cette évolution est due à la présence du régime de sécurité que nous étudions.

Sa contribution est très visible dans le domaine de la diplomatie préventive (où nous devons rappeler le rôle du Haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE) et de la conditionnalité politique de l'Union européenne. Le cas slovaque est souvent invoqué pour affirmer l'échec de ces deux instruments. Mais une telle analyse ne prend en considération que l'obstination de Meciar, qui était due à un calcul géopolitique erroné. Il faut aussi regarder l'évolution que provoque le régime de sécurité au niveau de l'opposition slovaque : pour n'en donner qu'un exemple, c'est suite aux pressions extérieures que tous les partis démocratiques excluent définitivement la possibilité d'une alliance avec les ultranationalistes et mettent, implicitement, ceux-ci dans l'impossibilité de se maintenir ou de revenir au pouvoir.

Mais une contribution beaucoup plus importante est le fait de la diffusion des valeurs démocratiques. Puisque leur transmission par le régime de sécurité s'effectue de façon moins visible que les actions ponctuelles, on a tendance à ignorer ce processus dont l'importance est pourtant fondamentale.

Meciar, Iliescu et Videnov ne perdent pas les élections à cause de contraintes extérieures. Ils doivent quitter le pouvoir parce que, tout simplement, les sociétés de ces pays ne sont plus disposées à accepter de régime autoritaire. Dans les trois pays, les sondages d'opinion des années 1992-98 indiquent une baisse constante des idéologies nondémocratiques ainsi qu'une prise de conscience de plus en plus marquée du fait que les régimes autoritaires poussent ces pays dans la mauvaise direction.

Au moment des élections qui mettent fin au gouvernement des ultranationalistes et des néocommunistes, il s'agit déjà de sociétés dominées par le système démocratique de valeurs. Quelques années avaient suffi pour créer un fossé entre l'idéologie des gouvernements et les convictions de la population. Une société civile active avait fait son apparition et réussi à mobiliser l'électorat, en lui faisant dépasser son inertie postcommuniste.

La parenthèse nondémocratique prive les trois pays de plusieurs années de progrès par rapport au reste des PECO. Mais le retour à la démocratie leur permet de suivre ceux-ci dans leur évolution « européenne » et d'adhérer à l'OTAN et à l'Union européenne. Ce

simple fait prouve que tous les membres du régime de sécurité centre et est-européen sont soumis aux mêmes influences et finissent par suivre la même trajectoire.

La transformation des attitudes envers les minorités ethniques est un élément fondamental de l'élimination des tensions intrarégionales. En contribuant de façon décisive à cette évolution, le régime de sécurité modifie non seulement les identités des complexes États-sociétés concernés, mais la nature même de leurs relations internationales. L'Europe centrale et orientale évolue ainsi vers une culture kantienne, ce qui permet son adhésion à la communauté de sécurité occidentale.

Chapitre 4

Le régime de sécurité centre et est-européen et la Russie

Le « modèle yougoslave », c'est-à-dire la généralisation des conflits à dominante ethnique, était la menace la plus évidente pour l'Europe centrale et orientale de la première moitié des années 1990. Mais, en 1991, le coup d'État raté de Moscou laisse entrevoir un autre danger : un changement total de l'attitude russe. Sans aller jusqu'à la reprise de la guerre froide, cela aurait pu déboucher sur la (re)construction d'une sphère d'influence russe en Europe centrale et orientale, qui aurait déstabilisé l'ensemble de la région.

Ce chapitre essaie d'expliquer pourquoi le Kremlin s'est fixé des objectifs limités dans cette direction. Pour ce faire, nous allons analyser l'influence du régime de sécurité centre et est-européen, et d'autres facteurs sur la politique étrangère et sur l'identité russe. Trois études de cas, consacrées aux mêmes pays que dans le chapitre précédent, vont nous permettre de mieux comprendre les déterminants, les démarches et les limites des actions entreprises par Moscou à l'égard de ses anciens satellites européens.

4.1 Contraintes et identité : la politique étrangère de la nouvelle Russie

4.1.1 Le poids de l'histoire

Après la chute de Constantinople et la conquête ottomane des pays orthodoxes des Balkans, au début du XVI^e siècle, un moine russe définit Moscou comme « la troisième Rome »²⁰⁶ : l'héritière légitime de l'empire universel de Rome et de Byzance. Déjà, ce pays avait une mission qui allait imprégner toute son histoire ultérieure.

L'empire russe s'élargit par la suite à l'Est et à l'Ouest, devenant une puissance européenne à part entière. En particulier, la Russie s'érige en libératrice des Balkans. Les guerres contre les Ottomans créent un mythe qui, même aujourd'hui, guide la politique balkanique de Moscou. Ses relations avec la Bulgarie et la Serbie sont toujours profondément marquées par cet héritage (Jelavich 1991, Rossos 1981, Castellán 1991).

²⁰⁶ Pour une bibliographie sur ce sujet, voir Spillmann et Wenger (1999: 74).

L'avènement des bolcheviques ne change rien à la « mission ». La Russie/Union soviétique est toujours l'Empire élu, destiné à conquérir le monde au nom d'une idéologie universaliste (Keep 1996, Dullin 1994, Carrère d'Encausse 1983).

À la chute de l'URSS, la nouvelle Russie se trouve - comme les PECO deux ans auparavant - face à la menace du vide idéologique et identitaire. À la différence près que la référence occidentale ne pouvait pas être invoquée avec la même force, puisque la Russie n'avait jamais été un pays réellement européen et que 70 ans de communisme y avaient laissé des traces profondes.

4.1.2 Occidentalisme et slavophilie, atlantisme et eurasianisme

« Chaque fois que des Russes se réunissent - que ce soit dans leurs maisons de Moscou ou à Zurich dans le but d'analyser les problèmes de la sécurité européenne - leur discussion touche inévitablement la question philosophique de la nature de la Russie » (Spillmann et Wenger 1999: 13).

Cette remarque de Sergueï Rogov porte sur l'élément fondamental qui sépare la Russie des pays de l'Europe centrale et orientale : l'identité russe a toujours été un sujet de débat.

D'un côté, depuis un demi-millénaire, la Russie est consciente de sa « mission ». Panslavisme²⁰⁷, panorthodoxie ou communisme, ce sont des idéaux grandioses à la taille de son empire. À la même époque, dans l'autre moitié orientale de l'Europe, apparaissaient des modestes nationalismes rêvant d'indépendance. Plus tard, ils devenaient de simples satellites de la superpuissance communiste. Il est donc difficile d'affirmer que la Russie entre dans la même catégorie que ses voisins.

Le débat ne s'arrête pas là. Il s'agit donc d'un colosse aux missions uniques. Pourtant, au-delà de cet exceptionnalisme, les Russes doivent se définir en termes culturels. Sont-ils, au moins dans une certaine mesure, des Européens ? Doivent-ils l'être ?

Le XIXe siècle russe est dominé par le débat entre « occidentalistes » et « slavophiles »²⁰⁸. Pour les premiers, la Russie est un État européen, bien que très particulier. L'héritage byzantin et l'isolement dû à la domination mongole et à la

²⁰⁷ Pour une description du panslavisme et de ses effets dans les Balkans, voir Kohn (1963) et MacKenzie (1967).

²⁰⁸ Nous reprenons la description de Kortunov (1999: 39). Pour plus de détails, voir Andrzej Walicki, *The Slavophile controversy : history of a conservative utopia in nineteenth-century Russian thought* (1989).

xénophobie des tsars sont réels ; mais l'histoire du pays est une série d'essais désespérés en vue de rejoindre l'Occident. Cela est possible et les dirigeants russes ont le devoir d'effacer les barrières artificielles qui séparent la Russie et l'Ouest.

Pour les slavophiles, le pays n'est pas et n'a jamais été européen. C'est purement et simplement une civilisation distincte, à mi-chemin entre l'Europe et l'Asie. Il n'y a aucun parallèle avec l'Occident proprement dit ou même avec des pays comme la Pologne ou la Roumanie. L'histoire russe est une longue recherche de l'équilibre entre l'Ouest et l'Est, l'Europe et l'Asie, la chrétienté et l'islam. « Rejoindre » l'Europe ne peut être qu'une illusion, et une illusion dangereuse (Kortunov 1999: 39).

Après 1917, le communisme isole le pays du monde extérieur et, en particulier, de l'Occident. Cela favorise les tendances autarciques et la slavophilie prend la forme beaucoup plus ambitieuse de l'internationalisme communiste, dont le Vietnam, Cuba, l'Allemagne de l'Est ou l'Angola font l'expérience. Bien sûr, il n'y avait plus de débat. Le régime était totalitaire et l'unique doctrine acceptable et acceptée était la doctrine officielle. Or, de la fuite de Trotski jusqu'à l'arrivée de Gorbatchev, celle-ci est particulièrement unitaire (Keep 1996, Dullin 1994).

La nouvelle Russie, par contre, recrée le pluralisme politique et, par voie de conséquence, les conditions propices à la résurgence de l'ancien débat. Avec des changements mineurs, l'« occidentalisme contre slavophilie » prend la forme de l'« atlantisme contre eurasianisme ». Comme au XIXe siècle, ce débat influence non seulement la politique étrangère de la Russie, mais aussi son identité (Kortunov 1999: 40).

Pour les atlantistes, le seul intérêt national « réel » du pays est aujourd'hui le retour à la famille européenne des nations. Tout devrait être subordonné à cet objectif. Tout ce qui l'entrave doit être sacrifié. Les relations avec le reste de la Communauté des États indépendants (CÉI), par exemple, devraient être réexaminées si elles sollicitent trop l'attention et les ressources russes. La Chine ou d'autres pays de l'Asie ne doivent absolument pas être considérés comme des alternatives à l'Europe occidentale et aux États-Unis (Rahr 1992: 18).

Moscou doit renoncer aux relations héritées de l'URSS avec des pays du tiers monde et avec les derniers pays communistes. À l'ONU et dans les autres organisations internationales, la nouvelle Russie doit adopter une attitude prooccidentale. Elle doit appuyer les efforts de l'Ouest en vue de bloquer la prolifération des armes nucléaires et des missiles balistiques, et de limiter les exportations d'armes. En échange de ces sacrifices, un

processus rapide et irréversible intégrera le pays dans les structures politiques, économiques et de sécurité de l'Occident (Kortunov 1999: 41).

Pour les euroasianistes, par contre, la concentration, à l'Ouest, des efforts russes serait contre-productive. L'Europe n'acceptera jamais la Russie comme un partenaire égal et légitime puisque la Russie n'est pas un pays européen et n'appartient pas complètement à la civilisation européenne. Le seul effet d'une attitude prooccidentale serait une dépendance unilatérale de Moscou de la bonne volonté de ses partenaires occidentaux (*ibid.*).

Si l'indépendance de l'Asie centrale et du Caucase rend la Russie moins « asiatique » que l'Union soviétique, il est également vrai que la désintégration de l'ancienne fédération a créé une chaîne d'États parfois hostiles qui, de l'Estonie à la Moldavie, constituent une nouvelle barrière entre les Russes et l'Occident. L'intérêt national « réel » de Moscou est d'exploiter au maximum sa position transcontinentale unique. La Russie ne peut pas se permettre de subordonner les dimensions orientale et méridionale de sa politique étrangère aux seules relations avec l'Occident. Puisque le XXI^e siècle sera marqué par de fortes contradictions entre le monde développé et le monde en voie de développement, il faut profiter de cette situation pour agir en tant qu'arbitre des deux camps (Kortunov 1999: 41-2).

Si ces deux écoles de pensée sont irréconciliables, elles constituent au moins une alternative très claire. La nouvelle Russie devrait opter pour l'une ou l'autre, en espérant atteindre les objectifs implicites de son choix. En réalité, d'autres courants s'ajoutent au duel « atlantisme contre eurasianisme ». Du point de vue de la politique étrangère, la situation devient de plus en plus compliquée (voir la section suivante). Quant aux questions identitaires, le dépassement de la confusion postsoviétique est lent et difficile. Nous pouvons même affirmer qu'il est toujours prématuré de parler d'une réponse définitive.

4.1.3 Les étapes de la politique étrangère russe

Du point de vue stratégique, la chute de l'URSS signifie une perte majeure des moyens dont Moscou peut disposer. La nouvelle Russie hérite seulement de 60% des ressources économiques et de la population soviétiques. Son PIB est d'ailleurs inférieur à celui des Pays-Bas. Les frontières occidentales sont déplacées vers l'Est et privent le pays de ports importants sur la mer Baltique, la mer Noire et la Caspienne. Les forces

conventionnelles sont également réduites. Plus encore, une nouvelle structure de relations internationales prend forme suite à l'apparition de nouveaux États indépendants dans la partie européenne de l'ex-URSS, ainsi qu'en Asie centrale et dans le Caucase. Ce changement s'accompagne souvent de nouveaux problèmes de sécurité pour la Russie (Rogov 1994: 68, Tinguy 1998).

Ces contraintes ont, bien sûr, influencé la politique étrangère de Moscou. Pourtant, les méandres de celle-ci sont non une conséquence directe des déterminants extérieurs, mais plutôt l'écho des tendances, souvent contradictoires, de l'évolution du complexe État-société russe.

Selon Kortunov (1999: 25-26), la Russie d'Eltsine parcourt cinq grandes étapes. Il s'agit, d'abord, du fameux réformisme libéral « romantique » (1992-automne 1993). Celui-ci est suivi par l'intensification de la lutte interne pour le pouvoir et par le passage du pluralisme démocratique à la résurrection des contrôles centralisés rigides (fin 1993). Une troisième étape voit l'établissement d'un système présidentiel qui entraîne des réajustements majeurs des mécanismes de l'autorité étatique et de la prise de décision en matière de politique intérieure et extérieure (1993-fin 1994). Elle est suivie par l'exacerbation des contradictions internes, par la crise du gouvernement autoritaire (illustrée par la guerre de Tchétchénie, 1995-6) et par des luttes intenses pour le pouvoir au moment des élections nationales. Enfin, la dernière étape est marquée par des tentatives de consolidation politique et des luttes « bureaucratiques » pour le pouvoir pendant le deuxième mandat présidentiel d'Eltsine.

Il est évident que des changements si importants allaient nécessairement affecter la politique étrangère du pays. Nous allons, à présent, en résumer les épisodes les plus significatifs.

Au moment de la chute de l'URSS, la politique de Gorbatchev était arrivée à un atlantisme extrême qui influence fortement les dirigeants de la nouvelle Russie. Or, en ce qui concerne la politique étrangère, une forte continuité relie l'avant et l'après indépendance.

À l'époque où, comme nous l'avons vu, Moscou est associée à un réformisme libéral souvent qualifié de romantique, c'est-à-dire en 1992-1993, sa politique étrangère est marquée par les actions d'Andreï Kozyrev, ministre des Affaires étrangères. Dès la fin de 1991, il adopte une politique ouvertement prooccidentale (*ibid.*).

Il veut « accomplir la tâche historique de transformer la Russie du dangereux géant malade de l'Eurasie en un membre de la zone occidentale de coprosperité » (Bazhanov 1999: 163). Cela suscite d'excellentes relations avec l'Ouest, tandis que la politique de Kozyrev dans la nouvelle Communauté des États indépendants est décrite comme « conciliante, noninterventionniste et même isolationniste » (Aron 1998: 24). Durant les trois crises majeures de la période (Transnistrie, pays Baltes et Bosnie), elle fait appel au gradualisme, aux négociations, à l'accommodation et à la solidarité avec l'Occident (*ibid.*).

Les adversaires d'une telle approche ne tardent pas d'accuser ses tenants d'être

« les victimes d'un masochisme romantique, pétrifiées par le baiser charmeur de l'Amérique »²⁰⁹ et « des pseudo-diplomates qui s'inclinent de façon servile devant Washington et trahissent effectivement l'honneur et l'histoire des peuples slaves »²¹⁰.

Ce point de vue est adopté par un groupe de « *Derjavniks* » (du russe « *veliko derjavié* », « grand État ») dirigé par le conseiller d'État, Sergueï Stankevitch, et très influent dans le Soviet suprême et dans l'administration présidentielle. Leur attitude correspond assez bien aux grandes lignes de l'eurasianisme. Ils demandent une défense plus active des « intérêts vitaux russes » dans l'Étranger proche (l'ex-URSS) : transfert en Russie des armes nucléaires soviétiques, résolution des disputes en matière de frontières, défense des Russes restés dans les autres républiques ex-soviétiques. Ils insistent également sur la reconnaissance de la force en tant qu'instrument efficace dans les relations internationales (Aron 1998: 24, Donaldson et Noguee 1998: 114).

Mais les « *Derjavniks* » ne sont que des modérés par rapport aux autres critiques de Kozyrev, adeptes de positions extrêmes. Ceux-ci ne peuvent pas se résigner à la perte du statut de superpuissance et demandent ni plus ni moins que le retour de l'ancien empire communiste. Présents au Soviet suprême, au sein de la coalition « Unité russe » (appuyée par le « Front du salut national » et l'« Assemblée des officiers de toutes les armées »), ils se proposent de restaurer « la puissance et la gloire » soviétiques en « réunissant les terres russes » (c'est-à-dire les républiques ex-soviétiques) et en s'alliant avec les régimes anti-occidentaux de Cuba, de l'Iraq, de l'Iran, de la Corée du Nord et de la Libye (Kortunov 1999: 31).

²⁰⁹ « *Victims of romantic masochism, petrified from the charming kiss with America* » (Vladimir Loukine cité par Guskova 1995: 38).

²¹⁰ « *Pseudo-Russian diplomats who in servile fashion bow before Washington and actually betray the honor and the history of Slavic peoples* ». Message des participants au premier Congrès international des cultures slaves (Guskova 1995: 41).

Cette multipolarité²¹¹ et les profondes divisions au sein des institutions d'État²¹² rendent impossible l'adoption d'une attitude cohérente en matière de politique étrangère russe. Des membres du gouvernement font, à différentes occasions, des déclarations contradictoires qui sapent la crédibilité de Kozyrev. Des membres du Soviet suprême, de l'administration présidentielle et du ministère de la Défense contribuent, par leurs déclarations et actions, à rendre la situation de plus en plus compliquée.

Il faut préciser que plusieurs centres de pouvoir se forment dans la société russe et font des pressions pour promouvoir des intérêts souvent divergents. Il s'agit du puissant complexe militaro-industriel hérité de l'époque soviétique ; du secteur énergétique, principal exportateur du pays ; du secteur agricole et de l'industrie alimentaire ; enfin, de nouvelles entreprises et en particulier des institutions financières privées (banques, compagnies d'assurances, fonds d'investissement). Nous devons ajouter les dirigeants régionaux, qui influencent la politique étrangère non seulement par leurs pressions mais aussi directement, par des contacts avec les États voisins de leurs provinces (Kortunov 1999: 43).

L'atlantisme de Kozyrev, bien que dominant, ne peut donc être que très imparfait. De plus, il devient assez vite insoutenable. L'échec (et les coûts sociaux) de la « thérapie de choc » mise de l'avant par les libéraux provoque de vastes mécontentements dont profitent principalement la coalition « rouge-brune » des communistes, dirigés par Guennadi Ziouganov, et des ultranationalistes de Vladimir Jirinovski. Les uns et les autres exploitent, entre autres, la situation de l'ex-Yougoslavie pour critiquer l'attitude prooccidentale de leurs adversaires.

En vue des élections parlementaires de décembre 1993 (qui allaient de toute façon renforcer les positions des extrémistes), le président Eltsine effectue plusieurs changements importants dans la politique interne et externe du pays. Si l'événement le plus visible est le remplacement du Premier ministre libéral, Egor Gaïdar, par le conservateur Viktor Tchernomyrdin, l'orientation atlantiste de la politique étrangère russe subit elle aussi un coup fatal (*ibid.*).

²¹¹ Ted Hopf identifie quatre « principaux discours identitaires » : le discours « nouveau russe occidental », qui implique une entente entre la Russie et l'Ouest. Le discours « nouveau russe soviétique », qui demande le retour de l'URSS. Le discours « libéral essentialiste », qui considère la Russie comme un État unique dans un monde formé par des États uniques. Enfin, le discours « libéral relativiste », qui nie la possibilité d'obtenir l'unité réelle de la Russie (Hopf 2002: XV).

²¹² Pour la présentation détaillée des acteurs institutionnels impliqués dans la politique étrangère russe voir Buszynski (1996: 15-30) et Lo (2002: 30-37).

Kozyrev conserve son poste, mais seulement après avoir changé de « vision ». L'énoncé officiel de la politique étrangère est approuvé par le président Eltsine, en avril 1993, après plusieurs mois de débat entre les organismes intéressés. Ce document marque l'adoption d'une politique étrangère « nationaliste pragmatique », largement inspirée par l'eurasianisme. Sur les neuf « intérêts vitaux » de la Russie, seul le troisième touche à un sujet en dehors des frontières de l'ancienne URSS.

« L'étranger proche » devient donc la principale dimension des préoccupations extérieures. Pour le reste du monde, il est d'abord fait référence aux pays de l'Europe de l'Est²¹³, puis à l'Europe occidentale²¹⁴ et, seulement par la suite, aux États-Unis (Donaldson et Noguee 1998: 117). Enfin, une triple identité russe semble commencer à prendre forme : la Russie en tant que « superpuissance régionale », la Russie en tant que grande puissance mondiale et la Russie en tant que superpuissance nucléaire²¹⁵ (Aron 1998: 27).

La conséquence la plus importante de l'abandon total de l'atlantisme est l'obtention d'un consensus assez ample de la classe politique et de la société russe²¹⁶. Le fait que l'Occident est maintenant officiellement considéré comme un concurrent sur les marchés mondiaux (en particulier pour les ventes d'armes et pour la technologie spatiale) donne satisfaction aux ultranationalistes et aux communistes. D'ailleurs, comme le tableau 4.1 le montre, l'opinion publique est de plus en plus anti-occidentale.

Tableau 4.1 Résultats obtenus aux élections de 1993 et 1995 par les partis russes classifiés en fonction de leur attitude en matière de politique étrangère

	1993	1995
Anti-occidentaux / anti-réformistes	43,31%	46,10%
Prooccidentaux / pro-réforme	30,10%	10,75%
Centristes / eurasiens	13,65%	18,72%

(Source Ivory 1999: 59)

²¹³ « Qui se situent dans notre sphère historique d'intérêt » (Donaldson et Noguee 1998: 117).

²¹⁴ Dont « l'intégration sans la Russie pourrait affecter gravement les intérêts vitaux de la Fédération russe » (*ibid.*).

²¹⁵ Ce dernier aspect est développé dans la doctrine militaire préliminaire adoptée en novembre 1993. À cause de la crise de ses forces armées, la Russie s'appuie sur les moyens nucléaires pour maintenir un certain niveau de puissance militaire. La dissuasion nucléaire, qui inclut une option de « première frappe », y est considérée comme un moyen stratégique important (Spillman et Wenger 1999: 227).

²¹⁶ Aron (1998: 27) l'appelle « Consensus-93 ».

Le dernier obstacle vers une unité presque totale est, en dépit de sa « conversion », Kozyrev lui-même. Mais, après les élections de décembre 1995, il quitte son poste pour un siège au Parlement.

Il est remplacé par Evgueni Primakov, ancien correspondant de la Pravda au Moyen-Orient et, très probablement, ancien agent du KGB. Lors de sa première conférence de presse, le nouveau chef de la diplomatie russe présente ses priorités : créer des conditions externes renforçant l'intégrité territoriale de la Russie ; encourager l'intégration pacifique des États membres de la CÉI ; stabiliser les conflits régionaux dans la CÉI et dans l'ex-Yougoslavie ; prévenir la prolifération des armes de destruction massive (Petro et Rubinstein 1997: 102). L'atlantisme avait vécu.

Il ne faut pourtant pas considérer ce changement comme un retour à la guerre froide. Le rejet de l'atlantisme ne signifie pas l'adoption d'une attitude antioccidentale. Il s'agit seulement du rejet de la politique prooccidentale à outrance de 1992-3 et de l'idée qu'il faut faire des sacrifices pour conserver de bonnes relations avec l'Ouest. Primakov n'est ni prooccidental, ni anti-occidental. Il construit un pont entre les deux orientations. Sa politique étrangère est le plus souvent décrite comme « pragmatique » (Donaldson et Noguee 1998: 291, Ivanov 2002: 15).

Pourtant, plusieurs éléments viennent envenimer les relations avec l'Occident. La guerre de Bosnie et l'élargissement de l'OTAN montrent l'impuissance russe face aux États-Unis, en provoquant à Moscou des frustrations évidentes. Les brutalités russes dans la première guerre de Tchétchénie attirent les critiques occidentales. Si cela n'affecte pas l'essentiel des relations avec l'Ouest, toute chance de retour à une politique atlantiste devient peu vraisemblable²¹⁷.

Le deuxième mandat présidentiel d'Eltsine apporte des tentatives visibles de consolidation politique qui ne pouvaient pas ignorer la politique étrangère du pays. Entre autres, le rôle crucial joué par les milieux financiers dans la réélection du président augmente considérablement leur influence sur la politique interne et externe du Kremlin. Or, leur approche est surtout économique et pragmatique.

Un autre facteur est la transformation de la société russe de l'époque. Même pour les nombreux groupes et individus mécontents de l'évolution du pays, il est évident que la

²¹⁷ Le titre du texte de Shlapentokh (1998), « *The Changing Russian View of the West : From Admiration in the Early 1990s to Hostility in the Late 1990s* » nous semble exagéré, mais il constitue une bonne illustration de notre affirmation.

Russie n'abandonnera pas la voie du capitalisme. Ils doivent donc ajuster leurs vues et leurs actions à cette situation (Bazhanov 1999: 166-7).

Le résultat se traduit par une orientation qu'illustre la doctrine de sécurité adoptée en 1997. Ce document affirme, pour la première fois dans l'histoire russe, que les principales menaces contre la sécurité nationale ne sont pas de nature militaire, mais liées aux défis que posent les crises économiques, les problèmes sociaux et les tensions ethniques. Il reconnaît « l'absence d'agression à grande échelle contre la Russie dans l'avenir prévisible » et demande la concentration sur « les opportunités fondamentalement nouvelles permettant de mobiliser les ressources pour résoudre les problèmes internes du pays ». La tâche de rebâtir la Russie à partir de valeurs illustrées par la société civile, le respect de la loi et l'économie de marché correspond, dans le domaine des relations internationales, à la recherche d'une coopération avec les pays voisins, à la renonciation explicite aux « buts hégémoniques et expansionnistes » et au développement d'une politique étrangère pragmatique et prévisible (Spillmann et Wenger 1999: 14). Plusieurs déclarations officielles faites à la même époque mettent l'accent sur l'abandon de toute ambition idéologique globale (Aron 1998: 32).

Pourtant, vers la fin du deuxième mandat d'Eltsine et au début de la présidence de Poutine, les trois facteurs négatifs de 1995-97 refont surface, soit l'intervention occidentale en Yougoslavie (au Kosovo, cette fois), la poursuite de l'élargissement otanien et les critiques concernant les brutalités russes lors de la deuxième guerre tchétchène. Accentués par le climat institutionnel anarchique accompagnant la fin de l'époque eltsinienne, ils refroidissent davantage les relations avec l'Occident et génèrent « une atmosphère marquée par un pessimisme aigu et un maximum de ressentiment envers l'Ouest » (Lo 2003: 12).

En janvier 2000, une nouvelle doctrine de sécurité (« le Concept de sécurité nationale ») remplace le document analogue de 1997. Elle décrit deux tendances globales : le monde unipolaire désiré par les États-Unis, fondé sur des solutions unilatérales, sur l'emploi de la force militaire et le rejet du droit international ; et le monde multipolaire appuyé par la Russie. Sept menaces à la sécurité nationale russe sont identifiées : l'affaiblissement de la recherche scientifique, la fuite des cerveaux, le séparatisme, le terrorisme international, l'élargissement de l'OTAN, les actions des services secrets étrangers et le retard que connaissent la réforme des forces armées et l'industrie de défense (Staar 2002: 14).

Trois mois plus tard, en avril 2000, une nouvelle doctrine militaire détaille les neuf menaces militaires contre la Russie : les revendications territoriales, le non-respect des intérêts russes, les conflits armés près des frontières de la CÉI, l'expansion des blocs et des alliances étrangers, le stationnement des troupes près des frontières de la CÉI, les provocations armées dirigées contre les militaires russes stationnés à l'étranger, les opérations d'espionnage, la discrimination contre les citoyens russes à l'étranger et le terrorisme international (*ibid.*).

Cette double énumération suffit pour démontrer l'importance d'une tendance qui va dominer la politique étrangère de l'administration Poutine : la « sécurisation ». Il s'agit de la prééminence du politico-militaire par rapport aux priorités économiques. En dépit de l'importance de celles-ci, l'agenda externe du Kremlin est dominé par des intérêts sécuritaires purs et durs. De plus, les éléments-clés de la géopolitique - jeux à somme nulle, équilibre des puissances, sphères d'influence - gardent une importance majeure dans les calculs de Moscou (Lo 2003: 14).

Néanmoins, en dépit de cette orientation vers le sécuritaire, la politique étrangère de Poutine reste entourée d'une aura de mystère. Paradoxalement, l'activisme du président (illustré par ses nombreux contacts à haut niveau) obscurcit, au lieu d'éclairer, la direction de ses démarches externes. Le Kremlin n'a pas encore choisi une philosophie de politique étrangère ou, du moins, une vision spécifique du monde. Son approche globale semble spécialement conçue pour laisser ouvertes toutes les options (Lo 2003: 14-15). « La caractéristique de la politique étrangère de Poutine est son effort étudié de ne pas choisir » (Legvold 2001: 69).

Cette situation ne signifie pourtant pas que la conduite des relations internationales de la Russie est anarchique. D'abord, il faut distinguer entre les objectifs stratégiques et les tactiques employées pour les atteindre. Un bon exemple est l'attitude envers la CÉI. Poutine insiste sur le fait qu'il ne perçoit pas les républiques ex-soviétiques comme appartenant à la sphère d'influence russe. Mais ses actions réelles suggèrent le contraire.

De plus, à l'époque d'Eltsine, les déclarations officielles définissaient la CÉI comme la priorité de la politique étrangère russe. En réalité, il s'agissait d'une direction d'intérêt souvent secondaire. Par contre, Poutine adopte une attitude très discrète. Mais en réalité il est beaucoup plus sérieux qu'Eltsine quant à l'exercice de l'influence russe dans l'ex-Union soviétique, qu'il traite comme une sphère d'influence *de facto* de la Russie (Lo 2003: 16).

En fait, Poutine est

« un réaliste pragmatique moderne qui pense selon des catégories de puissance et voit le monde comme intensément compétitif. Quant à la place de la Russie dans le monde, il pense toujours en termes de grande puissance » (Pravda 2003: 40).

L'importance des facteurs économique ne signifie pas, dans cette perspective, que Moscou se résigne à un statut international modeste. Le gouvernement russe doit employer toutes les ressources disponibles pour devenir plus compétitif sur le plan économique et être capable de jouer son rôle de grande puissance. Pour le moment, la faiblesse économique oblige la Russie à faire preuve de beaucoup d'habileté et de profiter de toutes les opportunités, comme ce fut le cas après le 11 septembre 2001 (*ibid.*).

Pour conclure cette section, énumérons les huit caractéristiques de la politique étrangère russe identifiées par Lo (2002: 5-9). Il nous semble qu'il s'agit de la meilleure synthèse du sujet et, de plus, ce tableau coïncide avec nos propres constats :

1) L'élément le plus important de la politique étrangère russe pendant l'administration d'Eltsine est son caractère fragmenté. La classe politique est profondément divisée sur les valeurs, les priorités politiques et les moyens à employer. L'absence d'un consensus en matière d'intérêt national force les relations extérieures à refléter la réalité dominante de l'époque : le jeu volatil des influences et des intérêts en général opposés, mais parfois convergents.

2) Toujours à l'époque d'Eltsine, il y a une politisation prononcée de la politique étrangère. À cause des incertitudes politiques chroniques et de la crise socioéconomique permanente, la prise de décisions est réactive et vulnérable aux marchandages. Les victimes de ce phénomène sont le choix judicieux de priorités et la mise en oeuvre des politiques.

3) La création des illusions et des mythes occupe un rôle central. L'énergie consommée pour démontrer que la Russie est une force mondiale prédisposée à la coopération, mais qui conserve une puissance redoutable est aussi importante que l'énergie dépensée pour atteindre cet objectif. Le résultat est la « potemkinisation » de la politique étrangère : la création d'une illusion de cohérence et de vision dans les déclarations et les documents officiels.

4) La dés-idéologisation de la politique étrangère russe est largement exagérée. On ne peut pas affirmer que Moscou agit sur la seule base de la *Realpolitik*. L'idéologie joue un rôle central dans la formulation et l'exécution de cette politique. Mais plusieurs

idéologies (libérale, impériale, etc.) se disputent la prééminence, ce qui entraîne un manque visible de cohérence.

5) La classe politique russe continue de percevoir la politique étrangère en termes géopolitiques. La notion de sphère d'influence russe et les rapports de force avec d'autres pôles de puissance et leurs sphères d'influence y jouent un rôle fondamental.

6) La politique étrangère russe est centrée sur l'Occident, mais sans être prooccidentale. Cette situation perdure en dépit du discours eurasianiste. Sous Eltsine, les États-Unis représentent la plus importante influence externe sur la politique du Kremlin.

7) L'approche d'ensemble de la politique étrangère russe, pendant l'administration d'Eltsine, est réactive et *ad hoc*. La prise de décisions suit un principe : éviter les risques. Le résultat, largement accidentel, est un « pragmatisme par défaut » et non le consensus désiré par le régime.

8) Sous Poutine, la caractéristique la plus évidente de la politique étrangère est la « sécurisation ». Une approche plus unifiée, mieux coordonnée et plus active est également visible. Pourtant, beaucoup de changements touchent plutôt la forme que le fond. La perspective d'une politique étrangère « normale », dans le sens occidental, est incertaine. Les caractéristiques fondamentales de l'époque d'Eltsine perdurent.

De plus, on ne peut pas dire si la disparition du caractère fragmenté de la politique étrangère des années 1990 est une conséquence de l'apparition d'un consensus durable ou une réponse temporaire à la domination politique de Poutine. De toute façon, il est évident que le nouveau président a réussi à provoquer une certaine résurgence de la Russie en tant qu'acteur régional et mondial (Lo 2002: 5-9).

4.1.4 Un « gaullisme sans de Gaulle »

Au-delà des nombreuses contradictions et incohérences de la politique étrangère russe, un constat s'impose. S'il faut la caractériser par un seul terme, ce terme est « gaullisme ». Plusieurs auteurs s'accordent sur l'incontestable parallèle entre la Russie postsoviétique et la France gaullienne. D'ailleurs, le premier à employer ce terme n'est pas un analyste, mais un acteur de la vie politique russe. Sergueï Karaganov, président du Conseil russe pour la politique étrangère et la défense et conseiller du président Eltsine,

propose, en 1995, que la Russie poursuive une stratégie explicitement inspirée de la politique du président français Charles de Gaulle²¹⁸.

Cette stratégie, qu'il appelle « gaullisme sans de Gaulle », devrait être un rejet à la fois de l'isolationnisme et d'une politique prooccidentale à outrance. Moscou devrait chercher la coopération stratégique et la participation totale aux structures de sécurité européenne, en s'opposant en même temps, de façon agressive, à l'expansion de l'OTAN (Petro et Rubinstein 1997: 152).

Si la doctrine officielle russe évite les références explicites au gaullisme, ce concept décrit parfaitement la politique poursuivie par Eltsine à partir de son deuxième mandat et par Poutine, par la suite.

« Après février 1996, la Russie évolue dans la direction d'une philosophie plus appropriée à servir son intérêt national, un 'gaullisme' russe, pour ainsi dire, modelé d'après l'idéologie de restauration de la dignité et de la grandeur de la France sous le général De Gaulle dans les années 1960 » (Bogaturov 1998: 82).

Il ne faut pas oublier que le gaullisme était « une position, pas une doctrine ; une attitude, pas un ensemble cohérent de dogmes » (Stanley Hoffman cité par Aron 1998: 31). L'idéologie de De Gaulle n'était que « la résolution de donner à la France le plus grand rôle possible dans un monde hostile » (*ibid.*). Il s'agissait de restaurer la grandeur de la France, mais dans le cadre de l'ordre international existant.

Cela est également valable pour la Russie. Son opposition à l'Occident, en général, et aux États-Unis, en particulier, n'est due ni à l'idéologie, ni au révisionnisme. Par conséquent, c'est une opposition pragmatique et autocensurée (Aron 1998: 32). Elle fait penser à l'attitude de De Gaulle par rapport à l'Amérique de son époque : « une position critique à la surface, mais qui en essence regarde les États-Unis comme un ami et un allié » (Shlapentokh 1998: 78).

4.2 La Russie et le régime de sécurité centre et est-européen

La section précédente montre dans quelle mesure la Russie est et se perçoit comme un État spécial. Pendant toute la période postcommuniste elle a conscience des énormes

²¹⁸ Dans un article intitulé « *Gaullist Strategy Will Lead to Western Concessions* », Prism, July 14, 1995, Part 1, cité par Petro et Rubinstein (1997: 152).

différences qui la séparent des PECO. Quelle que soit la doctrine officiellement en vigueur, Moscou ne se considère jamais comme un pays postcommuniste comme les autres.

Son appartenance au régime de sécurité que nous étudions est plutôt le résultat du choix volontaire de contribuer à la stabilité régionale que la conséquence d'une quelconque communauté de destin avec le reste de l'Europe centrale et orientale. D'un côté, ce choix semble inévitable dans le contexte des orientations politiques des années 1990. Évidemment, des extrémistes, comme Jirinovski ou Ziouganov, auraient donné une tout autre allure aux relations extérieures du pays. Mais la Russie, qui préfère les modérés Eltsine et Poutine, ne peut avoir qu'une politique étrangère également modérée.

D'un autre côté, cela n'empêche pas le Kremlin de s'arroger un rôle dominant à l'intérieur de la CÉI. Il aurait pu essayer d'appliquer une approche similaire aux PECO. Il ne le fait pourtant pas. Dans la prochaine section, nous essaierons de démontrer que cette option n'est pas due au hasard, mais à l'identité de la nouvelle Russie et à sa perception de sa propre légitimité.

4.2.1 La Russie et les organisations composantes du régime

Le statut particulier de la Russie, par rapport au régime centre et est-européen, se reflète dans sa relation spéciale avec les trois organisations qui composent celui-ci. D'abord, Moscou n'a pas signé d'accord européen, ce qui est de nature à restreindre l'efficacité du régime en raison de l'absence du cadre permettant le fonctionnement efficace de la conditionnalité politique. Quant à la CSCE/OSCE et au Partenariat pour la Paix, la Russie ne se contente pas d'être l'objet de leurs démarches. Elle essaie activement de les influencer, voire de les instrumentaliser, pour atteindre ses propres objectifs.

Par voie de conséquence, l'effet du régime est d'une tout autre nature que dans le cas des PECO. Pourtant, il est suffisant pour influencer de façon significative la nouvelle identité russe et, par cela, la politique de la Russie envers l'Europe centrale et orientale.

a) La Russie et l'Union européenne

Dès le premier moment, la Communauté / Union européenne s'empresse d'établir des bonnes relations avec Moscou. Déjà en 1991 elle reconnaît la nouvelle Russie comme successeur de l'Union soviétique dans le cadre de l'accord de commerce UE-URSS (conclu en 1989) et s'engage à appuyer les réformes démocratiques et économiques russes. Elle adopte également le programme TACIS²¹⁹ dont la Russie sera un important bénéficiaire (Ivory 1999: 66).

Pourtant, la réaction russe est assez prudente au début. Comme nous l'avons déjà montré, le Concept officiel de politique étrangère d'avril 1993 affirme que l'intégration de l'Europe occidentale « sans la Russie pourrait affecter gravement les intérêts vitaux de la Fédération russe » (Donaldson et Noguee 1998: 117). Mais, assez vite, les choses vont changer.

Du point de vue économique, d'abord, le Kremlin s'aperçoit que l'Union européenne est son principal bailleur de fonds, son principal créancier, le plus important partenaire commercial, un des premiers investisseurs, la première source d'aide humanitaire et un partenaire important dans le domaine de la coopération scientifique. Du point de vue politique, l'UE parvient à être perçue à Moscou comme un contrepoids occidental à l'OTAN et aux États-Unis. Après l'abandon de sa politique atlantiste, la Russie essaie systématiquement de se servir de sa coopération avec Bruxelles dans un sens contraire aux intérêts hégémoniques américains.

Pour l'Union européenne, la dimension économique, bien que nonnégligeable²²⁰, est secondaire. Ce qui compte davantage est l'importance essentielle de la Russie pour la stabilité mondiale et régionale. L'UE fait donc tout en son possible pour encourager la transition russe vers la démocratie et l'économie de marché et pour établir d'excellentes relations bilatérales (*ibid.*).

Un premier instrument est le programme TACIS. Lancé en 1991, il fournit à la Russie une aide dont le montant s'élève, jusqu'à la fin de la décennie, à environ deux milliards d'ECU. Il a un triple objectif : appuyer la transition des pays de la CÉI, y compris la Russie, à l'économie de marché et à la démocratie, développer des partenariats, des liens

²¹⁹ « Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States ».

²²⁰ La Russie fournit notamment 20% du gaz et 16% du pétrole consommés dans l'UE (Ivory 1999: 68).

et des réseaux à tous les niveaux et intégrer les républiques ex-soviétiques dans l'économie mondiale (Ivory 199: 72).

Les domaines visés sont l'édification et la restructuration des institutions, la mise en place des politiques, la conception des cadres légaux, la formation ainsi que la création des projets pilotes. Cela concerne de nombreux secteurs de l'économie russe : l'énergie et la sûreté nucléaire ; l'appui aux entreprises, y compris la privatisation, la conversion des usines militaires et le secteur financier ; le développement des ressources humaines ; les transports, les télécommunications, l'agriculture et l'environnement (*ibid.*). Le programme TACIS joue également un rôle majeur dans la création, en 1996, du « Plan d'action de l'Union européenne pour la Russie » et du « Programme TACIS pour la démocratie ».

Un deuxième instrument de la coopération européenne avec la Russie est « l'Accord de partenariat et de coopération », conclu en juin 1994 et entré en vigueur en décembre 1997 (Ivanov 2002: 102, 176). Sa négociation dure trois ans et, puisque la ratification prend trois ans et demi, un accord intérimaire est conclu pour accélérer la mise en oeuvre des mesures concernant le commerce. Peu importe ces retards, il s'agit d'un progrès important sur la voie du développement de la coopération économique et du partenariat politique²²¹. Quatre nouveaux éléments font leur apparition : la Russie est enfin considérée comme « une économie de marché », ce qui implique l'élimination des obstacles qui existent au commerce avec les « économies d'État » ; la coopération économique est élargie à un grand nombre de domaines ; à long terme, la création d'une zone de libre-échange est prise en considération, et le cadre institutionnel des relations bilatérales est

²²¹ Voici les objectifs de cet accord conformément à son premier article :

- fournir un cadre approprié au dialogue politique entre les parties afin de permettre le développement de relations étroites entre elles dans ce domaine,
- développer les échanges, les investissements et les relations économiques harmonieuses entre les parties sur la base des principes de l'économie de marché afin de favoriser un développement durable dans les parties,
- renforcer les libertés politiques et économiques,
- soutenir les efforts accomplis par la Russie pour consolider sa démocratie, développer son économie et mener à terme son processus de transition vers une économie de marché,
- fournir une base pour une coopération dans les domaines économique, social, financier et culturel, fondée sur les principes des avantages mutuels, de la responsabilité mutuelle et du soutien mutuel,
- promouvoir les activités d'intérêt commun,
- fournir un cadre approprié à l'intégration progressive entre la Russie et une zone plus vaste de coopération en Europe,
- créer les conditions nécessaires à l'instauration future d'une zone de libre-échange entre la Communauté et la Russie, couvrant essentiellement tous les échanges de biens entre elles, ainsi que les conditions nécessaires pour permettre la liberté d'établissement des sociétés et la liberté des échanges transfrontaliers de services et des mouvements de capitaux.

(Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, art. 1).

considérablement renforcé par la création du Conseil de coopération et du Comité de coopération parlementaire.

Des réunions périodiques entre le président russe, le président de la Commission européenne et la Présidence de l'UE sont également institutionnalisées, ainsi que des réunions ministérielles et des fonctionnaires gouvernementaux. L'efficacité de ce dialogue institutionnalisé ne doit pas être négligée. Déjà, la première réunion du Conseil de coopération adopte un ambitieux programme de travail pour 1998, couvrant 17 secteurs d'activité (Ivory 199: 88).

Par la suite, d'autres documents renforcent la coopération de l'Union européenne avec la Russie. Le Conseil européen de Cologne adopte, en juin 1999, une « Stratégie commune à l'égard de la Russie » dont les objectifs sont la consolidation démocratique, l'intégration de la Russie dans un espace économique et social européen commun, le renforcement de la stabilité et de la sécurité européennes et mondiales et la confrontation des défis communs (Ivory 199: 90).

De son côté, la Russie adopte, en juin 2000, sa Stratégie à moyen terme pour les relations avec l'UE. Celle-ci concerne non seulement le développement des relations économiques et politiques bilatérales et leur efficacité, mais aussi « la protection des intérêts russes pendant l'élargissement de l'UE » et « le développement d'une structure paneuropéenne pour la coopération » (Ivanov 2002: 103). Cette dernière prend en considération le développement de la composante de sécurité et de défense du processus d'intégration européenne. D'ailleurs, le sommet Russie-UE d'octobre 2000 se solde par une « Déclaration commune sur le renforcement du dialogue et de la coopération sur les questions politiques et de sécurité en Europe » qui met en place un mécanisme de consultations spéciales sur la sécurité et la défense (*ibid.*).

Les progrès de la coopération entre l'Union européenne et la Russie sont réels et constituent l'expression d'une évidente bonne volonté réciproque. Pourtant, il ne faut pas se leurrer quant à la portée de cette coopération. Aucun parallèle n'est possible avec la situation des PECO.

Les dimensions, la situation géopolitique et l'état de développement démocratique et socioéconomique de la Russie rendent illusoire toute perspective d'adhésion à l'Union européenne. Par conséquent, les accords bilatéraux ne sont pas des accords d'association et leurs objectifs sont extrêmement limités par comparaison avec les Accords européens.

L'élément-clé de ces derniers, la conditionnalité, est pratiquement inexistant dans le cas russe.

C'est donc une relation entre des partenaires pratiquement égaux, conscients du fait qu'ils ne peuvent rien imposer à l'autre. Leur coopération est motivée plutôt par des intérêts que par des affinités. Elle est de nature à favoriser la stabilité européenne et, implicitement, à faciliter la tâche du régime centre et est-européen. Mais elle contribue peu au changement identitaire de la Russie et ne peut influencer que très marginalement l'évolution future de celle-ci.

b) La Russie, l'OTAN et le Partenariat pour la Paix

En dépit de leurs limitations, les relations UE-Russie sont bonnes et en plein essor. Ce n'est pas le cas des rapports OTAN-Russie. À l'exception de la brève période atlantiste, les Russes ont toujours considéré l'OTAN avec beaucoup de méfiance. Son élargissement, en particulier, a des résonances cauchemardesques au sein de l'élite politique et de la population russe.

La Russie est membre du Cocona depuis mars 1992. Mais la fin de la brève période atlantiste de sa politique étrangère change son attitude envers l'Ouest, en général, et l'OTAN, en particulier. En 1993, pendant une visite à Varsovie, Eltsine parle favorablement de la perspective d'une adhésion polonaise à cette organisation. Mais quelques jours plus tard, de retour à Moscou, il doit retirer cette affirmation sous la pression des membres de son administration et, en particulier, des militaires (Donaldson et Noguee 1998: 214).

Juste avant les élections de décembre 1993, Evgueni Primakov²²² critique durement l'élargissement de l'OTAN. Celui-ci créera « une nouvelle situation géopolitique qui serait extrêmement dangereuse pour la Russie » (*ibid.*). Moscou propose plusieurs alternatives : adhésion simultanée des PECO et de la Russie, transformation de la CSCE/OSCE en organisation de sécurité paneuropéenne contrôlant et l'OTAN et la CÉI et garantie de la sécurité des PECO par l'OTAN et la Russie (Petro et Rubinstein 1997: 152, Donaldson et Noguee 1998: 214).

²²² Il était, à l'époque, le chef de l'espionnage russe. En 1996, il allait devenir ministre des Affaires étrangères.

La réponse de l'OTAN est la poursuite d'une expansion lente et graduelle, conçue pour apaiser les craintes russes²²³. Dans un premier temps, le Partenariat pour la Paix est proposé à tous les membres de l'OSCE. Moscou y adhère en juin 1994 ; un protocole reconnaît explicitement le statut spécial de la Russie.

Mais en novembre 1994, les élections au Congrès américain donnent la majorité aux Républicains. Il demandent l'élargissement de l'OTAN, et l'administration Clinton appuie cette idée. En même temps, l'amendement Brown permet aux pays de Visegrad l'achat d'armes jusque-là réservées aux membres de l'OTAN. En réaction, Moscou reporte sa participation au Partenariat pour la Paix. Au sommet OSCE de Budapest, Eltsine déclare même que l'élargissement de l'OTAN risque de provoquer une « paix froide » (Donaldson et Noguee 1998: 215).

C'est en 1995 que Sergueï Karaganov lance sa doctrine du « gaullisme sans de Gaulle » (voir la section 4.1.4.). Elle est explicite sur le rejet de l'élargissement de l'OTAN. Voici la liste des « dangers » associés à ce processus :

- retard de l'intégration de la Russie en Europe par la création de sous-systèmes de sécurité qui excluent Moscou ;
- érosion de la confiance russe dans l'Ouest, isolant davantage la Russie et fortifiant les cercles politiques anti-occidentaux ;
- encouragement, à l'intérieur de la Russie, de la tendance d'établir un système de sécurité alternatif, accentuant ainsi la division de l'Europe ;
- limitation de la capacité de la Russie de participer à l'évolution internationale suite à l'expansion de l'OTAN, avant la mise en place d'un nouveau mécanisme de sécurité ;
- transformation des pays Baltes et de l'Ukraine en sources permanentes de discorde avec l'Ouest (Petro et Rubinstein 1997: 152-3).

Il faut ajouter qu'au moment du débat concernant la participation russe au Partenariat pour la Paix, les atlantistes se montrent favorables, les eurasianistes restent indécis et les extrémistes s'y opposent. Mais par rapport à l'élargissement de l'OTAN, les trois camps s'unissent pour dire un « Non » très vigoureux (Light *et al.* 2003: 63).

Néanmoins, en dépit de l'opposition russe, en 1995, il devient évident que l'OTAN va s'élargir. Le Kremlin essaie d'obtenir du moins le respect de quelques conditions

²²³ Craintes stimulées par les actions militaires de l'OTAN en Bosnie.

préalables. Il demande une révision du Traité sur les forces conventionnelles en Europe, l'assurance du nondéploiement des troupes et des armes nucléaires sur le territoire des nouveaux membres, le rejet de la candidature à l'adhésion des anciennes républiques soviétiques (et en spécial des pays Baltes) et la reconnaissance d'un système de sécurité russe dans la CÉI (Donaldson et Noguee 1998: 216).

L'Occident essaie d'apaiser les tensions, sans être pourtant disposé à des concessions significatives. Tout en critiquant l'élargissement, Moscou commence enfin sa participation au Partenariat pour la Paix le 31 mai 1995. La compensation qu'elle obtient pour renoncer à son opposition à l'élargissement prend la forme d'une charte longtemps négociée. Le 27 mai 1997, Boris Eltsine et Javier Solana signent « L'Acte fondateur sur les relations réciproques, la coopération et la sécurité entre l'OTAN et la Fédération russe ». Ce document crée un Conseil OTAN-Russie destiné à analyser les questions de sécurité en Europe. Les décisions sont prises par consensus ; mais l'OTAN est libre d'agir sans l'approbation du Conseil (Donaldson et Noguee 1998: 217).

En Russie, l'Acte ne suffit pas pour convaincre les nombreux opposants à l'élargissement. Ses clauses sont qualifiées d'ambiguës et de vagues ; il est affirmé que son application même dépend de l'interprétation donnée à ces clauses (Maximychev 1999: 197). Le soir de la signature, Eltsine reconnaît dans une entrevue à la télévision la faiblesse de la position russe (Evgueni Primakov, le ministre des affaires étrangères, avait clamé qu'il s'agit d'une « grande victoire » pour la Russie) (*ibid.*).

En juillet 1997, trois pays centre-européens sont invités à adhérer à l'OTAN. Le même mois, 66% des Russes considèrent que cela représente une menace directe à l'adresse de la Russie. Moscou déclare une fois de plus que la poursuite de l'élargissement (en particulier, pour ce qui concerne les pays Baltes) est inacceptable (Donaldson et Noguee 1998: 217-8, Light *et al.* 2003: 64).

Pourtant, en dépit de sa lenteur, l'expansion de l'OTAN continue. Mais, après le 11 septembre, Poutine utilise le prétexte de la lutte au terrorisme pour justifier son acceptation de l'élargissement à l'ensemble des PECO, pays Baltes compris. L'administration américaine avait réellement été influencée dans ses décisions par le désir d'utiliser à la fois l'OTAN et l'Europe centrale et orientale dans ses actions militaires. Le Kremlin en profite d'ailleurs pour ajouter les rebelles tchéchènes à la liste des terroristes et justifier ainsi leur dure répression. Mais cela ne diminue pas l'hostilité envers l'OTAN : « Les buts politiques

et militaires de l'OTAN divergent sur beaucoup de points des intérêts nationaux de la Fédération russe et parfois les contredisent directement » (Ivanov 2002: 178).

En conclusion, nous pouvons affirmer, qu'à partir de 1993, la Russie et l'OTAN entretiennent des relations antagoniques. Il n'est pas question que l'organisation nord-atlantique contribue à l'occidentalisation du pays. De plus, si la Russie s'implique dans le Partenariat pour la Paix, c'est dans un tout autre sens que les PECO. Elle marchandise tout simplement sa participation pour faire pression sur les décideurs américains. Dans l'ensemble, les tensions de nature géopolitique associées à l'élargissement de l'OTAN favorisent le camp des antioccidentaux russes et, implicitement, limitent la coopération sécuritaire entre Moscou et l'Ouest, et sa participation au régime de sécurité centre et est-européen.

c) La Russie et la CSCE/OSCE

En 1975, le succès de la Conférence d'Helsinki est le résultat de la volonté de coopération de l'URSS. Quinze ans plus tard, les progrès remarquables de la CSCE/OSCE auraient été inimaginables sans l'engagement actif de Moscou. Mais, tout comme à Helsinki, cela ne veut pas dire que la participation russe est désintéressée. Si la Russie s'implique activement dans le développement de cet organisme paneuropéen, c'est dans un but évident : l'utiliser comme contrepoids à l'hégémonie occidentale (et en particulier américaine) en Europe.

Déjà, en 1992, la Russie et l'Allemagne formulent une proposition commune destinée à rendre la CSCE/OSCE plus efficace par sa transformation en Conseil de sécurité européen. Celui-ci constituera la base d'un système continental de sécurité collective réunissant, dans un seul cadre institutionnel, toutes les organisations sécuritaires européennes. Le Cocona agira comme principale composante, tandis que l'OTAN, l'Union de l'Europe occidentale et la CÉI devront se constituer en organismes associés (Maximychév 1999: 191-2).

Nous avons déjà analysé, dans la section consacrée à l'OSCE, l'effet négatif que ce plan a sur le développement de la CSCE/OSCE. Les États-Unis ne peuvent que s'opposer à un scénario qui rend l'OTAN égale à la CÉI, en la soumettant au veto russe.

D'ailleurs, il est très probable que ce Conseil de sécurité européen, soumis à la règle du consensus, aurait été aussi peu efficace que le Conseil de sécurité de l'ONU.

Finalement, au sommet de Budapest, à la fin de 1994, la CSCE ne fait que changer de nom, se transformant en OSCE. Cette apparente institutionnalisation ne faisait que cacher l'absence réelle de progrès dans son développement. C'est à partir de ce moment que l'organisation commence à être marginalisée dans l'arène sécuritaire européenne, laissant la place principale à l'OTAN.

Pourtant, la Russie ne désarme pas. En 1997, son ministre des Affaires étrangères, Evgueni Primakov, reprend l'idée d'utiliser l'OSCE comme fondement d'un système de sécurité paneuropéen, en commençant par l'adoption d'une Charte européenne de sécurité fortement inspirée des documents de cette organisation (Maximychev 1999: 194). La Russie réitère son désir de réunir l'ONU, l'OSCE, le Conseil de l'Europe, l'OTAN, l'Union européenne et la CÉI dans une structure sécuritaire respectant trois principes :

- éviter les éléments de sécurité inégale (allusion évidente à l'élargissement de l'OTAN) ;
- éviter le dédoublement des fonctions de l'ONU ; les opérations de maintien de la paix et les sanctions doivent être conditionnées par l'existence d'un mandat onusien (ce point fait penser à l'implication de l'OTAN en ex-Yougoslavie) ;
- acceptation définitive des frontières actuelles ; les pays participants doivent prendre des engagements en matière de transparence et de contrôle des activités militaires (Bazhanov 1999: 173-4).

Moscou constate que ses propositions sont de nouveau ignorées. De plus, certaines tendances dans l'évolution de l'OSCE ne sont pas bien reçues par la Russie.

« Récemment, l'Ouest a essayé de restreindre les fonctions de l'OSCE et de transformer l'organisation en un forum provincial dont le but se limite, en gros, à des responsabilités humanitaires (...). On court le risque de voir l'OSCE passer d'institution paneuropéenne destinée à formuler et à exprimer la volonté collective de tous ses États membres en un instrument visant à influencer certains États, une sorte d'outil de 'démocratisation forcée' » (Ivanov 2002: 98).

Ces affirmations sont plus faciles à comprendre, si l'on pense que l'état de la démocratie n'est brillant ni en Russie (Tchéchénie incluse), ni dans le reste de la CÉI.

Cela prouve, à nouveau, le désir russe d'instrumentaliser l'OSCE. À Moscou, l'organisation est toujours perçue en termes géopolitiques. Se soumettre à ses décisions ou accepter ses critiques n'est pas normal. À la différence des PECO, la Russie se considère trop importante pour se soumettre à l'influence de l'organisation.

Naturellement, une telle situation rend peu efficaces les actions de l'OSCE dirigées vers Moscou. Les pressions ponctuelles exercées sur la Russie en vue d'atteindre certains objectifs immédiats sont moins fructueuses que celles de l'Union européenne. Mais cela ne signifie pas que l'OSCE ne peut pas influencer le complexe État-société russe.

En fait, le rôle de la CSCE/OSCE est fondamental pour le processus de diffusion des valeurs démocratiques en Russie. Certes, les résultats de ce processus ne sont pas les mêmes qu'en République tchèque, par exemple. Mais leur existence ne peut pas être niée.

Dans la section 4.2.3 nous analyserons plus en détail la situation des valeurs démocratiques russes. Nous nous contentons ici de remarquer que ces valeurs existent et que leur origine est étroitement liée à la CSCE/OSCE et au même processus de diffusion que dans le cas des PECO. Nous avons vu le peu d'efficacité de l'Union européenne et le rôle négatif joué par l'OTAN dans l'occidentalisation de la Russie. D'autres organisations, comme le Conseil de l'Europe, sont encore moins importantes à cet égard. La seule structure organisationnelle qui a réellement influencé le complexe État-société russe dans un sens favorable au système démocratique de valeurs reste la CSCE/OSCE.

Cette influence est fortement favorisée par la coïncidence de la période de rapide développement institutionnel de l'organisation (1990-94) et de la période d'ouverture politique de la fin de l'URSS (1990-91) et, par la suite, de l'attitude prooccidentale de la Russie « atlantiste » (1992-93). C'est à cette dernière époque que les Russes bâtissent leurs institutions démocratiques, en s'inspirant ouvertement du système de valeurs promu par la CSCE/OSCE. En dépit des obstacles que la démocratie rencontre en Russie, sa trajectoire a comme point de départ l'influence considérable exercée par la CSCE/OSCE au début des années 1990. Par conséquent, cette organisation y joue un rôle plus important que dans les PECO, puisqu'elle est presque le seul instrument capable de contribuer au changement identitaire russe.

4.2.2 La politique russe envers les PECO

À la chute de l'URSS, les élites russes ne sont pas convaincues de l'importance des PECO pour la sécurité de la nouvelle Russie. C'est pourquoi, à l'époque « atlantiste » peu d'importance est accordée à cette région (Lamentowicz 1997: 360). À la fin de 1993, le commentateur politique Stanislav Kondrashov classe l'Europe centrale et orientale comme

la quatrième ou la cinquième priorité de la politique étrangère russe²²⁴ (Donaldson et Noguee 1998: 220).

Le dialogue Russie-PECO à cette époque touche surtout au retrait des troupes stationnées auparavant par l'URSS sur le territoire de ses satellites et le règlement des dettes provenant des accords commerciaux conclus dans le cadre du Comecon. En effet, comme les PECO et la Russie sont en train de réorienter leurs échanges économiques vers l'Occident, cela diminue de façon draconienne le commerce entre les anciens membres du bloc communiste.

Mais, en 1993, les choses commencent à changer. L'indifférence russe cesse au moment où il devient évident que la CSCE/OSCE ne se transformera pas en système continental de sécurité collective et que, tôt ou tard, l'OTAN s'ouvrira aux PECO. Eltsine entreprend une campagne de charme destinée à éliminer ce qu'il appelle « certaines difficultés psychologiques » dans les relations bilatérales, difficultés attribuées à « l'héritage maudit de l'URSS » (Donaldson et Noguee 1998: 219). Pendant l'été de 1993, il visite les capitales centre-européennes²²⁵, condamne les invasions soviétiques de 1956 et 1968 ainsi que le massacre de Katyn (Mangott 1999: 49), signe plusieurs accords²²⁶ et va jusqu'à déclarer qu'il ne s'oppose pas à l'adhésion polonaise à l'OTAN (de retour à Moscou, il change d'avis sur ce dernier point).

Au début de novembre 1993, dans une réunion du Conseil scientifique pour la politique étrangère du ministère russe des Affaires étrangères, Kozyrev déclare que l'Europe orientale est une région prioritaire pour les intérêts nationaux russes. La « nouvelle phase » des relations bilatérales est caractérisée par quatre objectifs-clés : la mise en oeuvre et l'expansion des accords bilatéraux existants ; l'approfondissement des relations commerciales légales afin de limiter l'expansion du commerce illégal et le développement du marché noir ; l'expansion des accords et des institutions paneuropéens au-delà des divisions Est-Ouest, et le développement de la coopération au niveau sous-régional dans le but de saper l'ancienne « mentalité de bloc » (Petro et Rubinstein 1997: 185).

²²⁴ Un sondage effectué par *International Affairs*, le journal du ministère russe des Affaires étrangères, montre que l'Europe centrale et de sud-est joue un rôle très marginal dans les préoccupations des diplomates russes. D'ailleurs, le ministère ne dispose pas d'un département s'occupant des PECO (Petro et Rubinstein 1997: 185).

²²⁵ Pour une description détaillée de ces visites et de l'ensemble des relations Russie-PECO à cette période, voir Donaldson et Noguee 1998: 219-224.

²²⁶ En particulier, les Traités d'amitié et de coopération avec la République tchèque et la Slovaquie (août 1993) et un accord de coopération militaire avec la Pologne (juillet 1993) (Holmes 1995: 131).

Pourtant, à la même époque, l'appui électoral pour l'ultranationaliste Jirinovski amène un changement de la politique étrangère russe, qui prend un tournant explicitement anti-OTAN. Il provoque aussi des craintes au sein des PECO, qui commencent à voir l'adhésion à l'OTAN comme seule parade à un éventuel impérialisme russe. Les ministères russes de la Défense et de la Sécurité interne formulent des critiques violentes contre les pays de Visegrad, les plus actifs en faveur de l'élargissement (*ibid.*).

Cela ne fait qu'empirer les choses. Après le succès de Jirinovski (qui voulait restaurer l'empire soviétique) aux élections de décembre 1993, même la Lituanie demande l'adhésion à l'OTAN (Holmes 1995: 131). Progressivement, l'ensemble des PECO adopte des attitudes de plus en plus favorables à l'Alliance nord-atlantique et finit par faire partie de ses deux vagues d'élargissement. L'opposition russe à ce processus démontre clairement que Moscou veut avoir un droit de regard sur l'évolution sécuritaire des PECO, situation que les nouvelles conditions rendent inacceptable.

De toute façon, le Kremlin n'a jamais eu une politique cohérente envers les PECO dans leur ensemble. Son approche est principalement individuelle. Certains aspects - comme l'opposition à l'élargissement de l'OTAN - sont bien sûr communs, mais, en grande majorité, ils varient d'un pays à l'autre en fonction des conditions locales.

Pourtant, du point de vue des intérêts stratégiques de la Russie, l'Europe centrale et orientale peut être partagée en trois sous-régions d'importance différente²²⁷. Le groupe nordique, qui réunit la Pologne et les pays Baltes, a une importance stratégique, militaire et économique fondamentale. Il sépare le territoire russe de l'Occident, il contrôle l'accès à l'enclave de Kaliningrad, il est traversé par des oléoducs et des gazoducs transportant la majorité des exportations russes en ce domaine et il inclut les ports baltes essentiels au commerce de la Russie. Il faut ajouter l'existence d'importantes minorités russes en Estonie et Lettonie. Pourtant, l'occupation russe et soviétique de ces pays a laissé des traces profondes. L'attitude envers Moscou y est plutôt hostile et caractérisée par une profonde méfiance.

Les relations de la nouvelle Russie avec la Pologne, le pays centre-européen le plus grand et disposant de la position stratégique la plus importante, sont assez intenses. Visites, accords et déclarations visent plusieurs aspects du politique et de l'économie²²⁸. Pourtant, les Polonais restent méfiants. Même après le remplacement du président Lech

²²⁷ Nous reprenons la classification de Mangott (1999: 50-51).

²²⁸ Pour une description détaillée voir Donaldson et Noguee (1998: 220-221).

Walesa par l'ancien communiste Aleksei Kwasniewski (suite aux élections de décembre 1994), la Pologne demande avec énergie l'adhésion à l'OTAN, qu'elle obtient en 1997.

Quant aux pays Baltes, la question des minorités russes d'Estonie et de Lettonie envenime les relations avec Moscou, qui va jusqu'à imposer des sanctions économiques contre la Lettonie. De toute façon, les trois anciennes républiques soviétiques font tout en leur possible pour orienter leurs relations politiques et économiques vers l'Occident et, au grand dam de la Russie, arrivent à être acceptées par l'OTAN et par l'Union européenne.

Une deuxième tendance est représentée par le groupe central, composé de la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie. Ce sont les PECO les moins intéressants pour Moscou. De plus, les Tchèques et les Hongrois ont de mauvais souvenirs des interventions russes et soviétiques²²⁹ et, après la chute du communisme, deviennent les champions de l'occidentalisation.

Par contre, la Slovaquie constitue un cas spécial. Du point de vue stratégique, sa position centrale et la proximité de l'Autriche neutre et de l'Ukraine la rendent intéressante. L'ultranationalisme de Meciar l'éloigne de l'Occident en la forçant à se chercher d'autres alliés. C'est ainsi que Bratislava établit une relation spéciale avec la Russie (voir plus loin la section 4.3). Il s'agit d'un élément si important pour la politique russe dans la région que nous considérons utile de l'analyser en détail plus loin dans ce chapitre.

Enfin, le troisième axe concerne les Balkans. Ici, la Russie des tsars est toujours perçue comme la force qui les a libéré du joug ottoman (Jelavich 1991, Rossos 1981). Les guerres yougoslaves, en particulier, permettent aux ultranationalistes russes et, dans une certaine mesure, au Kremlin de ressusciter panslavisme, panorthodoxie et idéologie impériale. Les multiples défaites de la cause serbe, épousée par la Russie, ne font que fortifier cette solidarité antioccidentale qui, jusqu'à un certain point, englobe aussi la Grèce otomanienne, mais orthodoxe.

L'objectif de cette thèse nous empêche d'étudier en détail le cas yougoslave. Il s'agit d'une sous-région qui n'appartient pas au régime de sécurité et dont le changement identitaire est dominé par des valeurs nondémocratiques. Elle donne aux Russes l'occasion de revivre un passé glorieux (par rapport aux échecs présents), facilitant ainsi la tâche de

²²⁹ Le coup d'État de 1947 et l'invasion de 1968 pour Prague, la suppression de la Révolution de 1848-49, l'occupation de 1944 et l'invasion de 1956 pour Budapest, pour ne rappeler que les épisodes les plus connus (Carrère d'Encausse 1983).

Jirinovski. Mais elle n'arrive pas à influencer le comportement russe à l'égard du régime de sécurité qui fait l'objet de notre étude.

Par contre, la Bulgarie de Videnov et la Roumanie d'Iliescu sont d'excellents exemples d'une politique russe active à l'intérieur de ce régime. Le deux pays occupent une position stratégique non seulement pour l'accès russe à la Yougoslavie (comme la crise du Kosovo l'a montré) et à la Grèce mais, ce qui est plus important, pour le transit du pétrole et du gaz de la mer Caspienne vers l'Europe occidentale et la Méditerranée. Ils peuvent, en particulier, constituer une alternative aux trajets traversant la Turquie pro-américaine.

La Bulgarie a toujours été prorusse et ses citoyens considèrent sincèrement la Russie comme le libérateur providentiel qui a mis fin à un demi-millénaire d'oppression ottomane (Castellan 1991, Jelavich 1991, Kohn 1963). Une alliance avec Moscou y semble toute naturelle et Videnov en profite. En Roumanie, par contre, la Russie est aussi impopulaire qu'en Pologne. Les multiples invasions russes du XIXe siècle, le pacte Ribbentrop-Molotov et l'occupation soviétique après 1944 y ont laissé de sombres traces (Durandin 1995, Castellan 1991). Pourtant, le régime d'Iliescu est instauré, en 1989, avec l'appui soviétique et conserve longtemps son penchant pour les héritiers russes de Gorbatchev. Nous analyserons ces deux situations dans des études de cas qui, avec celle consacrée à la Slovaquie, permettront de mettre en lumière les spécificités de l'implication russe dans les PECO.

Pour revenir à la politique d'ensemble de la Russie en Europe centrale et orientale, nous constatons qu'il existe deux types de relations bilatérales. D'un côté, dans la plupart des cas, il y a une méfiance visible des PECO face au colosse russe. Aux tristes expériences du passé tsariste et soviétique s'ajoute à présent l'orientation prooccidentale, toute naturelle pour des sociétés sorties du totalitarisme mais que les Russes s'efforcent de dissuader de se tourner vers l'Occident.

Ce droit de regard, implicitement revendiqué par Moscou, n'est pas de nature à rassurer ces États. Ils arrivent très vite à la conclusion que l'adhésion à la communauté occidentale de sécurité est le seul moyen d'éliminer toute menace à leur souveraineté. Or, ce constat est hostile aux intérêts géopolitiques de la Russie.

Toutefois, dans trois cas - la Slovaquie de Meciar, la Roumanie d'Iliescu et la Bulgarie de Videnov - cette l'hostilité est remplacée par une attitude favorable qui conduit à l'apparition de relations spéciales avec Moscou. Du point de vue stratégique, la Slovaquie est une tête de pont utile au centre de la région, mais pourtant isolée du reste du « bloc »

pro-Kremlin de la CÉI (à l'époque, l'Ukraine comptait parmi les champions du GUUAM²³⁰).

Mais la Roumanie et la Bulgarie sont contiguës à la Serbie également prorusse. De plus, depuis le XVIIIe siècle les Balkans sont la région de préférence de l'expansion de Moscou. Ce sont les affinités de langue, de culture et de religion avec les peuples de la péninsule qui aident les Russes à se forger des idéologies impériales (panslavisme, panorthodoxie) toujours fonctionnelles (Jelavich 1991, Rossos 1981, Kohn 1963, MacKenzie 1967). Par voie de conséquence, la tentation de (re-)constituer une sphère d'influence russe dans les Balkans est énorme.

Néanmoins, ce n'est pas ce qui se produit. La Russie accepte et essaie d'exploiter au maximum la coopération de ses alliés bénévoles. Mais, au moment où les différents régimes politiques sont renversés à la suite d'élections libres, elle se résigne, en général, à la nouvelle situation.

En fait, après la chute du communisme, Moscou n'essaie jamais de déstabiliser les PECO. Il y a offensive de charme, opposition déclarative à l'élargissement de l'OTAN, sanctions économiques (d'importance secondaire) contre la Lettonie. Mais les Russes ne veulent pas que les relations deviennent vraiment antagoniques avec les membres du régime. Ils n'utilisent donc pas les moyens dont ils disposent pour renverser les gouvernements ou pour les contraindre à adopter une politique favorable aux intérêts russes.

Nous considérons que les déterminants fondamentaux de cette situation sont liés à la légitimité et à l'identité de la nouvelle Russie. La section suivante explorera ces éléments.

4.2.3 Le régime de sécurité et l'identité de la nouvelle Russie

Toute analyse consacrée à la Russie postsoviétique finit par aborder la question fondamentale de son identité. Or, du point de vue politique, cette identité est presque toujours perçue par le biais du dilemme démocratie-autoritarisme. C'est un aspect qui nous

²³⁰ GUUAM (Géorgie, Ukraine, Ouzbékistan, Azerbaïdjan, Moldavie) réunissait les républiques ex-soviétiques qui, sans aller jusqu'à demander la dissolution de la CÉI, s'opposaient aux efforts russes (union douanière, accords économiques et militaires, etc.) qu'elles interprétaient comme une tendance à reconstituer l'URSS (voir <http://www.guam.org/>).

semble essentiel: il met en relation l'évolution russe et la diffusion des valeurs démocratiques assurée par le régime que nous étudions.

Nous avons déjà vu que l'histoire russe est une longue alternance de mouvements pro- et antioccidentaux. Ceci concerne en particulier la modernisation du pays, lancée il y a trois siècles par Pierre le Grand, mais restée inachevée à ce jour. L'occidentalisme et la slavophilie du XIXe siècle ou l'atlantisme et l'eurasianisme d'aujourd'hui ne sont que les conséquences politico-culturelles de cette quête à forte connotation identitaire (Kohn 1963, Walicki 1989). Le débat démocratie-autoritarisme s'y inscrit également.

Avant 1991, la Russie n'a jamais connu la démocratie. L'absolutisme des tsars est remplacé par le totalitarisme soviétique qui, contrairement à ce qui se produit en Europe centrale et orientale, sévit pendant plus de sept décennies. La culture politique russe est, avant tout, une culture de la répression. Le communisme détruit la classe moyenne et ne tolère aucune manifestation de la société civile. Sa tâche est favorisée par le niveau de développement socioéconomique, qui reste très bas par rapport à l'Europe. La culture russe et la religion orthodoxe ne sont pas, non plus, de nature à encourager les mouvements contestataires. Pour résumer, c'est le pays le moins propice à une expérience démocratique (Keep 1996, Dullin 1994, Carrère d'Encausse 1983).

Pourtant, c'est un État démocratique qui est instauré à la chute de l'URSS. Une explication, plutôt générale, veut que cela ait un lien avec la fameuse troisième vague de démocratisation. Plus précisément, nous considérons que la principale raison de cette évolution est la diffusion de plus en plus importante des valeurs démocratiques pendant la période de Gorbatchev grâce à l'influence de la CSCE. L'Union soviétique avait participé à la création du processus d'Helsinki en acceptant l'élément fondamental de la protection des droits de l'homme. En 1990, elle avait signé la Charte de Paris, assumant ainsi implicitement le respect de la triade droits de l'homme-démocratie-capitalisme. Il était inévitable que ces valeurs se diffusent dans la société et la classe politique russes.

Naturellement, à la fin de 1991, cette diffusion était plutôt superficielle. Mais, en 1989, elle n'avait pas été plus profonde à Prague ou à Budapest. L'essentiel est de dépasser le seuil permettant l'instauration d'un système politique démocratique. Moscou y arrive et s'ouvre alors la période du « libéralisme romantique » de 1992-93 (Shevtsova 1999).

En apparence, la Russie suit la même trajectoire que les PECO. Mais les obstacles à la démocratisation énumérés plus haut sabotent la consolidation démocratique. Le coup de grâce vient de l'échec des réformes économiques, dû à des facteurs structurels. Dans la

deuxième moitié de 1993, les ultranationalistes et les communistes deviennent assez influents pour mettre en danger les conquêtes de la démocratie. Eltsine réussit à se maintenir au pouvoir, mais seulement en intégrant dans son programme (et son comportement) politique beaucoup d'éléments inspirés par les revendications de ses adversaires. La démocratie n'est pas éliminée, mais une dérive autoritaire de plus en plus visible en empêche la consolidation. Plus tard, l'arrivée au pouvoir de Poutine ne fait qu'accentuer cette tendance (Carrère d'Encausse 2000, Shevtsova 1999, Grare 1996, Canales *et al.* 2004).

L'État russe conserve son cadre démocratique, mais la prééminence des valeurs démocratiques dans la société russe est très relative. En fait, il s'agit d'un mélange réunissant des éléments appartenant aux systèmes de valeurs démocratique, ultranationaliste et néocommuniste qui font penser à la Roumanie d'Iliescu²³¹.

Seulement, la Roumanie iliescienne est soumise, comme tous les PECO, à la forte influence du régime de sécurité centre et est-européen. La Russie se méfie de l'OTAN, n'a conclu qu'un partenariat économique avec l'Union européenne et défie les actions pro-démocratiques de l'OSCE. Elle est toujours « vulnérable » au transfert des valeurs démocratiques de cette dernière organisation, mais ceci n'a aucune commune mesure avec l'influence multidimensionnelle du régime de sécurité sur les PECO.

La démocratisation russe est donc incomplète et ne semble pas devoir se consolider dans un avenir proche (Carrère d'Encausse 2000, Canales *et al.* 2004). Cette situation influence lourdement non seulement son évolution interne, mais aussi sa politique étrangère. Il est certain que la dynamique des relations Russie-Occident aurait été différente si le processus de démocratisation avait suivi le même chemin que dans les PECO.

L'absence d'une réelle démocratie russe et, à long terme, la possibilité d'un retour à l'autoritarisme rendent l'Ouest et les PECO méfiants. À cela s'ajoute le « gaullisme sans de Gaulle » dont nous avons parlé, c'est-à-dire l'effort russe de récupérer son statut de grande puissance dans l'arène internationale. Ce sont là deux facteurs qui entravent sérieusement les relations avec l'Europe centrale et orientale, forcée de se chercher un abri dans la communauté occidentale de sécurité.

²³¹ S'il s'agit de comparer le niveau de démocratisation de la Russie à celui des trois « mauvais élèves » de l'Europe centrale et orientale, il nous semble qu'à leur apogée la Slovaquie de Meciar et la Roumanie d'Iliescu étaient moins démocratiques que la Russie à la même époque. En Bulgarie, Videnov n'a pas eu le temps nécessaire pour fortifier son régime et n'a pas réussi à égaler ses collègues slovaque et roumain. Mais les trois pays ont, par la suite, choisi une démocratisation accélérée, chemin que la Russie n'a pas suivi.

Néanmoins, en analysant la politique étrangère russe à l'égard des PECO, nous constatons une importante différence par rapport à l'attitude envers la CÉI. Depuis 1993, Moscou affirme ouvertement son intérêt pour une position centrale par rapport aux autres républiques ex-soviétiques (à l'exclusion des pays Baltes) et n'hésite pas à utiliser à son propre avantage les guerres civiles de Transnistrie, d'Abkhazie, d'Ossétie du Sud et du Nagorno-Karabakh²³² (Kremenjuk 1994, Roubinski 2001, Brzezinski et Sullivan 1997, Claveau 2002). Il est évident que la Russie considère qu'il est parfaitement légitime d'agir de cette façon puisque la CÉI est une chasse gardée, un espace réservé à l'exercice de son hégémonie.

Quant à l'Europe centrale et orientale, Moscou y cherche seulement des alliés volontaires, devenus prorusses suite aux intérêts spécifiques de leur régime politique (voir, plus loin, les sections 4.3.2, 4.4.2 et 4.5.3). Il faut souligner que les trois cas où une telle évolution se produit - la Slovaquie de Meciar, la Roumanie d'Iliescu et la Bulgarie de Videnov - voient également le succès temporaire des systèmes de valeurs nondémocratiques. Autrement dit, Moscou se cherche des alliés parmi ceux qui, de leur propre gré, rejettent à la fois l'attitude prooccidentale et les valeurs occidentales.

D'un côté, ce genre d'alliance ne pouvait pas être condamnée par l'Ouest puisqu'il n'y avait pas de contrainte de la part de Moscou. De l'autre, du point de vue idéologique, le rejet du système occidental de valeurs mettait ces pays dans la même situation que la Russie. Par conséquent, leur coopération était naturelle et beaucoup plus stable qu'une alliance fondée sur des intérêts passagers. En fait, celle-ci ne cesse qu'au moment où les sociétés slovaque, roumaine et bulgare délaissent les valeurs nondémocratiques et renversent les régimes qui les représentent.

Une deuxième observation s'impose. Comme l'étude de cas le montrera, la relation avec la Slovaquie de Meciar est beaucoup plus superficielle que dans les cas roumain et bulgare. Moscou profite de la singularité que représente Bratislava au sein d'une région prooccidentale à outrance. Mais il n'avait aucunement participé à la création du régime de Meciar. En général, son attitude envers l'Europe centrale (les « 4 de Visegrad » et les pays Baltes) est extrêmement prudente, sinon passive. Visiblement, les Russes ne se sentent pas le droit d'intervenir.

²³² Cette situation n'est pas, à notre avis, de nature à confirmer les théories selon lesquelles la Russie postcommuniste aurait relégué aux oubliettes toute ambition impériale, pour se concentrer sur la construction d'un nouvel État-nation.

Par contre, la politique de la Russie dans les Balkans est d'une tout autre nature. Cette région était traditionnellement la cible de l'expansion russe. La plupart des peuples balkaniques considèrent Moscou comme allié historique et membre de la famille de peuples orthodoxes ou slaves (Jelavich 1991, Rossos 1981, Castellan 1991). En novembre 1989, Bush et Gorbatchev semblent avoir conclu un accord « transférant » l'Europe centrale à l'Occident, mais réservant les Balkans à l'URSS (Hall 1997, Durandin 2002, Chavero Pozo 2001, Ivanov 2001). La même année, les pressions soviétiques contribuent à renverser les dictateurs bulgare et roumain et à instaurer des gouvernements néocommunistes favorables à l'Union soviétique (*ibid.*).

La Russie est l'héritière presque involontaire de ce passé. Elle ne fait que poursuivre la politique soviétique dans la région²³³, en profitant de ses nombreux atouts. C'est ainsi que la Roumanie, la Bulgarie et - en dehors du régime - la Yougoslavie/Serbie deviennent les alliés « légitimes » de Moscou.

Il faut pourtant insister sur cette légitimité. Il suffit de regarder les sondages d'opinion et les déclarations de tous les hommes politiques en ce qui a trait aux crises yougoslaves pour se convaincre que toute la société russe, dirigeants compris, croit sincèrement en la légitimité de l'implication dans les Balkans. Mais, à la différence de la CÉI, il s'agit d'une légitimité limitée.

Si les relations avec la Roumanie d'Iliescu et la Bulgarie de Videnov ont un caractère spécial, elle ne dépassent jamais le niveau d'un partenariat relativement équilibré. Il n'est pas question d'adopter les attitudes hégémoniques appliquées à la même époque dans la CÉI. Et, au moment où Iliescu et Videnov perdent les élections, Moscou accepte, sans protester, l'abandon de ses positions (voir les sections 4.4.2, 4.4.3 et 4.5.3).

Bien sûr, la contrainte et l'intérêt expliquent en partie cette attitude. La Roumanie et la Bulgarie étaient membres du régime de sécurité. Une intervention russe, destinée à renverser leur gouvernement démocratiquement élu, aurait certainement provoqué des réactions dures de la part de l'UE, de l'OTAN, de l'OSCE et de leurs membres. Les coûts auraient été supérieurs aux bénéfices.

Mais cela n'explique pas l'autocensure que Moscou s'est imposée. Si les interventions musclées n'étaient pas possibles, Moscou pouvait toutefois recourir à une panoplie de pressions intermédiaires, notamment les instruments économiques (en raison,

²³³ Pour la politique de l'URSS envers les Balkans, voir Fisera (1992) et Petersen (1979).

en particulier, de la dépendance de l'approvisionnement en énergie), les anciens agents du KGB infiltrés dans les armées et les appareils d'État, etc. Pourtant, la Russie ne fait rien.

Elle opte pour le maintien de la stabilité de l'Europe centrale et orientale et considère faire partie du régime de sécurité régional. Elle résiste donc à la tentation de se constituer une sphère d'influence qui ne pouvait que mettre en péril la stabilité de cet espace. En fin de compte, c'est là une conséquence directe des choix idéologiques et de l'évolution identitaire russes.

Il est certain que Jirinovski et les autres extrémistes de Moscou n'auraient pas hésité à employer tous les moyens à leur disposition²³⁴. Mais ils n'étaient pas au pouvoir précisément parce que la société russe n'avait que partiellement adhéré à leur système de valeurs. Une majorité de Russes préfère le cadre démocratique, aussi imparfait qu'il soit. Or, cela n'implique pas seulement un rejet de l'extrémisme dans la politique intérieure, mais aussi dans la politique étrangère.

Le modèle de la France gaullienne reste toujours valable. Comme nous l'avons vu dans la section 4.1.4, la nouvelle Russie imite De Gaulle en adoptant une attitude de fronde à l'égard de l'Occident, en général, et des États-Unis, en particulier. Mais cette rivalité ne va pas jusqu'à une hostilité profonde. Au-delà des contradictions suscitées par des intérêts divergentes, il existe une solidarité qui empêche l'apparition de tout conflit grave. La politique étrangère russe n'a rien en commun avec celle de l'Iran ou de la Corée du Nord parce que, tout simplement, l'identité russe n'est pas un produit des systèmes de valeurs iranien ou nord-coréen.

Par conséquent, la projection de l'influence russe dans l'Europe centrale et orientale n'est pas différente, par nature, de celle des États-Unis, de l'Allemagne ou de la France. Elle n'est pas associée à la création d'une sphère d'influence exclusive comme ce fut le cas au XIXe siècle. Si Moscou se sent plus le droit d'agir dans les Balkans qu'en Europe centrale, cela a des effets sur l'intensité et non la nature de ses actions. Les trois études de cas qui suivent démontrent, en fait, la modération de l'approche russe à l'égard des PECO.

²³⁴ Voir Grare (1996) et Canales *et al.* (2004).

4.3 Première étude de cas : la Russie et la Slovaquie de Meciar

4.3.1 La politique étrangère slovaque, de l'indépendance à 1998

Le rejet des valeurs démocratiques met automatiquement la Slovaquie en position incompatible avec une politique profondément prooccidentale. Pourtant, les autorités de Bratislava ne peuvent et ne veulent pas complètement rompre les relations avec l'Ouest. Le pays a besoin de la reconnaissance internationale, d'abord, et de l'appui économique occidental, par la suite. Il aurait été particulièrement absurde de saboter consciemment la très profitable relation avec l'Union européenne. D'ailleurs, en 1997, selon un sondage, deux tiers des Slovaques auraient voté pour l'adhésion à l'UE et seulement 8% contre (Central and Eastern Eurobarometer no. 8, 1998, Annexe, figure 32).

C'est l'adhésion à l'OTAN qui n'a jamais été une priorité. À cause de la persécution à laquelle est soumise la minorité magyare, le seul adversaire potentiel, en termes stratégiques, est la Hongrie. Or, Budapest demande avec insistance l'élargissement de l'OTAN. Par conséquent, Meciar ne pouvait pas trouver dans cette organisation un appui anti-hongrois et donc, pour lui, l'adhésion était dépourvue d'intérêt. Ce manque d'intérêt était partagé par la majorité de la population. Toujours en 1997, seulement 31% des Slovaques auraient voté pour l'adhésion à l'OTAN et 27% contre (*ibid.*, figure 35).

Mais les relations avec l'Ouest sont mises en péril par le traitement de la minorité hongroise et, de façon générale, par la dérive autoritaire du régime de Bratislava. Des critiques de plus en plus dures commencent à se faire entendre. Des pressions politiques sont exercées par les organisations internationales et par les pays occidentaux. Mais Meciar persévère dans sa politique ultranationaliste, sans tenir compte du fait qu'il sabote la position internationale de son pays et, donc, de son régime.

L'explication est simple. L'élite politique de Bratislava est convaincue de l'énorme importance stratégique du pays et du fait que, peu importe l'état de la démocratie slovaque ou de la protection des minorités, l'Occident ne peut se priver d'un allié si important.

Au début des années 1990, l'étude de la géopolitique devient en Slovaquie la branche la plus populaire de la science politique²³⁵. Deux agences gouvernementales s'affirment dans ce domaine. L'Institut de Science politique, attaché à l'Académie slovaque

²³⁵ Nous reprenons la description de ce sujet faite par Samson (2001: 372-5).

des sciences, et le Centre pour les études stratégiques, relevant du ministère de la Défense, essaient d'appliquer la géopolitique du début du XX^e siècle aux nouvelles conditions de l'après bipolarité.

Leurs analyses arrivent à des conclusions pessimistes. L'Union européenne ne réussira pas à former une union politique. Cela mènera, de façon naturelle, à la création d'un axe russo-allemand qui dominera l'Europe. Quant à l'ensemble de la planète, les États-Unis ne pourront pas conserver leur hégémonie. Ils ne seront plus, non plus, la principale puissance économique à partir de 2005 (Samson 2001: 372).

Évidemment, la politique étrangère slovaque doit tenir compte de ces perspectives. Elle commence par se caractériser par une forte dose de déterminisme géographique, mettant l'accent sur l'importance fondamentale de la position géopolitique de la Slovaquie. Cette position, au centre de l'Europe et à la frontière de la CÉI, est jugée si importante que l'Union européenne et l'OTAN acceptent Bratislava, quel que soit l'état de sa démocratie ou de son économie. Mais, de toute façon, à long terme, l'important n'est pas de participer au processus d'intégration européenne (voué à l'échec) ou d'avoir de bonnes relations avec les États-Unis (qui se trouvent déjà au seuil du déclin) ; l'important est de s'assurer de bonnes relations avec l'Allemagne et la Russie. Un jour, cela facilitera l'adhésion slovaque à l'axe Berlin-Moscou qui dominera l'Europe et peut-être le monde (Samson 2001: 373).

Par conséquent, la Slovaquie adopte trois principes guidant sa politique étrangère : l'euro-centrisme, l'accent sur l'Europe centrale et un profond slovako-centrisme. En particulier, le concept d'Europe centrale influence fortement les perceptions et la politique slovaque. Du point de vue historique, culturel et politique, l'orientation du pays n'a jamais été ni prooccidentale ni pro-orientale ; elle est centre-européenne. Du début des années 1990 jusqu'en 1997, des propositions et des modèles lancés par les analyses politiques et les documents du gouvernement slovaque considèrent l'Europe centrale comme la partie la plus importante du continent, avec la Slovaquie en son centre. Les analyses n'adoptant pas cette perspective sont marginalisées (Samson 2001: 374).

Les raisonnements géopolitiques que nous venons de présenter expliquent l'ambiguïté, sinon le « caractère schizophrénique » (*ibid.*), de l'attitude slovaque envers l'intégration européenne. Le gouvernement de Bratislava déclare formellement son désir d'adhérer à l'UE. Il en fait d'ailleurs la demande officielle. Mais, en même temps, des personnalités politiques de haut niveau se déclarent ouvertement contre cette adhésion.

En fait, leur attitude est une réaction aux critiques occidentales de plus en plus virulentes envers les pratiques nondémocratiques du régime de Meciar²³⁶. Mais il est fort probable qu'au moins une partie d'entre eux ne voulait pas et ne croyait pas mettre en danger l'adhésion effective du pays à l'UE. Comme nous l'avons souligné dans la section 3.4.4 b, Meciar déclare, en octobre 1995, qu'il ne faut pas s'inquiéter pour l'adhésion à l'UE car « ils ont besoin de nous, puisque nous sommes un pays jouissant d'une situation géopolitique exceptionnelle » (Kelley 2001: 246-7). Même en août 1998, au moment où la candidature de Bratislava a été ouvertement reléguée à un avenir incertain, il affirme que, pour des raisons géopolitiques, la Slovaquie est encore mentionnée dans des délibérations confidentielles parmi les candidats de la « première vague » de l'élargissement (*ibid.*).

En même temps, toujours en réponse aux critiques venues de l'étranger, les radicaux ultranationalistes et néocommunistes de la coalition de gouvernement parlent d'une « conspiration internationale » dirigée contre la Slovaquie. Ils mettent en question l'utilité réelle de l'intégration (les médias officielles présentent cela comme une défense de l'intérêt national slovaque) et s'efforcent d'imposer une politique isolationniste (Samson 2001: 372).

Cette double attitude s'étend également aux relations avec l'OTAN. Déjà, à partir de 1994-95, le gouvernement slovaque adopte une orientation antiaméricaine. En 1990-93, des termes comme « maçonnerie », « cosmopolitisme » et « hégémonie mondiale » sont associés aux États-Unis, mais seulement dans des publications marginales. En 1996-97, ils sont employés par des membres du gouvernement (Samson 2001: 375), ce qui traduit une attitude de plus en plus hostile envers Washington (dont l'ambassadeur était un grand critique du régime) et, par voie de conséquence, envers l'OTAN.

Paradoxalement, à la même époque, la politique slovaque de sécurité nationale se fixe comme objectif officiel l'adhésion aux structures de sécurité euroatlantiques, notamment l'OTAN, l'Union de l'Europe occidentale et l'UE. Bratislava participe, d'ailleurs, au Partenariat pour la Paix. Cette orientation est réaffirmée dans « Le but et le principe fondamentaux de la sécurité nationale », document adopté par le Parlement en juin 1996 (Jenkins 2003: 115). En mai 1997, Meciar publie un article où il affirme que « la

²³⁶ Ces critiques sont réunies dans deux rapports portant le même titre, « *Human Rights and Democratisation in Slovakia* ». Le premier est publié, en octobre 1993, par la Helsinki Commission du Congrès des États-Unis, le deuxième, en septembre 1997, par la Commission on Security and Cooperation in Europe (Samson 2001: 372).

République slovaque cherche sa place dans la structure de l'OTAN pour garantir sa sécurité ». Plusieurs ministres formulent des déclarations similaires (*ibid.*, 176).

Selon certains auteurs, Meciar désire réellement l'adhésion à l'OTAN pour des raisons sécuritaires, économiques, stratégiques et de prestige. Mais c'est une priorité qu'il est prêt à sacrifier pour des raisons de politique intérieure (*ibid.*, 179), à cause, notamment, des pressions de ses alliés ultranationalistes et néocommunistes.

Par conséquent, il évite de critiquer les opposants à l'adhésion et les membres de son gouvernement continuent de faire des déclarations diamétralement opposées. Il n'est pas surprenant qu'en 1997, le sommet de Madrid ne retient pas Bratislava dans la liste des nouveaux membres. En Slovaquie, ce refus détermine, à son tour, une poussée d'antiaméricanisme, toujours associée à l'idée de « conspiration internationale ».

Pour les anti-intégrationnistes, le concept sécuritaire idéal aurait été la neutralité. Cette idée, qui en principe n'est pas pour déplaire à Meciar lui-même, surgit d'abord au début de 1993, c'est-à-dire juste après la proclamation de l'indépendance. Mais, en tant qu'État successeur de la Tchécoslovaquie, la nouvelle Slovaquie doit assumer les engagements tchécoslovaques en matière d'intégration euroatlantique et respecter l'orientation du Groupe de Visegrad.

C'est pourquoi, la neutralité n'est pas mentionnée dans la Déclaration-programme du premier gouvernement slovaque. Mais des membres de ce gouvernement vont la soutenir par la suite. En fait, une certaine confusion entoure ce concept, du moins au sein de la population. En 1996, environ 30% des Slovaques sont en faveur de la neutralité, un nombre égal s'y opposant et le reste étant indécis. À la fin de 1997, l'appui est de 36%, mais il faut mentionner qu'une partie des « neutralistes » (22% en 1995 et 10% en 1997) croient la neutralité compatible avec l'appartenance à l'OTAN (Samson 2001: 374-5).

Les sondages montrent que les adeptes de cette orientation sont, en général, des personnes rejetant les réformes politiques et l'économie de marché, tout en affichant une tolérance ethnique limitée. Progressivement, le concept de neutralité s'impose comme un sujet préféré de la rhétorique ultranationaliste (*ibid.*). Finalement, il n'est pas adopté en tant que tel. Mais Meciar lance une politique qui est plus antioccidentale que la simple neutralité : l'alliance russe.

4.3.2 Les relations slovaques-russes sous Meciar

En 1993, l'offensive de charme que le président Eltsine entreprend dans les capitales centre-européennes a des résultats très limités, sauf en Slovaquie. À Bratislava, il est reçu chaleureusement et peut conclure non seulement un traité d'amitié et de coopération, mais aussi un inattendu accord de coopération militaire (Papagianni 2003: 268).

Les relations bilatérales bénéficient déjà des effets de la nouvelle vision géopolitique slovaque. La perspective selon laquelle ce pays est un « pont » entre l'Est et l'Ouest et qui demande une « politique équilibrée » insistant sur l'importance de forts liens avec l'ex-URSS est déjà visible (*ibid.*). Le traité russo-slovaque contient des concessions significatives tenant compte du point de vue de Moscou quant à l'avenir de la sécurité européenne. En particulier, Bratislava est le seul parmi les pays de Visegrad à appuyer l'effort russe de transformer la CSCE/OSCE en coordinateur des autres organisations sécuritaires du continent, OTAN comprise (Samson 2001: 377).

Quant au Traité sur la coopération militaire, signé en août 1993, il n'exige pas la ratification des Parlements²³⁷ et son contenu exact reste secret. Néanmoins, selon les déclarations des décideurs politiques et militaires des deux pays, il permet l'utilisation du territoire slovaque pour des exercices militaires communs, le paiement de l'ancienne dette soviétique envers la Slovaquie par la livraison d'équipements militaires et une étroite coopération dans le secteur militaro-industriel (Samson 2001: 377). L'ensemble de ses prévisions est si favorable à la Russie que celle-ci déclare espérer l'utiliser comme modèle pour la future coopération militaire entre les anciens membres du Pacte de Varsovie (Petro et Rubinstein 1997: 187).

Une des conséquences importantes est la résolution de la question de la dette soviétique, qui s'élevait à 1,7 milliard de dollars américains. En février 1995, Tchernomyrdine va à Bratislava et obtient que le paiement soit fait sous la forme d'un transfert d'armes (y compris six hélicoptères russes de combat) et de l'assistance à la construction de deux centrales nucléaires (Donaldson et Noguee 1998: 222).

Toujours en 1995, en mettant en antithèse les bonnes relations avec Moscou et les critiques de plus en plus dures de l'Occident, Meciar fait une déclaration très remarquée :

²³⁷ Techniquement, c'était un accord interministériel (Petro et Rubinstein 1997: 187).

« S'ils ne nous veulent pas à l'Ouest, nous irons à l'Est » (Papagianni 2003: 267). Les Russes décident d'en profiter. En mai 1996, une délégation dirigée par Vladimir Loukine, chef du Comité pour les affaires étrangères de la Douma, se rend à Bratislava et propose que la Russie garantisse la neutralité slovaque. Naturellement, cela sous-entend le retrait de la candidature de la Slovaquie à l'élargissement de l'OTAN (Oplatka 1996: 2)²³⁸.

Meciar déclare que « la Russie garantira les frontières de la Slovaquie » (Petro et Rubinstein 1997: 187), pensant probablement que cette situation renforce sa position en vue de l'élargissement otanien. Mais, en 1997, au moment où Bratislava rate l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN, la carte russe commence à être très sérieusement prise en considération. La Slovaquie de Meciar a, en effet, besoin d'un partenaire en Europe et Moscou semble être le seul candidat approprié (Samson 2001: 378).

Quant aux Russes, l'échec de l'élargissement de l'OTAN à la Slovaquie est reçu avec soulagement. Le journal *Segodnia* salue la Slovaquie (et la Serbie) comme le « rempart » de la politique russe en Europe orientale et la félicite d'avoir choisi Moscou comme « principal point de référence » de sa politique étrangère (Donaldson et Noguee 1998: 223).

En effet, jusqu'à la chute de Meciar, plus de 120 accords sont signés entre les deux pays. Non seulement leur nombre est disproportionné par rapport aux relations de Bratislava avec d'autres États, mais les domaines qu'ils visent sont également très importants. Ils incluent l'approvisionnement en énergie, l'assistance militaire et la coopération des services secrets (Jenkins 2003: 111).

Le contenu de nombre de ces accords reste secret. En outre, les visites à haut niveau entre les deux capitales se multiplient, alors qu'aucun homme politique occidental ne se rend à Bratislava. Ces réunions, tenues tous les deux ou trois mois, peuvent être officielles, semi-officielles ou secrètes (*ibid.*).

En fait, Meciar s'efforce d'améliorer son image, ternie par le rejet occidental, en établissant une « relation spéciale » avec la Russie, afin de satisfaire son électorat nationaliste. Après sa chute, l'on constate qu'en réalité, il n'y avait pas d'accord majeur russo-slovaque secret et que cette fameuse option russe était, en partie, purement et simplement un instrument de propagande interne (Jenkins 2003: 111-2).

²³⁸ En fait, Loukine étend sa proposition à l'ensemble des PECO et parle d'un système de garanties russes avec la participation des États-Unis. Il assure que ces garanties seront équivalentes à l'adhésion à l'OTAN (Oplatka 1996: 2).

La coopération économique, par contre, devient réellement très importante. La Slovaquie essaie d'intensifier sa présence sur le marché russe tandis qu'elle augmente les importations de pétrole, d'acier et de matières premières. Le commerce bilatéral atteint 2,2 milliards de dollars américains, en 1996 (Donaldson et Noguee 1998: 223).

Même des membres des partis démocratiques considèrent que la coopération économique avec la Russie est absolument nécessaire pour la prospérité du pays (Jenkins 2003: 113). Ce n'est que pendant le débat électoral de 1998 que l'opposition commence à critiquer la dépendance politique suscitée par l'intensification du commerce avec les Russes et, en particulier, par la dépendance en matière d'importations énergétiques (Samson 2001: 378). Pour sa part, Moscou favorise les liens économiques précisément pour établir une dépendance réciproque du même type que celle qui existe à l'intérieur de la CÉI.

Mais la tendance ascendante des relations politiques et économiques russo-slovaques prend fin au moment de la chute de Meciar. Le nouveau gouvernement oriente, de façon résolue, le pays vers l'Occident. Moscou ne peut que s'y résigner et ses relations avec la Slovaquie reviennent à un niveau plutôt modeste, analogue à l'ensemble des pays de Visegrad.

En analysant les déterminants de cette relation spéciale, il nous semble qu'il s'agit de deux éléments majeurs. D'un côté, il y a les affinités idéologiques et identitaires associées au rejet des valeurs démocratiques. Ce rejet n'est pas total, les deux pays s'efforçant de donner l'impression qu'ils respectent le cadre d'une démocratie parlementaire.

Mais leur dérive autoritaire est évidente et plus ou moins simultanée, les ultranationalistes slovaques imposant leur contrôle à l'époque même où, en Russie, le « libéralisme romantique » laisse la place aux tendances ultranationalistes et néocommunistes. Cette évolution parallèle éloigne Bratislava et Moscou de l'Occident et crée les prémisses de leur coopération.

D'un autre côté, les deux États font des calculs stratégiques convergents. En effet, la perception géopolitique slovaque laisse entrevoir qu'à long terme, l'adhésion à l'Union européenne (très profitable à l'époque) et à l'OTAN va s'avérer inutile. C'est le positionnement par rapport au futur axe russe-allemand qui est essentiel. De ce fait, s'assurer l'amitié de Moscou est un choix obligé.

Du point de vue russe, nous avons vu que la Slovaquie appartient au sous-groupe le moins intéressant des PECO. Pourtant, c'est une brèche dans l'unité des pays de Visegrad, qui sont très hostile à la Russie et qui demandent, dès la chute du communisme, l'adhésion à l'OTAN. Il est donc logique d'exploiter le partenariat avec Bratislava, tout en essayant de le présenter comme un modèle de coopération pouvant être élargi à l'ensemble de l'Europe centrale.

L'appui russe fortifie la position de Meciar et l'encourage à résister aux pressions occidentales. Cela contribue à son exclusion de l'élargissement de l'OTAN et de l'Union européenne. Pour Moscou, qui s'oppose ouvertement à l'extension otanienne vers l'Est, c'est une victoire. De plus, elle suggère qu'une politique similaire à l'égard de la Roumanie et de la Bulgarie peut prévenir l'élargissement de l'OTAN dans les Balkans.

Néanmoins, la relation russo-slovaque, bien que spéciale, n'arrive jamais à se transformer en une alliance profonde. Plusieurs facteurs contribuent à la persistance d'une certaine distance entre les deux pays. Du point de vue idéologique, il est vrai que Bratislava et Moscou partagent des valeurs nondémocratiques, mais la nature de ses valeurs n'est pas la même.

Sauf pour des raisons stratégiques, le nationalisme slovaque n'avait aucune raison de favoriser les relations avec une puissance qui, finalement, avait dominé la (Tchéco-)Slovaquie entre 1945 et 1989, en lui arrachant la Ruthénie. Les Slovaques sont catholiques et leur histoire est associée à la Hongrie et aux Habsbourg, donc aux influences occidentales. Ils peuvent se prétendre un pont centre-européen entre l'Ouest et l'Est du continent, mais il est évident que du point de vue culturel et historique, ils ont peu en commun avec la Russie orthodoxe et orientale.

Quant à Moscou, son intérêt pour la Slovaquie ne remonte qu'à 1945 et à l'« internationalisme révolutionnaire » soviétique. Il n'y a pas eu de tradition d'implication russe ou, du moins, des relations significatives. Aucune des idéologies impériales de la Russie tsariste n'a été appliquée à ce pays. D'ailleurs, le panslavisme a mal fonctionné en Europe centrale où les Polonais ont opposé une résistance farouche à l'occupation russe.

C'est pourquoi les affinités idéologiques et, par voie de conséquence, identitaires de la Slovaquie de Meciar et de la Russie sont plutôt limitées. C'est un élément réellement important, puisqu'il empêche l'apparition d'une vraie solidarité entre les deux peuples. À la même époque, en Bulgarie et en Serbie, l'ensemble de la société est profondément prorusse et considère l'alliance avec Moscou comme une occasion à saisir. Les Russes, de leur côté,

sont unanimes dans leur désir d'aider les « frères slaves » (et orthodoxes) des Balkans (Castellan 1991).

Dans la relation russo-slovaque, ce genre de solidarité n'a pas du tout cours. Les deux parties sont conscientes qu'il s'agit d'un mariage d'intérêt. De plus, les Slovaques restent fascinés par la prospérité de leurs voisins de l'Union européenne et ne peuvent pas ignorer la terrible crise socioéconomique qui sévit en Russie et dans le reste de la CÉI. Dans ce contexte, choisir sincèrement la carte russe et rejeter l'adhésion à l'UE est inimaginable.

C'est pour cela que Meciar n'ose pas aller jusqu'à proclamer ouvertement son divorce d'avec l'Occident. La relation avec la Russie conserve un caractère semi-secret, tenant plutôt d'un complot antioccidental que de la grande alliance rêvée par Milosevic ou Videnov.

Quant aux Russes, leur attitude est de même nature. Ni la société, ni l'élite politique ne veulent ni ne peuvent s'engager à fond dans une relation dictée par des intérêts superficiels et alors que le partenaire cultive l'ambiguïté. Même si une relation spéciale est établie, son développement est limité par le même élément qui décourage un possible expansionnisme russe dans l'ensemble de l'Europe centrale : le manque de légitimité.

Ceci explique à la fois la portée limitée de la coopération russo-slovaque et sa disparition au moment de la chute de Meciar. Moscou, qui n'avait participé d'aucune manière à la création de son régime, ne fait rien pour le soutenir au moment où il est évident que des élections démocratiques le détruiront. La même attitude aurait été inimaginable au sein de la CÉI. Mais là, la Russie considère avoir le droit de recourir à tous les moyens pour maintenir et accroître son influence. Sa réserve, dans le cas slovaque, montre clairement qu'elle n'a jamais conçu le plan de se reconstituer une sphère d'influence en Europe centrale et que le partenariat avec la Slovaquie n'a été qu'un simple exercice de politique étrangère.

4.4 Deuxième étude de cas : la Russie et la Roumanie d'Iliescu

4.4.1 L'historique des relations roumano-russes

Le cas roumain est à mi-chemin entre celui de la Slovaquie de Meciar et de la Bulgarie de Videnov. Il est certain que la relation avec la Russie est beaucoup plus

profonde que dans le cas slovaque. Pourtant, pour des raisons que nous présenterons plus loin, elle n'arrive pas, non plus, à égaler l'« idéal-type » bulgare.

Nous avons vu que les relations russo-slovaques ont peu de signification avant la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Pour la Roumanie, la situation est tout autre. Depuis Pierre le Grand, les expéditions russes contre les Ottomans entraînent l'occupation temporaire des principautés danubiennes. Mais, contrairement aux Bulgares et aux Serbes, les Roumains accumulent les motifs d'hostilité envers Moscou.

En effet, le tsar annexe, en 1812, la moitié orientale de la principauté de Moldavie, la Bessarabie. Cette région habitée par des Roumains est soumise à une politique de dénationalisation et, par la suite, transformée en République soviétique. Indépendante depuis 1991, elle continue d'entraver la normalisation réelle des relations roumano-russes (Castellan 1991, Durandin 1995).

De plus, après la Deuxième Guerre mondiale, l'Union soviétique impose à Bucarest un gouvernement communiste dont les actions sont d'une dureté extrême. Des centaines de milliers de « bourgeois » et d'intellectuels périssent dans les prisons tandis que leurs familles sont déportées et leurs biens, confisqués. Les terres des paysans sont également confisquées en vue de la création des kolkhozes. Toute tentative d'opposition est brutalement écrasée, tandis que la société est soumise à un contrôle total (Durandin 1995).

Or, tous ces actes sont dirigés par de communistes roumains ayant vécu la guerre à Moscou, étroitement surveillés par des « conseillers » soviétiques. Ce n'est que vers la moitié des années '60, après le retrait des troupes russes, que la Roumanie communiste commence à s'éloigner progressivement de l'URSS. En 1968, au moment de l'invasion de la Tchécoslovaquie, le nouveau chef du Parti communiste roumain, Nicolae Ceausescu, s'oppose ouvertement aux actions de l'Union soviétique. L'enthousiasme déclenché par son attitude - après un quart de siècle d'oppression outrancière, la Roumanie disait enfin « Non! » aux Soviétiques - le rend si populaire qu'il peut instaurer sans difficulté une dictature personnelle parfaitement comparable à celle de Staline (*ibid.*).

Si Brejnev tolère cette attitude de fronde (qui n'ira jamais jusqu'à une hostilité ouverte), Gorbatchev n'accepte pas le rejet total de sa *perestroïka*. Pourtant, en dépit des pressions soviétiques (et à la différence de Jivkov, en Bulgarie, ou de Honneker, en Allemagne orientale), Ceausescu refuse d'abandonner le pouvoir. Il est renversé et fusillé en décembre 1989 à la suite d'une révolte populaire doublée d'un coup d'État orchestré par le KGB (Durandin 2002, Chavero Pozo 2001). Ion Iliescu, ex-ministre et ancien collègue

d'université de Gorbatchev, forme un gouvernement « révolutionnaire » composé d'anciens communistes philo-soviétiques. La « démocratie » ouvrait une nouvelle ère à la coopération roumano-soviétique.

4.4.2 Les relations roumano-russes sous Iliescu

a) Les débuts prosoviétiques

Comme nous l'avons déjà mentionné dans le chapitre précédent (voir la section 3.5.2), de nombreuses analyses affirment que les événements de décembre 1989 sont la conséquence d'un nouveau partage de l'Europe centrale et orientale décidé en novembre, à Malte, par Gorbatchev et Bush (Hall 1997, Durandin 2002, Chavero Pozo 2001, Ivanec 2001). En effet, l'instauration de la démocratie en Bulgarie et en Roumanie est très différente de ce qui s'est produit en Europe centrale. Elle maintient au pouvoir des communistes vaguement réformés dont l'attitude envers l'Union soviétique est plus qu'amicale.

Pourtant, la situation du nouveau régime roumain est assez délicate. D'un côté, il est profondément prosoviétique. Ses membres ont étudié à Moscou, où le KGB les a probablement recrutés²³⁹. De retour en Roumanie, ils font des brillantes carrières dans la hiérarchie du parti communiste jusqu'à ce que Ceausescu les limoge. En 1989, ils prennent le pouvoir, avec l'appui de l'URSS. Ils sont profondément antidémocratiques et, dans une Europe qui fête la chute du communisme, Moscou est le seul endroit où ils peuvent trouver un appui inconditionnel.

Mais, malheureusement, le pays qu'ils dirigent est profondément antisoviétique. Les invasions russes du XIXe siècle, l'annexion de la Bessarabie en 1812, 1940 et 1944, le vol du Trésor roumain à la fin de la Première Guerre mondiale et les atrocités de la période stalinienne ont, en effet, contribué à rendre la Russie/URSS odieuse aux yeux des Roumains. Et ces sentiments ont été exacerbés par le nationalisme de Ceausescu (Castellan 1991, Durandin 1995).

²³⁹ En juin 1995, un vaste scandale éclate lorsqu'on découvre que les services secrets roumains ont entrepris une opération dirigée contre des journalistes du journal *Ziua*. Ceux-ci affirmaient avoir rencontré, en Ukraine, l'ex-colonel soviétique qui avait recruté Iliescu pour le KGB (*Ziua* 22-28 juin 1995).

Par conséquent, il était tout à fait inacceptable, aux yeux des Roumains, que la chute du communisme s'accompagne du retour à une politique prosoviétique. C'est pourquoi, en 1990, commence un long jeu fort complexe, destiné à accommoder la profonde orientation prosoviétique du régime d'Iliescu et les préférences explicitement prooccidentales de la société roumaine²⁴⁰.

Au début, du moins, les choses sont plus simples qu'elles ne le paraissent. En juin 1990, Iliescu fait venir à Bucarest les mineurs de la Vallée de Jiu, qui écrasent le mouvement anticomuniste de la Place de l'Université. L'écho international de ces violences est tel que l'Occident interrompt, pendant un certain temps, tout lien avec le gouvernement roumain. Cette situation profite aux Soviétiques. En avril 1991, la Roumanie signe le premier (et le seul) traité d'amitié entre un pays ex-communiste et l'URSS (Light et Phinnemore 2001).

Ce traité est généralement considéré comme une preuve de la « politique de l'ambiguïté »²⁴¹. En effet, il donne à Moscou un droit de veto sur l'alliance de la Roumanie avec les pays occidentaux, OTAN comprise. Or, à la même époque, Iliescu clame vouloir rejoindre la grande famille des nations européennes. Si la désagrégation de l'URSS n'avait pas rendu ce traité caduc, il aurait placé Bucarest dans la sphère d'influence soviétique d'une façon beaucoup plus nette qu'avant 1989 (Gallagher 2001: 392).

Pendant l'été 1991, le coup d'État manqué de Moscou semble donner raison au gouvernement roumain. Le retour au pouvoir des antigorbatchéviens est encore possible. Il est donc sage d'avoir de très bonnes relations avec l'URSS, en s'assurant l'amitié du colosse oriental.

La Roumanie est le dernier membre du Pacte de Varsovie à demander, au début de 1991, le démembrement officiel de celui-ci (Reisch 1993: 39). En plus de la coopération politique prévue par le Traité d'amitié, le 19 décembre 1991, le ministre roumain de la Défense, le général-lieutenant Nicolae Spiroiu, et son homologue soviétique, le maréchal Evgueni Shaposhnikov, signent à Moscou un accord sur la coopération militaire (*RFE/RL Research Report* 1992: 49).

Quelques jours plus tard, la chute de l'Union soviétique cause un choc terrible aux néocommunistes roumains. Leur protecteur vient de disparaître et la Russie d'Eltsine

²⁴⁰ Ces préférences étaient déterminées non seulement par l'hostilité envers l'URSS, mais aussi par l'attitude traditionnellement profrançaise de la Roumanie et par l'espoir d'un appui économique crucial pour un des PECO les plus pauvres.

²⁴¹ Sturdza (1991) lui consacre un article intitulé « *The Politics of Ambiguity : Romania's Foreign Relations* ».

entreprenant sa politique de « libéralisme romantique » prooccidental à outrance. Pire encore, deux autres facteurs viennent mettre en péril les relations avec Moscou.

b) La question moldave

Il s'agit, tout d'abord, de la guerre de Transnistrie. Il faut préciser que la république ex-soviétique de Moldavie est, en fait, l'ancienne Bessarabie, annexée par le tsar en 1812 et par l'Union soviétique en 1940 et 1944. Staline ne s'était pas contenté d'en exterminer la bourgeoisie et les intellectuels, de déporter une grande partie de la population et d'y coloniser des Slaves. Il avait également enlevé le sud, ajouté à l'Ukraine, et lui avait annexé la Transnistrie, où les Roumains ne constituent que 40% de la population (King 1997, 2001)²⁴².

En dépit de la modification de la composition ethnique que visaient ces actions, les Roumains restent majoritaires. L'URSS entame alors une politique de construction identitaire identique à celle promue par Belgrade en Macédoine. Plusieurs décennies suffisent à convaincre une partie de la population que les Moldaves sont un peuple différent des Roumains, même s'ils parlent la même langue. Contrairement à leurs voisins occidentaux, leur destin est définitivement lié au monde slave et à l'Union soviétique²⁴³.

Mais le dégel gorbatchévien permet la résurrection du nationalisme roumain. Même avant l'obtention de l'indépendance, la langue roumaine est adoptée comme (deuxième) langue officielle, avec le russe, et elle revient à la graphie latine²⁴⁴. La chute de l'URSS rend la Moldavie indépendante et un fort courant nationaliste y milite pour la réunion avec la Roumanie (*ibid.*).

Pour décourager cette tendance, la région principalement slave de Transnistrie (séparée du reste du pays par le fleuve Nistru/Dniestr) fait sécession, suivant en cela le modèle du Nagorno-Karabakh, de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. En 1992, une guerre

²⁴² Voir la structure ethnique de la Moldavie que nous avons présentée dans la section 3.2.2

²⁴³ Pour les questions liées à l'identité moldave et à l'évolution de la République soviétique de Moldavie, voir King (1997 et 2001) et Crowther (1991).

²⁴⁴ L'alphabet cyrillique avait été imposé par les Soviétiques afin de souligner les différences par rapport au roumain (King 1997).

civile s'ensuit. Les séparatistes sont appuyés par la 14^e armée russe, stationnée sur leur territoire. Il leur est donc facile de vaincre la police et les volontaires moldaves²⁴⁵.

La Russie intervient pour assurer la médiation du conflit. Celle-ci se solde par le maintien d'une Transnistrie *de facto* indépendante, mais aussi par l'élimination des tendances proroumaines au sein du gouvernement de Chisinau. Les nationalistes sont accusés d'avoir provoqué le conflit par leur demande de réunification avec la Roumanie. Leur rôle diminue progressivement jusqu'à ce que, aux élections de 2000, le « Parti des communistes » s'empare de façon durable du pouvoir (voir Jarve 2001).

Dans ce contexte, la situation d'Iliescu est extrêmement délicate. Agir en faveur de l'union avec la Moldavie aurait été un acte de trahison envers Moscou (qui l'aurait certainement puni en diffusant des informations sur le rôle qu'il avait joué dans le coup d'État de 1989). Se prononcer ouvertement contre les nationalistes roumains de Moldavie aurait été interprété comme un acte de trahison nationale. Il s'efforce donc de donner l'impression d'un modéré désirant l'arrêt des combats et la résolution pacifique du conflit, tout en sabotant le camp nationaliste.

En fait, la Roumanie ne fait rien pour appuyer les Moldaves, ce qui finit par créer une hostilité croissante de ceux-ci à l'idée de la réunification. À Bucarest, cette politique est présentée comme une façon d'éviter une évolution à la yougoslave qui aurait affecté les relations du pays avec l'Occident. Ce point de vue n'est pas complètement faux et l'opinion publique s'en rend compte. Pourtant, la guerre de Transnistrie est perçue par la société roumaine comme une nouvelle agression de la Russie et contribue à rendre les relations avec ce pays encore plus impopulaires (King 1997, 2001).

c) Entre la Russie et l'Occident

La crise moldave n'est que le premier des deux facteurs mettant en péril la relation avec Moscou. L'autre est le besoin croissant de l'aide économique occidentale. Dans le chapitre précédent, nous avons déjà montré que l'hostilité des néocommunistes roumains envers les réformes a provoqué une grave crise socioéconomique. Le régime d'Iliescu

²⁴⁵ Pour une description du conflit voir Cutler (2002), CSCE (1994), Joint Committee for Democratisation and Conciliation (2002), Kaufman (1996), Kohl (1999), Kolsto et Edemsky (1993), Neukirch (2001), Selivanova (1996) et Siscanu (2002).

devient de plus en plus vulnérable à la conditionnalité des programmes d'aide et doit adopter, du moins en partie, les mesures de politique intérieure et extérieure demandées par ses partenaires occidentaux.

Certaines de ces mesures sont interprétées, à Moscou, comme étant défavorables à la coopération roumano-russe. La réforme de l'armée, par exemple, permet aux analystes russes d'aller jusqu'à affirmer que « la Roumanie craint la guerre avec la Russie »²⁴⁶. Mais cela est loin d'être vrai.

Du point de vue stratégique, le régime d'Iliescu doit choisir entre deux options. Il peut aspirer à récupérer le statut de puissance moyenne détenu par la Roumanie entre les deux guerres mondiales ou recourir à un système de sécurité fondé sur la coopération multilatérale. Tout en prenant soin de prétendre appuyer ce dernier, c'est la première variante qu'Iliescu favorise (Papagianni 2003: 318).

Cela permet de conserver de bonnes relations avec Moscou et limite les ingérences démocratiques de l'Occident dans la politique intérieure roumaine. C'est ainsi que, jusqu'à la fin du régime, la politique étrangère des néocommunistes est une interminable alternance de déclarations pro- et anti-occidentales destinées à maintenir leur liberté d'action.

Il est vrai que, contrairement à ce qui se passait à Bratislava, ces déclarations sont peu spectaculaires et évitent d'isoler la Roumanie. À l'opposé de Meciar, Iliescu ne doit pas oublier sa dépendance envers l'aide économique occidentale.

L'attitude envers l'OTAN

Le premier volet de cette politique de l'ambiguïté concerne l'OTAN. La Roumanie est membre du Cocona et évite de se montrer hostile aux initiatives de l'organisation. Pourtant, elle regarde avec méfiance la perspective de l'élargissement.

En juillet 1993, le chef d'état-major de l'armée roumaine, le général Dumitru Cioflina, déclare explicitement que les relations avec l'OTAN ne seront pas meilleures que celles avec la Russie (Gallagher 2001: 392). Pourtant, au moment où Bucarest s'aperçoit que le Partenariat pour la Paix ne l'engage en rien et constitue, en fait, une alternative à

²⁴⁶ Voir l'article de V. Volodin (1993) intitulé « *Europe : Romania Fears War with Russia* ».

l'élargissement, il s'empresse d'être le premier PECO à y adhérer et fait tout en son possible pour mener à bien les activités associées à son fonctionnement.

La duplicité devient évidente en 1996, au moment où le débat sur l'élargissement otanien touche son apogée. Le même général Cioflina affirme que « si les communistes russes gagnent la présidentielle de juin, une alliance régionale 'extra-OTAN' pourrait être discutée » (Mandeville 1996). Ce pacte militaire pourrait regrouper des « pays de l'ex-pacte de Varsovie, ainsi que des Républiques issues de l'URSS » (*ibid.*). Par la suite, il niera avoir fait ces affirmations, en déclarant que ses propos avaient été interprétés de façon malveillante (Ionescu 1996: 41).

Il est presque surprenant que l'Occident, en général, et les États-Unis, en particulier, acceptent sans protester cette attitude à l'égard de l'OTAN. En fait, la Roumanie fait des efforts réels pour maintenir de bonnes relations avec Washington. Déjà, en 1990, Bucarest appuie inconditionnellement les Américains dans la crise du Golfe. Or, la Roumanie détient à l'époque la présidence du Conseil de sécurité et son aide est important pour le soutien à l'ONU de la position des États-Unis. Cette attitude est d'avantage remarquée parce qu'elle implique la perte de 3 milliards de dollars (le montant de la dette irakienne envers Bucarest, argent qui n'a jamais été récupéré à cause de l'embargo contre Bagdad) (Gallagher 2001: 393, Ciamba et Ionescu 1999: 175).

L'embargo onusien contre la Yougoslavie, imposé en 1992, n'est pas complètement respecté par la Roumanie. Iliescu permet, personnellement, la livraison de grandes quantités de pétrole et, en 1994, il reçoit Milosevic avec tous les honneurs. Mais il n'en reste pas moins que la Roumanie perd 7 milliards \$US suite à l'interruption du commerce avec son voisin, sacrifice qui ne passe pas inaperçu (*ibid.*).

Il faut également ajouter l'intense activité qui se déroule dans le cadre du Partenariat pour la Paix. En 1995, le secrétaire d'État américain aux affaires européennes, Richard Holbrooke, affirme que Bucarest est « un des meilleurs partenaires » de ce programme (Papagianni 2003: 319).

Tous ces éléments contribuent à rendre la politique roumaine acceptable aux yeux des États-Unis et, par voie de conséquence, de l'OTAN. Mais ils restent conscients de la duplicité du régime d'Iliescu, et ceci contribue largement à l'exclusion de la Roumanie de la première vague de l'élargissement otanien.

Paradoxalement, la réunion de Madrid, qui décide, en 1997, de rejeter la demande roumaine, a lieu quelques mois après la chute d'Iliescu. Mais l'influence de ses actions est

encore très forte et suffit pour saboter l'adhésion, à la grande satisfaction de la Russie. C'est seulement en 2004 que la Roumanie deviendra membre de l'OTAN. Nouveau paradoxe, cela se passe pendant le troisième mandat présidentiel d'Iliescu.

La coopération économique avec la Russie

Revenons à la période 1990-1996. Le deuxième volet de la politique prorusse du régime Iliescu est de nature économique. En juillet 1995, pendant une visite à Moscou, le Premier ministre Nicolae Vacaroiu déclare qu'il est prêt à réorienter l'économie roumaine vers la Russie puisque l'appui économique occidental est décevant (Gallagher 2001: 392). La raison purement politique - et non économique - de cette réorientation est illustrée par le fait qu'à la différence des autres PECO, la Roumanie imite Moscou et refuse de se retirer du grand projet du Comecon, à Krivoï Rog, en Ukraine, en dépit des coûts énormes et de l'absence de tout profit (Sotir 2003: 2).

Toujours pour des raisons politiques, le régime d'Iliescu fait des efforts soutenus pour encourager le commerce bilatéral. Il sabote, en particulier, la construction de la centrale nucléaire de Cernavoda, dont le fonctionnement aurait réduit de façon importante les importations de gaz russe et, donc, la dépendance énergétique à l'égard de Moscou²⁴⁷.

Les résultats sont plus modestes en ce qui concerne l'expansion des exportations roumaines en Russie, principalement à cause des pertes causées par les agents économiques russes qui, tout simplement, ne paient pas les marchandises reçues. Pour dédommager les exportateurs et les encourager à continuer leurs livraisons, le gouvernement établit un mécanisme de crédit et d'assurance²⁴⁸, destiné à transférer les pertes au budget national. En même temps, pour apaiser les critiques, il évite de publier le montant des dettes accumulées du commerce bilatéral, sauf pour les crédits à long et moyen termes d'avant 1989.

Toutes ces actions avaient comme but de mettre en évidence, sinon de créer, une dépendance envers le marché russe, justifiant ainsi la politique pro-Moscou du régime. Le

²⁴⁷ C'était précisément pour cela que Ceausescu avait lancé ce projet, avec l'aide d'une compagnie canadienne. En 1989, cinq réacteurs étaient en construction (le premier était déjà réalisé à 85%). Les travaux sont arrêtés et ce n'est qu'en 1996 que le premier réacteur entre en fonction. Les autres sont toujours en chantier (Cronica Romana du 27 mai 2004, <http://www.cronicaromana.ro/?editie=408&page=articol&art=19231> consulté le 28 novembre 2004).

²⁴⁸ Principalement par le biais d'Eximbank of Romania, l'équivalent de la Société canadienne pour l'expansion des exportations.

problème est que la plupart des manœuvres d'Iliescu sont très coûteuses et finissent par empirer la situation économique, déjà difficile, du pays. Cela accentue les mécontentements et, à la longue, contribue à la perte du pouvoir des néocommunistes.

Le traité d'amitié roumain-russe

L'élément critique qui met mal à l'aise l'opinion publique roumaine est le désir d'Iliescu de signer, en avril 1996, un traité d'amitié avec Moscou en acceptant la proposition russe de condamner le pacte Ribbentrop-Molotov dans une annexe, et non dans le texte même du traité²⁴⁹. Les protestations concernent également le refus de la Russie de restituer le Trésor public roumain confisqué en 1918 par les bolcheviks²⁵⁰. Enfin, l'implication de Moscou en Transnistrie est toute récente et rappelle les multiples invasions russes et soviétiques.

Les concessions sont critiquées par les partis démocratiques en raison de leur motivation anti-occidentale. Mais la signature du Traité avec la Hongrie vient priver les néocommunistes de l'appui des ultranationalistes. Or ceux-ci et, en particulier, le parti Grande Roumanie se faisaient un titre de gloire du soutien des Moldaves pro-roumains. Par conséquent, Iliescu est attaqué de tous les côtés. Son porte-parole prétend que « l'état de rumeur, d'agitation et de crispation » et les « signaux frénétiques d'alarme » provoqués par les négociations sont injustifiés (Avram 1996). Néanmoins, puisque les élections approchent, la signature du traité doit être abandonnée. Une fois de plus, Iliescu découvre que ses préférences prorusses coûtent trop cher.

4.4.3 Les tendances philorusses après la chute du régime d'Iliescu

Un spécialiste de la réalité roumaine postcommuniste, Tom Gallagher, donne une description réaliste des tendances et des obstacles associés à la politique autoritaire et prorusse d'Iliescu. Le progrès des opposants roumains aux réformes

²⁴⁹ C'est suite à ce pacte que la Roumanie a dû céder la Bessarabie à l'URSS, en 1940 (Castellan 1991).

²⁵⁰ Il avait été évacué à Moscou pendant l'invasion allemande de la Roumanie (*ibid.*)

« fut limité par le fait que le principal partisan de l'autoritarisme dans la région reste la Russie. Elle semble enthousiasmée par l'idée d'impliquer la Roumanie dans une chaîne d'accords économiques suite auxquels l'économie roumaine deviendrait dépendante de ses ressources d'énergie bon marché, en échange de concessions politiques. Cela serait acceptable pour le puissant lobby des dirigeants du secteur énergétique roumain d'État, qui sont hostiles aux réformes. Mais pour la plupart des Roumains, la Russie reste un « pôle de répulsion » étant donné les nombreuses tentatives russes d'étouffer l'indépendance roumaine. Il est donc difficile pour les Roumains hostiles au projet démocratique prooccidental de prendre des mesures perçues comme analogues à celles promues par les forces « rouge-brune » de Russie. (De la même façon, la surprenante faiblesse du crime organisé d'inspiration russe en Roumanie est probablement due au fait que, même pour les forces criminelles locales, la Russie reste un antimodèle) » (Gallagher 2001: 411-412).

Dans le chapitre précédent, nous avons montré que la principale raison pour laquelle Iliescu perd les élections de 1996 est la distance de plus en plus grande qui sépare le système de valeurs nondémocratiques qu'il représente et les valeurs que partage la société roumaine. Mais, en ce qui concerne la campagne électorale, il est certain que ses préférences prorusses et, en particulier, son insistance pour que soit conclu le traité bilatéral contribuent à sa chute. Pour marquer le désir de rompre avec le passé, tout en s'attirant les faveurs de l'électorat, le nouveau gouvernement roumain adopte une attitude prooccidentale à outrance. La « carte russe » semble définitivement abandonnée.

Pourtant, certaines structures mises en place sous Iliescu, mais autonomes par rapport au gouvernement, continuent de militer pour une attitude prorusse. Cela est vrai, en particulier, pour le domaine économique où la dépendance envers les importations énergétiques russes est une réalité. L'ANEIR, l'Association nationale des exportateurs et des importateurs roumains, et son chef Mihai Ionescu, continuent leur croisade pour « la reconquête des marchés perdus de l'Est ». L'idée fondamentale est de diminuer le déficit commercial avec la Russie, non en réduisant les importations énergétiques (en accélérant, par exemple, les travaux à la centrale nucléaire de Cernavoda, dont seulement un réacteur a été mis en fonction) mais en augmentant les exportations²⁵¹.

Évidemment, ceci aurait accru encore davantage la dépendance envers une Russie hostile à la trajectoire prooccidentale de la Roumanie. Mais cela ne semble aucunement inquiéter Ionescu, qui bombarde les publications économiques et le gouvernement de ses propositions et de ses initiatives de coopération roumano-russe (*ibid.*). Seulement, comme à l'époque d'Iliescu, les exportateurs eux-mêmes se méfient d'un marché où la criminalité

²⁵¹ Voir, par exemple, *Economistul* du 19 avril 2000, *Cronica Romana* du 20 avril 2000, *Mesagerul Economic* du 24 avril 2000.

économique et l'absence d'une éthique des affaires rendent les exportations extrêmement risquées²⁵².

Pour pallier ces réserves, le gouvernement démocratique et prooccidental de la Roumanie ordonne à la Banque roumaine pour le commerce extérieur (Bancorex), la plus grande banque de Roumanie, d'accorder des crédits qu'une autre banque d'État, Eximbank, est censée assurer²⁵³. En principe, au moyen de ce mécanisme mis en place pour « reconquérir les marchés perdus » (*Economistul* du 19 avril 2000), l'État finance les compagnies roumaines pour produire des marchandises destinées à la Russie. S'il y a des pertes, l'État les couvre. Il suffit, donc, que l'exportateur se trouve un partenaire russe, que celui-ci ait, ou non, l'intention et les moyens de le payer.

Ce mécanisme ne fonctionne pas longtemps, puisque la terrible crise financière russe de 1998 anéantit tout espoir de relancer le commerce avec Moscou. De plus, Bancorex finit par succomber, en raison de la corruption et des innombrables opérations financières à caractère politique que les gouvernements néocommunistes et démocratiques lui avaient imposées. Sa faillite laisse des pertes de plusieurs milliards de dollars et limite de façon draconienne les moyens de financement des philorusses²⁵⁴.

Néanmoins, cela ne signifie pas la disparition des tendances favorables à Moscou. En novembre 1998, quelques mois seulement après la crise russe, l'ambassadeur de Russie à Bucarest déclare que Primakov désire améliorer les relations avec la Roumanie « pour qu'elles retrouvent leur niveau d'auparavant et peut-être davantage » (*Romania Libera* du 9 novembre 1998). Ce qui, au début, semble être une simple déclaration diplomatique est confirmé un an plus tard. En novembre 1999, le Premier ministre roumain (chrétien-démocrate), Radu Vasile, va en visite officielle à Moscou.

L'ambassadeur roumain en Russie, Ion Diaconu, déclare que l'objectif de cette visite est « le déblocage des relations commerciales entre les deux pays ». Il mentionne les domaines du gaz et du pétrole et l'implication roumaine dans le secteur russe de la construction, ainsi que d'autres « projets de coopération commerciale ». Quant à la baisse des échanges bilatéraux, il l'attribue à la crise russe ainsi qu'« aux difficultés de nos compagnies à trouver des partenaires qui paient pour les produits reçus de Roumanie ou qui

²⁵² Voir la déclaration de novembre 1999 de l'ambassadeur roumain à Moscou, ci-dessous.

²⁵³ Cela était, en fait, une expansion du schéma adopté, auparavant, dans la seule Eximbank, dont les ressources étaient beaucoup plus modestes.

²⁵⁴ Pour plus d'information, voir Cernat (2004), dont l'article s'intitule d'ailleurs « *The Politics of Banking in Romania: Soft Loans, Looting and Cardboard Billionaires* ».

garantissent les paiements ». Selon l'ambassadeur, les Premiers ministres Vasile et Poutine trouveront des solutions (garanties gouvernementales incluses) pour pallier ce problème. Mais le même jour des sources du ministère russe des Affaires étrangères soulignent que la relance des relations commerciales ne sera pas sanctionnée par Moscou tant et aussi longtemps que la Roumanie manifestera ouvertement son désir d'adhérer à l'OTAN (*Evenimentul Zilei* du 22 novembre 1999).

Le 25 novembre 1999, Radu Vasile va pourtant à Moscou, décidé à relancer l'exportation d'un grand nombre de produits, à faciliter la participation des firmes roumaines à l'exploitation des gisements russes de pétrole et gaz et à créer une société mixte destinée à la promotion des exportations roumaines et à attirer des capitaux russes en Roumanie. Il veut également « l'élargissement des liens de collaboration entre les administrations locales » (*Romania Libera* du 26 novembre 1999).

La visite s'avère plus que cordiale. Dans les déclarations faites à Moscou et, par la suite, à Bucarest, Vasile affirme que « nous devons comprendre la Russie ». La relance des relations commerciales est impérative. La Roumanie doit signer le plus vite possible le traité d'amitié avec la Russie en laissant « aux historiens » les questions du Trésor, du Pacte Ribbentrop-Molotov et de la Transnistrie. Enfin, il déclare au Kremlin que « la voie européenne de la Roumanie passe par Moscou » (*Romania Libera* du 1er décembre 1999).

Cette attitude lui coûte cher. Le président du parti chrétien-démocrate, Ion Diaconescu, qui à l'époque stalinienne avait passé plusieurs années dans les prisons communistes, observe que « nous avons une voie plus directe vers l'Europe, par Paris, par exemple » et affirme fermement qu'il ne peut exister d'« engagement politique de revenir à la situation d'autrefois » (*ibid.*). En fait, les chrétiens-démocrates roumains²⁵⁵ ont toujours été les adversaires les plus acharnés des néocommunistes et de la politique prorusse de ceux-ci. Leurs réactions aux déclarations de Vasile sont extrêmement dures (les titres de certains articles parlent même d'une « trahison dangereuse ») (Cristea 2000). Trois semaines après sa mémorable visite, Radu Vasile est limogé.

Ce qui est surprenant, ce n'est pas la réaction à une attitude plus favorable aux Russes que celle d'Iliescu, mais cette attitude elle-même. Personne ne pouvait s'attendre à ce qu'un Premier ministre chrétien-démocrate devienne, du jour au lendemain, vraiment

²⁵⁵ Le nom exact du parti est « Parti national-paysan chrétien-démocrate », PNTCD.

prorusse. Nous ne saurons probablement jamais les raisons exactes de cette spectaculaire conversion. Certains indices suggèrent toutefois qu'il ne s'agit pas d'un simple accident.

Pendant la visite, un journaliste roumain spécialisé dans les questions économiques publie un article intitulé « L'atout russe » (Chirovici 1999). Il y explique les avantages d'un « partenariat économique réel » avec la Russie, en affirmant que :

« si nous recevons un traitement préférentiel dans les relations économiques avec la Russie, nous disposerons d'un important atout dans les relations futures avec l'Union européenne et avec les États centre-européens, atout qui pourra être utilisé selon nos intérêts ».

Il ajoute un détail intéressant. À l'époque, Poutine était seulement le dernier en date d'une série de Premiers ministres aux ordres d'Eltsine. Chirovici prévoit qu'en réalité il s'agit de l'héritier du président sortant et que s'attirer la sympathie du futur président russe « peut apporter un vent favorable aux voiles de la carrière (politique) de Radu Vasile » (*ibid.*).

L'article a un écho limité. Mais son auteur n'est pas inconnu. En novembre 2000 - janvier 2001, le nom de Chirovici est amplement cité dans le contexte de la fusion difficile des deux grandes loges de la franc-maçonnerie roumaine. Finalement, il devient le deuxième dans la hiérarchie de la nouvelle structure unifiée. À la cérémonie de fusion assistent des franc-maçons en provenance de huit pays, y compris la Russie (*Cronica Romana* du 6 novembre 2000, *Ziua* du 6 novembre et du 23 janvier 2001).

Bien sûr, ce serait spéculer que de mettre en relation les liens de Chirovici avec les franc-maçons russes et les affirmations contenues dans son article à propos de l'avenir de Radu Vasile dans une hypothétique Roumanie prorusse. En tous cas, le tête-à-tête d'une heure de Vasile et Poutine, dans une petite salle d'où même les interprètes avaient été chassés (Chirovici 1999), donna naissance à toutes les rumeurs possibles. Et il nous permet de soupçonner qu'il s'agit réellement d'une tentative de Moscou d'étendre son influence en Roumanie.

De toute façon, Radu Vasile perd le pouvoir et rate toute chance d'établir une relation spéciale avec les Russes. Un an plus tard, les néocommunistes gagnent les élections. Mais les leçons de 1996 (en rapport avec le traité d'amitié) et de 1999 (la voie européenne via Moscou) ont eu des effets visibles sur leur attitude. Ils sont très discrets dans tout ce qui concerne les relations avec la Russie, même s'il n'abandonnent pas complètement leur ancien penchant pour le Kremlin.

Un facteur important est le fait qu'Iliescu n'a plus le contrôle total de son parti. Une branche prooccidentale, dirigée par le Premier ministre Adrian Nastase, milite pour l'intégration réelle du pays dans l'OTAN et l'Union européenne. Comme 64% des Roumains ont une perception négative de la Russie²⁵⁶, il est facile d'imposer au président vieillissant une position qui ne pouvait qu'apporter des avantages électoraux.

C'est ainsi que la signature du traité d'amitié avec la Russie, en juillet 2003, est présentée comme un élément de nature à démontrer à l'OTAN l'absence de toute tension entre la Roumanie et les États de la région (*Romania Libera* du 5 juillet 2003). Iliescu inaugure la première banque russe de Bucarest (*Adevarul* du 11 décembre 2002) et c'est à Moscou qu'Eximbank of Romania ouvre, en juin 2004, son seul bureau à l'étranger, destiné à « intensifier les relations commerciales bilatérales traditionnelles (*sic*) avec ce marché »²⁵⁷. Mais ces actions ponctuelles sont négligeables par rapport à l'ample effort destiné à faciliter l'adhésion roumaine à l'OTAN. En 2004, l'élargissement otanien élimine définitivement toute possibilité d'une relation spéciale entre Bucarest et Moscou.

4.4.4 Conclusion

Comme dans le cas de la Slovaquie de Meciar, la Roumanie d'Iliescu partage avec la Russie le rejet des valeurs démocratiques. Cette affinité idéologique crée les prémisses d'une étroite coopération. Pourtant, les similarités entre les cas slovaque et roumain s'arrêtent là.

D'un côté, le régime d'Iliescu est, par sa nature, profondément favorable à la Russie. Ses valeurs dominantes (ainsi que ses pratiques) sont d'inspiration néocommunistes. Ses dirigeants ont été formés à Moscou et portés au pouvoir avec l'aide du KGB. Même s'ils l'avaient voulu, ils n'étaient pas en mesure d'adopter une attitude hostile à leurs anciens amis, sous peine de voir dévoilée leur implication dans le coup d'État de décembre 1989. Mais cela était peu probable, pour la simple raison que le groupe d'Iliescu était sincèrement convaincu des bienfaits de la coopération avec l'Union soviétique d'abord, et la Russie par la suite.

²⁵⁶ Selon un sondage de Metro Media Transilvania cité par *Romania Libera* du 28 février 2001.

²⁵⁷ <http://www.eximbank.ro/comunicate.htm> consulté le 28 novembre 2004. En mars 2003, la même Eximbank avait accordé une marge de crédit de 10 millions \$US à la banque russe VneshtorgBank dans le but d'encourager les exportations en Russie (*ibid.*).

D'un autre côté, leur politique devait tenir compte de la société profondément antirusse et de la dépendance envers l'aide économique occidentale. Il n'était donc pas possible d'adopter ouvertement une attitude prorusse. De 1990 à 1996, toutes les manœuvres favorables à Moscou doivent être discrètement préparées et habilement mises en oeuvre. Quand ce n'est pas le cas - comme pour la signature du traité d'amitié -, le coût électoral s'avère très élevé.

Du côté russe, les efforts sont réduits à un minimum parce que, d'une part, Bucarest fait tout le nécessaire et, d'autre part, en insistant trop, la Russie aurait certainement provoqué des réactions d'hostilité dans la société roumaine. Les choses changent après la chute d'Iliescu. Il est évident que l'inactivité russe ne peut conduire qu'à l'éloignement définitif de la Roumanie.

C'est alors que Moscou entreprend de « conquérir » le Premier ministre Radu Vasile. Il s'agit d'une action dont la portée dépasse de loin tout ce que la Russie fait en Europe centrale, y compris en Slovaquie. Par contre, l'on est très proche du genre de manœuvres russes dans les Balkans (en particulier, dans le contexte des guerres yougoslaves) destinées à appuyer les dirigeants prorusses.

Milosevic en est, bien sûr, le meilleur exemple, mais nous pouvons aussi mentionner l'attentat à la bombe d'octobre 1995, qui coûte un oeil au président macédonien Kiro Gligorov. Cet acte est attribué à des agents russes en raison de l'opposition de Gligorov au plan de création d'un « bloc orthodoxe de la Russie à Chypre ». Selon ses propres déclarations, la proposition lui avait été faite par le secrétaire du Comité constitutionnel russe (Lewis 1996). Si l'on peut remettre en question l'identité réelle des commanditaires de l'attentat, l'existence d'un essai russe de « convertir » le président macédonien à une cause favorable au Kremlin semble tout à fait plausible.

Nous sommes conscients du fait que ces propos présentant une Russie modérée et raisonnable en Europe centrale, mais prête à tout dans les Balkans, risquent de faire penser au cliché qui associe cette dernière région aux complots et aux intrigues byzantines du genre « Le masque de Dimitrios »²⁵⁸. Mais le Kremlin avaient réellement intérêt à agir en Roumanie (et non en Slovaquie).

À cause des guerres yougoslaves, les Balkans ont dans les années 1990 une importance significative pour la politique internationale et, implicitement, russe. Or, la

²⁵⁸ Roman écrit par Eric Ambler dont l'action se passe dans les Balkans.

Roumanie contrôle l'accès de la Russie à cette région. L'exemple le plus clair est l'impossibilité de Moscou de profiter de l'occupation de l'aéroport de Pristina par ses troupes venues de Bosnie, pendant l'invasion otanienne du Kosovo, à cause du refus de Bucarest de lui laisser survoler le territoire roumain (Stratfor 1999).

De façon plus importante encore, les dirigeants et la société russes sont convaincus de la légitimité de leur implication dans les Balkans. Aider les frères orthodoxes et slaves de Yougoslavie ou de Bulgarie est, depuis le XIXe siècle, une obligation morale de la nation russe.

Dans cette perspective, la Roumanie est un phénomène aberrant. Orthodoxe (mais non slave), sa société est pourtant profondément hostile à la noble mission libératrice de Moscou. Iliescu, qui est incontestablement prorusse, n'est pas orthodoxe, mais athée. Toutes les théories fondées sur la communauté de culture et de religion ont donc du mal à expliquer les relations roumano-russes. Chez les adeptes du panslavisme, cela suscite des réactions parfois amusantes. Jirinovski déclare, en 1994, que les Roumains sont « des Gitans italiens ». Le président bélarus Loukachenka affirme, à son tour, que « la Roumanie a trahi le panslavisme » (*Romania Literara* du 21-27 février 2001).

Par conséquent, les efforts de la Russie pour inciter Bucarest à conclure un partenariat sont légitimés plutôt par ses relations avec l'ensemble des Balkans qu'avec la Roumanie en particulier. Mais cela ne l'empêche pas d'agir en vue d'obtenir la « conversion » d'un Premier ministre roumain dont le parti est viscéralement antirusse. La réussite - même temporaire - de cette action est de nature à montrer à la fois la résolution de Moscou de maintenir ses positions dans les Balkans et l'efficacité de ses actions.

Néanmoins, le Kremlin se fixe des limites assez strictes dans sa politique roumaine (et, d'ailleurs, bulgare). Il n'est pas question d'agir comme en Moldavie ou en Tadjikistan. Si la légitimité dont nous venons de parler justifie une relation spéciale, elle est insuffisante pour amener la création d'une sphère d'influence comme au XIXe siècle (ou comme dans la CÉI).

On essaie de « convertir » un Premier ministre, mais sans persévérer au moment où celui-ci est limogé. Ni la Russie du tsar, ni l'Union soviétique ne se seraient résignées devant l'échec. Mais la Russie d'aujourd'hui n'est ni l'une, ni l'autre. Ses actions démontrent une volonté de maintenir la stabilité dans les PECO, ce qui n'est pas compatible avec une politique impérialiste. Même dans les Balkans, Moscou accepte des limites

raisonnables à son influence, et ceci est de nature à assurer le succès du régime de sécurité centre et est-européen.

4.5 Troisième étude de cas : la Russie et la Bulgarie de Videnov

4.5.1 La politique étrangère bulgare de 1990 à 1994

a) Le poids de l'influence soviétique

En premier lieu, il faut souligner l'importance des relations soviéto-bulgares avant 1989. Historiquement, depuis le début du XIXe siècle, les Russes sont perçus comme les libérateurs de la Bulgarie. À la différence de la Pologne, de la (Tchéco-)Slovaquie, de la Hongrie et de la Roumanie, il n'y a jamais eu de querelles territoriales avec la Russie/Union soviétique. Aucune révolution bulgare (il y en a d'ailleurs très peu) n'est écrasée par les soldats du tsar ou par les chars soviétiques. Enfin, c'est Moscou qui protège le pays contre ses ennemis héréditaires turcs, yougoslaves et grecs (Castellan 1991, Jelavich 1991, Rossos 1981).

À partir des années '60, la Bulgarie devient le PECO le plus proche de Moscou. L'élite communiste bulgare est russifiée par le biais de l'éducation et des mariages mixtes. La confiance soviétique en l'armée bulgare est si grande que le stationnement permanent des troupes soviétiques sur le territoire de la Bulgarie est jugé inutile. Les membres du service bulgare d'espionnage sont traités par le KGB comme ses propres membres, étant donné l'étroite coopération des deux services. Enfin, dans le cadre du Comecon, les relations économiques soviéto-bulgares sont très importantes. Pendant les années 1970 et 1980, les échanges bilatéraux comptent pour 60% du commerce extérieur bulgare (Drezov 2001: 420-1).

En 1989-1990, l'élimination de Jivkov, après un coup de palais orchestré par le Kremlin, et la victoire électorale des communistes nonréformés laissent la Bulgarie dans ce qui ressemblait fort bien à la sphère d'influence de l'URSS, acceptée sinon négociée par les Américains. Les « socialistes » bulgares font preuve d'une attitude ouvertement philosoviétique. Même, au moment où ils perdent le pouvoir, dans la deuxième moitié de 1990, de nombreux éléments de l'énorme réseau construit par les Soviétiques pendant plus de 40 ans restent en place jusqu'en 1997 (Drezov 2001: 421).

Le parti ex-communiste essaie - et, dans une certaine mesure, réussit - de se transformer en un parti russophile de masse comme plusieurs partis traditionnels du début du XXe siècle. En outre, des membres de l'ancienne *nomenklatura* continuent à contrôler la plupart des agences gouvernementales et la majorité des entreprises d'État (qui, auparavant, avaient des liens directs avec les ministères et les compagnies soviétiques). Cela leur permet d'accumuler des capitaux afin de s'imposer sur le marché capitaliste naissant. Ils concluent également des affaires très lucratives avec leurs anciens collègues soviétiques (*ibid.*).

La réforme des forces armées est confiée à leurs propres chefs, ce qui assure la survie de la structure de commandement traditionnellement prosoviétique. Enfin, à la différence des autres PECO, les relations des services secrets bulgares avec leurs homologues soviétiques ne sont pas interrompues. Jusqu'au début de 1997, tous leurs dirigeants sont d'ailleurs des proches du parti ex-communiste (Drezov 2001: 422).

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la Bulgarie reste profondément prosoviétique et, par la suite, prorusse. Moscou sait exploiter cette situation en sa faveur. Mais d'autres facteurs contribuent également au renforcement des relations bilatérales.

b) L'obsession sécuritaire

Dans le chapitre précédent, nous avons mentionné les persécutions contre la minorité turque qui marquent la fin des 33 ans de pouvoir de Todor Jivkov. Nous rappelons qu'elles vont jusqu'à l'expulsion en Turquie d'environ 350 000 citoyens bulgares d'origine turque. Les nouveaux dirigeants bulgares font du mieux possible pour abroger les mesures discriminatoires et améliorer les relations avec Ankara. Néanmoins, Sofia craint la puissance militaire de la Turquie.

Mais ce n'est pas le seul « ennemi héréditaire ». Il y a aussi la Yougoslavie. Bien que slave et orthodoxe, elle a arraché à la Bulgarie la Macédoine, ce qui est la source d'une inimitié durable. Sa force militaire est également perçue à Sofia comme une menace réelle.

Enfin, les relations avec la Grèce sont également marquées par des anciennes disputes territoriales (la Macédoine et la Thrace). Il faut ajouter qu'à l'époque de la guerre froide, les Grecs et les Turcs s'opposaient à la Bulgarie en tant que membres de l'OTAN. Après le démantèlement du Pacte de Varsovie, Sofia se retrouve seule devant ses anciens

adversaires. De plus, la Grèce et la Turquie profitent des réductions imposées à leurs alliés occidentaux par le Traité sur les forces conventionnelles en Europe pour leur acheter une partie de leur excédent d'armement (Tashev 2002: 221). Quant à la Bulgarie, la crise économique menace de réduire ses dépenses militaires et, de ce fait, ses capacités défensives.

C'est ainsi qu'à Sofia, contrairement aux autres PECO, la disparition de l'hégémonie soviétique est sincèrement regrettée. Loin d'être perçue comme une reconquête de la souveraineté nationale, elle laisse la place à un vide sécuritaire qui pourrait être dangereux étant donné le déséquilibre militaire par rapport aux pays voisins (Mihaylova 2001: 44). L'expression « obsession sécuritaire », que nous avons choisi comme titre de cette section, décrit très bien l'inquiétude de l'élite politique et de la société bulgare.

Naturellement, cette situation donne lieu à un débat animé. Cinq options s'offrent à la Bulgarie pour assurer sa sécurité nationale : 1. le maintien d'un potentiel militaire considérable et l'adoption de la neutralité ; 2. la recherche des garanties fournies par des systèmes de sécurité collective (OTAN) ; 3. l'établissement d'un axe panslave sous l'égide de la Russie ; 4. l'intégration dans les structures économiques européennes (UE) ; 5. l'assurance de la sécurité régionale par des traités bilatéraux avec les pays voisins (Mihaylova 2001: 45).

Toutes ces options présentent des difficultés majeures. Les contraintes économiques et les restrictions du Traité sur les forces conventionnelles en Europe empêchent le maintien d'un potentiel militaire « considérable ». On se méfie de l'OTAN²⁵⁹. Une attitude prorusse rendrait difficile la coopération avec l'Occident. L'axe panslave implique un isolationnisme anachronique qui serait, en outre, incomplet puisque non accepté par les Slaves d'Europe centrale. Pire encore, dans les Balkans, il associerait étroitement Sofia à la cause serbe en l'éloignant de l'Union européenne et en l'attirant dans les conflits régionaux (*ibid.*). Quant à l'adhésion à l'UE, elle ne peut pas se produire dans un avenir rapproché. Enfin, les traités bilatéraux ne semblent pas offrir de garanties assez solides.

²⁵⁹ Ceci est particulièrement vrai pour les ex-communistes. Mais même leurs adversaires démocrates ne se prononcent en faveur de l'adhésion à l'OTAN qu'en 1993 (voir la page suivante).

C'est ainsi qu'au moment où la dissolution du Pacte de Varsovie devient inévitable, Sofia fait des efforts en vue d'améliorer les relations avec ses voisins²⁶⁰ et d'établir une nouvelle relation avec l'Union soviétique²⁶¹. Mais cette attitude ne fait pas l'unanimité. Progressivement, deux points de vue prennent forme.

D'un côté, les ex-communistes (les « rouges ») essaient d'imposer une politique étrangère fondée sur quatre considérations : 1. la prise en compte des menaces que représentent les conflits régionaux ; 2. le désir d'intégration européenne modifié par le scepticisme sur ses perspectives à court terme ; 3. la poursuite des liens étroits avec la Russie ; 4. le désir d'exploiter les avantages géographiques du pays pour le transit commercial et énergétique (Mihaylova 2001: 33).

La principale composante de cette vision de la politique étrangère bulgare reste l'attitude prorusse, qui atteint son apogée sous Videnov (elle sera décrite en détail dans la section 4.5.3). Les ex-communistes s'opposent à l'adhésion à l'OTAN, sauf si celle-ci se transforme en système de sécurité collective incluant la Russie²⁶². À cela s'ajoute une attitude très favorable à la coopération dans les Balkans et dans la région de la mer Noire²⁶³. Pourtant, l'attitude envers la Turquie reste prudente et ce sont les relations avec la Grèce et la Serbie que l'on favorise (*ibid.*).

D'un autre côté, les démocrates (les « bleus ») optent pour « la voie vers l'Europe ». Selon eux, c'est la seule solution raisonnable pour mener à bien les réformes politiques et économiques et pour éliminer l'influence russe en matière de politique intérieure et extérieure du pays. Pourtant, si le président Jeliu Jeleu est, dès 1990, un adepte de l'adhésion à l'OTAN, l'UFD ne l'appuie qu'à partir de 1993 (Tashev 2002: 221, 225). Les démocrates sont plus rapides quant à l'amélioration des relations avec la Turquie,

²⁶⁰ Des traités d'amitié sont conclus avec la Grèce (octobre 1991) et la Turquie (mai 1992) (Tashev 2002: 223).

²⁶¹ Déjà en novembre 1990 le ministre de la Défense Yordan Mutavchiev déclare qu'après la dissolution du Pacte de Varsovie, la Bulgarie doit fonder sa sécurité sur ses forces militaires et sur des traités bilatéraux avec l'URSS. En mars 1990, le ministre des Affaires étrangères Boyko Dimitrov rejette l'adhésion à l'OTAN, en demandant la dissolution simultanée des deux alliances (Tashev 2002: 219).

²⁶² L'adhésion à l'OTAN ne sera acceptée par les ex-communistes qu'en 2000. Elle se produit en 2004.

²⁶³ Il s'agit de la création de la Zone de coopération économique de la mer Noire. Ce projet est fortement appuyé par la Turquie, qui espère étendre son influence dans la région. Mais les résultats sont plutôt modestes à cause de la situation économique difficile de la plupart de ses membres. De plus, la Russie le sabote discrètement pour conserver le contrôle sur les membres de la CÉI qui y participent. Pour plus de détails, voir Pavliuk et Klympush-Tsintsadze 2004, le numéro spécial des Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien (*CEMOTI* 1993) et le site <http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/InternationalOrganisations/BSEC/Bsecmain.htm>.

notamment par la conclusion du traité de 1992 et par leur attitude favorable à la minorité turque (Mihaylova 2001: 34, Tashev 2002: 221).

Naturellement, à cause de l'alternance au pouvoir, ces différences ont des effets négatifs sur la cohérence de la politique étrangère bulgare. Pourtant, même avant 1994, les ex-communistes réussissent à obtenir des résultats significatifs dans le domaine de la coopération avec la Russie.

c) Le traité d'amitié bulgaro-russe

Quelques semaines après le coup d'État manqué de 1991, Eltsine - à ce moment président d'une Russie encore intégrée dans l'URSS -, commence à inciter les PECO à établir des relations diplomatiques avec son gouvernement. Jeliu Jeliev, le président (démocrate) de la Bulgarie, est le premier à le faire lors de sa visite à Moscou, en octobre 1991 (Petro et Rubinstein 1997: 185). Il évite même de rencontrer Gorbatchev, toujours président de l'Union soviétique (Donaldson et Noguee 1998: 223).

Déjà, dans la première moitié de 1991, des négociations sont entreprises en vue du renouvellement du traité bulgaro-soviétique d'assistance réciproque de 1967. La proposition bulgare est préparée par les experts du ministère bulgare des Affaires étrangères selon les indications de la présidence et du Conseil national de sécurité. Or, ce conseil est dirigé par le vice-président Atanas Semerdjiev, qui avait été pendant deux décennies le chef du service bulgare d'espionnage militaire. Avant d'être présentée aux Soviétiques, la proposition n'est discutée ni par le gouvernement ni par les commissions parlementaires, ayant la seule approbation du président Jeliu Jeliev (Drezov 2001: 429).

Cette proposition va beaucoup plus loin, même par rapport au traité soviéto-roumain d'avril 1991. Elle prévoit la création d'un mécanisme d'assistance réciproque, obligeant chaque partie à appuyer militairement l'autre si celle-ci est attaquée. Évidemment, cela équivaut à une garantie soviétique de sécurité pour la Bulgarie (*ibid.*).

Même les Soviétiques ne sont pas prêts à aller si loin. Leur proposition contient une version beaucoup plus atténuée du mécanisme d'assistance réciproque. Ce qui les intéresse, c'est une clause empêchant la Bulgarie d'adhérer à d'autres alliances militaires, c'est-à-dire l'OTAN et l'Union de l'Europe occidentale. En fait, l'URSS propose une version du traité qu'elle avait signé avec la Roumanie et qu'elle espère pouvoir imposer à

tous les PECO pour remplacer, dans une certaine mesure, le Pacte de Varsovie (Drezov 2001: 429-30).

Mais, en mai 1991, Radio Free Europe réussit à obtenir le texte des deux propositions. L'effet de sa diffusion est considérable. Cent cinquante-neuf intellectuels bulgares signent une lettre ouverte accusant les ex-communistes de préparer un traité dangereux. L'ambassade américaine à Sofia met en garde le gouvernement bulgare contre la conclusion d'un tel accord. Finalement, les négociations sont ajournées, et l'URSS disparaît avant leur reprise (*ibid.*).

Pourtant, en août 1992, le premier PECO visité par Eltsine en tant que président de la nouvelle Russie est la Bulgarie. Il y signe un Traité d'amitié, moins ambitieux que les propositions de 1991, mais toutefois différent des traités conclus avec les anciens membres du Pacte de Varsovie. En particulier, le quatrième article prévoit des consultations au cas où la paix et la sécurité internationales sont menacées et le cinquième article déclare que « aucune des parties contractantes ne permettra l'emploi de son territoire pour une agression militaire ou pour d'autres activités violentes contre l'autre partie contractante ». Des hommes politiques bulgares interprètent ce dernier point comme une promesse d'assistance militaire russe à la Bulgarie (Tashev 2002: 223, Haramiev-Drezov 1993: 36-7).

Deux autres accords sont également signés. Le premier est un accord interministériel militaire, tandis que l'autre concerne la création d'une commission intergouvernementale pour la coopération économique et scientifique (Haramiev-Drezov 1993: 34). Par ailleurs, Eltsine fait des déclarations enthousiastes sur les liens historiques entre les deux peuples. Enfin, il conquiert l'opinion publique bulgare en affirmant que la Russie reconnaît l'indépendance de la Macédoine.

Ce dernier point s'avère pourtant beaucoup plus épineux qu'Eltsine ne l'avait cru. Les relations bulgare-russes restent excellentes et s'amélioreront encore à l'instauration du régime de Videnov. Mais Moscou découvre que cela vient compliquer de façon significative sa politique dans le reste des Balkans.

4.5.2 Russes et Bulgares dans le labyrinthe balkanique

Dans les sections précédentes, nous avons montré que l'élément central de la politique étrangère de la Slovaquie de Meciar et de la Roumanie d'Iliescu est le choix entre

l'Occident et la Russie. Les déterminants régionaux se réduisent à la relation avec la Hongrie, elle-même dépendante du traitement réservé aux minorités hongroises. Bratislava et Bucarest savent que l'hostilité envers ces minorités met en péril leurs bonnes relations avec l'Occident, en les forçant à resserrer les liens avec Moscou. Il s'ensuit que la politique régionale des deux pays peut être considérée comme une simple composante de leur orientation prooccidentale ou prorusse.

Nous allons démontrer, dans cette section, que la situation était tout autre pour la Bulgarie. Comme la Slovaquie ou la Roumanie, elle a le choix entre l'Occident et la Russie. Mais à cela s'ajoutent des contraintes complexes liées à ses relations avec ses voisins balkaniques. Ces facteurs ne dépendent aucunement de l'orientation prooccidentale ou prorusse du gouvernement de Sofia.

Par conséquent, la politique étrangère bulgare est beaucoup plus compliquée que celle de Bratislava ou de Bucarest. Mais cela a aussi des conséquences sur la politique russe. En s'impliquant en Bulgarie, Moscou doit apprendre qu'elle limite ses mouvements dans le reste des Balkans. Or, la Russie n'est pas toujours disposée à accepter cette entrave.

Nous allons voir, à présent, que, pour le Kremlin, la relation spéciale avec Sofia implique une condition fondamentale : la subordination de la politique étrangère bulgare aux orientations dictées par Moscou. Si le gouvernement Videnov s'empresse de l'accepter, ce n'est pas seulement pour des raisons idéologiques. La Bulgarie reçoit aussi la promesse d'une compensation économique de taille.

Pendant la guerre froide, les Balkans sont divisés entre la Bulgarie farouchement prosoviétique, la Roumanie, membre du Pacte de Varsovie mais assez réservée dans sa relation avec Moscou, la Yougoslavie communiste, mais neutre et prooccidentale, l'Albanie également communiste et neutre, mais profondément isolationniste, la Grèce et la Turquie, membres de l'OTAN, mais toujours prêtes à se déclarer la guerre. Tous ces pays ont en commun une histoire parsemée de massacres réciproques (Carrère d'Encausse 1983, Fisera 1992, Aleksiu *et al.* 2004). La fin de la bipolarité fait sauter la sûreté qui les empêchait de se livrer la guerre. L'exemple yougoslave est, bien sûr, le plus évident. Mais des tensions latentes existent entre la plupart des États balkaniques et celles-ci ne tardent pas à refaire surface.

Comme nous l'avons vu, à la demande de la Bulgarie, Eltsine reconnaît l'indépendance de la république yougoslave de Macédoine. Ce geste est bien accueilli non

seulement par la Bulgarie, mais aussi par la Turquie (Haramiev-Drezov 1993: 36). Mais il est condamné par la Grèce, par la Serbie et par les ultranationalistes russes qui y voient une trahison de l'amitié russo-serbe (*ibid.*).

En effet, la question macédonienne est une inépuisable source de tensions entre la Bulgarie (qui perd la majeure partie de cette région en 1913 et de nouveau en 1918, puis en 1945), et ses rivaux serbes et grecs. Belgrade et Athènes sont également réunis par leurs disputes avec l'Albanie. Les Grecs revendiquent le sud de ce pays (qu'ils appellent l'Épire du Nord) tandis que les Albanais ont toujours rêvé d'arracher à la Yougoslavie le Kosovo et un bon tiers de la Macédoine (Bugajski 2002, Castellan 1991).

De plus, d'autres territoires à la frontière bulgare-serbe sont disputés à la fin du XIXe et dans la première moitié du XXe siècle. Le sud de la Dobroudja connaît le même sort entre la Bulgarie et la Roumanie. Les territoires bulgares habités par les Turcs et les Pomaks²⁶⁴, ont toujours été perçus à Sofia comme des régions potentiellement séparatistes. En fait, chaque conflit militaire (guerres balkaniques, Première et Deuxième Guerre mondiale) voit ces territoires disputés changer d'allégeance (*ibid.*).

Les rivalités sont omniprésentes dans la région. Mais dans les années 1990 la rivalité la plus visible est celle qui oppose la Grèce à la Turquie. Depuis le Moyen Age, leur histoire est marquée par d'interminables conflits. Juste après la Première Guerre mondiale elles se font la guerre et, après la victoire turque, il se produit un mouvement de population. Dans les années 1970, c'est l'invasion de Chypre (Castellan 1991).

En 1989, la disparition du Pacte de Varsovie et la crise économique des pays ex-communistes donnent une nouvelle dimension aux rivalités gréco-turques : la course à l'expansion politique et économique dans les Balkans. La Grèce et la Turquie sont des pays stables, dont l'économie se porte infiniment mieux que celle de leurs voisins du Nord. Le vide sécuritaire postcommuniste et le besoin d'investissements étrangers suscitent un formidable attrait pour les deux rivaux, qui commencent à se disputer les marchés et l'amitié politique (et même militaire) des PECO balkaniques (Larrabee 1992: 42).

Les premiers à se lancer dans cette course sont les Turcs. Pour l'ambitieux président Turgut Ozal, la chute de l'empire soviétique constitue le point de départ d'un grand projet turc visant les républiques turcophones de l'Asie centrale ex-soviétique, l'Azerbaïdjan également turcophone et les anciennes provinces ottomanes des Balkans.

²⁶⁴ Pour plus de détails sur cette minorité, voir la section 3.6.3.

Mais Ankara est loin d'avoir les moyens nécessaires pour un projet de cette envergure. La Russie fait un retour en force dans la CÉI, limitant de façon draconienne les perspectives de l'expansion turque. Celle-ci finit par se concentrer sur les Balkans, où l'Albanie musulmane, la Macédoine nouvellement indépendante et la Bulgarie - sous les gouvernements non-communistes - deviennent les cibles préférées de la diplomatie turque²⁶⁵ (Larrabee 1994: 214, Petkovic 1995: 68).

Athènes réagit en renforçant sa relation avec Belgrade et en exerçant des pressions sur l'Albanie (à propos des persécutions dirigées contre la minorité grecque) et sur la Macédoine (pour que celle-ci n'adopte pas le nom et les symboles nationaux associés à la Macédoine de l'Antiquité) (Valinakis 1992). Les choses vont jusqu'à ce que la Grèce oppose son veto à l'aide de l'Union européenne destinée à Tirana et interdise l'accès de la Macédoine au port de Salonique (par lequel transitent 80% du commerce extérieur de la Macédoine) (Dion 1997).

Les deux pays se tournent vers la Turquie, avec laquelle ils concluent des accords politiques et militaires (Zanga 1993). Avant l'arrivée au pouvoir de Videnov, la Bulgarie semble, pendant un moment, disposée à suivre le même chemin. La propagande grecque ne tarde pas à parler de « l'arc islamique » qui l'entoure par le nord (Bulgarie-Macédoine-Albanie) et se dirige vers la Bosnie également musulmane. À leur tour, les Turcs contribuent à consacrer le terme de « axe orthodoxe » Belgrade-Athènes, en référence à son étroite association avec la Russie (Heller 1994).

Nous pouvons constater que cette évolution correspond à l'apparition de deux alliances qui commencent à se partager les Balkans. Mais il faut noter qu'aucune puissance extérieure à la région n'est impliquée. Pour le moment, il s'agit tout simplement de l'exacerbation de la rivalité gréco-turque.

En 1994, la dispute entre les deux alliances naissantes prend la forme de ce que l'on appelle « la guerre des routes ». Un projet conjoint (turc-bulgare-macédonien-albanais) est conçu pour désenclaver la Macédoine (ses axes de communication vers le Nord et le Sud étant bloqués par les Serbes et les Grecs). Il s'agit d'une autoroute reliant les ports bulgares de Varna et Burgas (à la mer Noire) et la ville turque d'Istanbul au port albanais de Durres, à la mer Adriatique. Ce projet aurait également remplacé l'autoroute Belgrade-

²⁶⁵ La Roumanie était également visée, mais avec moins d'intensité.

Zagreb, inutilisable à cause du conflit yougoslave, ce qui semble intéresser l'Italie et l'Allemagne (*Rompres* 1994 et 1995e, Heller 1994).

Athènes condamne le projet, le qualifiant d'« autoroute verte » (d'après la couleur de l'Islam) et d'« axe de pénétration musulmane, derrière lequel se trouve la Turquie » (*Rompres* 1994). Elle propose une autre solution : une autoroute baptisée « Via Egnatia » d'après la route romaine reliant, dans l'Antiquité, Dyrrachium (aujourd'hui Durres) et Salonique. Le nouveau trajet passe par la Grèce, en évitant la Macédoine et la Bulgarie. Il est plus court (670 km au lieu de 1100) et, comme il se trouve dans l'Union européenne, il peut bénéficier du financement communautaire. En effet, l'UE accorde, en 1995, plus de 2 milliards d'écus pour ce projet (Hope et Marsh 1995).

Belgrade s'y oppose également. Puisque « de nouveaux axes de communication induisent forcément des nouveaux axes politiques », « l'infiltration islamique » n'a d'autre but que d'assurer « l'arrivée de l'Islam jusqu'au Kosovo via l'Albanie » et d'interrompre les circuits économiques reliant la Macédoine à la Serbie²⁶⁶. L'appui italien et allemand est un indice supplémentaire du caractère hostile de cette pénétration, qui atteindra même les territoires musulmans du Sandjak et de la Bosnie.

L'opposition grecque et serbe ne peut pas stopper le projet « islamique ». Mais le manque de moyens financiers finit par susciter de multiples retards et d'ajournements. En 2004, il n'est toujours pas réalisé, même s'il aurait pu réellement contribuer au développement économique des pays en question (Giannakos 1996).

Cet échec est pourtant loin de mettre fin aux disputes intrabalkaniques. Elles prennent tout simplement une autre forme. En 1995, éclate « la guerre des oléoducs ». Mais, cette fois-ci, il ne s'agit plus d'une simple exacerbation d'une querelle locale. La dispute intrabalkanique commence à s'inscrire dans une rivalité géopolitique beaucoup plus ample. Des grandes puissances - et notamment la Russie - sont impliquées.

Dans les années 1990, les ressources d'hydrocarbures de la mer Caspienne entraînent une reprise du « Grand jeu »²⁶⁷ qui avait opposé, au XIXe siècle, Russes et Anglais en Asie centrale. À la fin du XXe siècle, Russes et Américains se disputent le transport du pétrole de la région. Plusieurs projets d'oléoducs sont proposés. Mais, en Asie,

²⁶⁶ Déclaration du vice-ministre macédonien des Transports, Jorgo Sundovski, citée par Heller (1994).

²⁶⁷ Voir Peter Hopkirk, *The Great Game: The Struggle for Empire in Central Asia* (1994) ainsi que Karl E. Meyer et Shareen Blair Brysac, *Tournament of Shadows: The Great Game and the Race for Empire in Asia* (2001).

l'Iran fondamentaliste et l'Afghanistan contrôlé par les Talibans bloquent l'accès à l'océan Indien. Les seuls trajets acceptables pour l'Occident (et, en particulier, pour les États-Unis) sont ceux de l'Ouest, à travers le Caucase et la mer Noire (Nur 1995).

La Turquie propose une autre solution : un oléoduc qui, traversant son territoire, unira le Caucase à la mer Méditerranée. Mais ce projet est beaucoup plus cher que celui de la Mer Noire. Ankara trouve la solution après l'incendie d'un pétrolier dans le détroit du Bosphore. Il limite le trafic des pétroliers dans les détroits, ce qui rend obligatoire la création d'une autre route, donc le financement de son oléoduc (Klepatskii et Pospelov 1996).

Le sujet intéresse au plus haut point la Russie. En dernière instance, il s'agit d'un élément essentiel pour le maintien de son hégémonie dans le Caucase et en Asie centrale. Elle fait appel à ses amis balkaniques : la Bulgarie, déjà dirigée par Videnov, et la Grèce.

En juillet 1993, Eltsine se rend à Athènes pour apaiser les tensions générées par la reconnaissance russe de l'indépendance de la Macédoine. Il parle des « forts liens spirituels et culturels entre les deux pays, unis par la religion chrétienne orthodoxe » (Larrabee 1997: 398). Un traité d'amitié et des accords de coopération économique et technique sont signés. Sans pouvoir parler d'un « axe Moscou-Athènes », les relations entre les deux pays commencent à se développer. Ils partagent non seulement la religion orthodoxe et une tradition de lutte anti-ottomane mais aussi une forte attitude proserbe et des intérêts stratégiques concernant l'endiguement de l'influence turque (*ibid.*).

En 1995, les Grecs sont donc heureux de participer au projet russe, même si cela signifie coopérer avec la Bulgarie. Il s'agit tout simplement de relier le port bulgare Burgas, à la mer Noire, au port grec Alexandropolis, à la mer Égée, par un oléoduc de 300 km. Ce projet, dix fois moins cher que celui d'Ankara, éliminerait complètement la Turquie du transit du pétrole caspien tout en apportant d'importants avantages financiers aux pays balkaniques concernés (*Rompres* 1995a et 1995d, *Courrier International* 1996).

Il est vrai que, cette fois, c'est le projet antiturc qui échoue faute de financement. En 2004, l'oléoduc bulgare-grec fait toujours l'objet de négociations, tandis que son rival turc fonctionne déjà. Mais l'épisode de 1994-95 est essentiel pour expliquer la mutation subie par les relations bulgare-russes.

Pour Sofia et, plus précisément, pour le régime de Videnov, l'oléoduc russe laisse entrevoir d'importants avantages économiques. Cette perspective rend l'appui économique occidental moins nécessaire et renforce l'attitude prorusse de la population (voir la section

suivante). Si on ajoute les options idéologiques des socialistes bulgares - antidémocratiques, donc anti-occidentales - il est évident que le rejet du projet russe aurait été inimaginable.

Pourtant, la construction de l'oléoduc oblige la Bulgarie à coopérer étroitement avec la Grèce, ennemi héréditaire, allié - comme Moscou, d'ailleurs - avec l'ennemi serbe. Pour un pays des Balkans, l'imposition d'un tel sacrifice n'est pas simple. En l'acceptant, Videnov décide, en fait, de devenir un simple pion dans le jeu balkanique de la Russie. Or, cela ouvre la voie à l'inclusion de la Bulgarie dans une éventuelle sphère d'influence russe.

Quant à la Russie, c'est à partir de ce moment qu'elle donne une nouvelle dimension à son implication dans la région. Jusque-là Moscou avait essayé de conserver des bonnes relations avec la Bulgarie, la Serbie et la Grèce, qui se trouvaient pourtant dans des camps opposés. C'est pour cela que Moscou n'a pu jouer de rôle dans la « guerre des routes ». Mais l'arrivée au pouvoir de Videnov, qui est prorusse, et la perspective des avantages économiques modifient la situation. Il est maintenant possible d'envisager la construction d'une sphère d'influence russe dans les Balkans.

4.5.3 Les relations bulgaro-russes sous Videnov²⁶⁸

Nous venons de décrire l'évolution régionale ayant contribué au rapprochement bulgaro-russe. Dans cette section, nous explorerons de plus près ce phénomène pour montrer que, sous Videnov, la Bulgarie est en train de constituer le noyau d'une éventuelle sphère d'influence russe dans les Balkans. Néanmoins, cette tendance disparaît avec la chute de Videnov.

En 1992, la visite d'Eltsine à Sofia a considérablement contribué à l'amélioration des relations entre la Bulgarie et la nouvelle Russie. En fait, c'est déjà une confirmation que la Russie est prête à s'assumer le rôle protecteur assuré, depuis 1945, par l'URSS. Comme les tableaux 4.2 et 4.3 le montrent, pour l'opinion publique bulgare il n'y a que l'adhésion à l'Union européenne qui passe avant les relations avec Moscou.

²⁶⁸ Pour une description générale de ce régime, voir la section 3.6.2.

Tableau 4.2 Partenaire avec lequel la Bulgarie devrait développer des relations prioritaires

	« Europe unie »	Russie	États-Unis
Sept. 1993	32,5%	24,4%	6,9%
Sept. 1995	41,8%	31,8%	7,5%

(Source : Mihaylova 2001: 133)

Il faut préciser que la préférence accordée à « l'Europe unie » reste très abstraite, dans la mesure où les Bulgares sont conscients des nombreux obstacles qui jonchent la voie de l'adhésion de leur pays à l'Union européenne. Par contre, si les États-Unis ne bénéficient que d'un appui négligeable, la préférence pour la Russie augmente de façon évidente.

Il faut noter que le tableau 4.2 force les répondants à faire un choix entre les trois options. C'est la raison pour laquelle, à première vue, la Russie ne semble bénéficier que de l'appui du tiers de la population. En réalité, comme le tableau 4.3 le montre, s'ils sont censés exprimer leurs préférences pour chacune des voies à adopter dans la politique étrangère, plus des trois quarts des Bulgares favorisent la Russie.

Tableau 4.3 Voie à adopter en matière de politique étrangère, novembre 1995²⁶⁹

	Pour	Contre
Bonnes relations avec la Russie et la CÉI	77,6%	4,1%
Relations plus étroites avec les pays slaves	82,5%	3,0%
Efforts bulgares pour intégrer les structures européennes	76,4%	2,1%
Participation bulgare au Partenariat pour la Paix	60,5%	11,2%
Désir de la Bulgarie d'être membre de l'OTAN	46,9%	20,9%

(Source : Mihaylova 2001: 135)

Videnov ne fait donc que répondre aux attentes de la société bulgare en orientant la politique étrangère vers une coopération étroite avec la Russie. Il faut néanmoins préciser que d'autres raisons l'avaient également influencé. En particulier, la tendance autoritaire de son régime et la politique économique anticapitaliste qu'il décide de promouvoir (voir la section 3.6.2) sont incompatibles avec une attitude réellement prooccidentale. Par contre, ses valeurs néocommunistes le rapprochent de Moscou, en lui garantissant l'appui des anciens hommes politiques soviétiques, Eltsine inclus.

²⁶⁹ Réponses à la question « Quelle est votre opinion en ce qui a trait aux aspects suivants de la politique étrangère bulgare au cours des 5 dernières années? ».

Les bases d'une coopération renforcée avec la Russie sont jetées en juillet 1995, au moment où le gouvernement de Sofia approuve le Concept de sécurité nationale. Ce document montre clairement les nouvelles orientations politiques et stratégiques de la Bulgarie. Tout d'abord, la sécurité nationale y est définie de façon très stricte. Elle est perçue, dans une perspective très traditionnelle, comme l'absence de menaces d'agression militaire immédiate, de contrôle politique ou de coercition économique contre l'État et la société (Tashev 2002: 226).

Les menaces internationales à la sécurité de la Bulgarie sont les guerres civiles de la région, les conflits historiques entre les États balkaniques, l'asymétrie des garanties de sécurité institutionnalisées dont jouissent ces pays, les revendications territoriales et l'apparition des nouveaux États, après la désintégration de la Yougoslavie. Cette vision mettant l'accent sur des facteurs de nature géopolitique, considère implicitement la Turquie et la Yougoslavie comme des adversaires (*ibid.*).

Tout en recommandant l'affirmation de la puissance nationale, la coopération et la coordination avec des partenaires internationaux et la stimulation du patriotisme et de la loyauté des citoyens, le Concept ne contient aucun engagement explicite en ce qui a trait à l'adhésion à l'OTAN. Il suggère que la Bulgarie pourrait demander à faire partie de cette organisation une fois que celle-ci sera devenue une des composantes d'un cadre paneuropéen de sécurité accordant à la Russie un rôle majeur. Tandis que l'adhésion à l'Union européenne et à l'Union de l'Europe occidentale est définie comme une « priorité », la relation avec l'OTAN se résume à un « partenariat » (Tashev 2002: 228-9).

Le débat qui accompagne l'adoption de ce Concept confirme la profonde division de la classe politique bulgare par rapport à la politique étrangère du pays. Le point de vue des ex-communistes est fondé sur l'augmentation de la puissance militaire et sur l'alliance avec la Russie. Les démocrates de l'UDF insistent, par contre, sur l'intégration dans l'OTAN et l'Union européenne. Selon eux, l'appartenance à la communauté occidentale est la seule façon efficace d'assurer la sécurité de la Bulgarie.

Videnov affirme, avec raison, que l'adhésion aux deux organisations européennes ne peut être envisagée qu'à long terme. Or, il considère que les menaces sécuritaires énumérées par le Concept de sécurité nationale sont immédiates. Par voie de conséquence, il n'y a que l'alliance avec la Russie (et la coopération avec les amis grecs de celle-ci) qui puisse protéger le pays (Tashev 2002: 230).

Les relations avec Moscou s'étaient, en effet, rapidement développées. Déjà en avril 1995, dans *Newsweek* un article sur la politique étrangère bulgare est intitulé « La sphère d'influence de la Russie ». Il fait le constat de « l'identité de vues croissante entre la Russie et le gouvernement 'néocommuniste' de Bulgarie » (Sullivan 1995: 22). Un an plus tard, *Le Monde* publie un article selon lequel « La Bulgarie voit se dissiper le rêve européen et se concrétiser l'influence russe » (Gherardi 1996b).

En juin 1995, Moscou fait un cadeau de taille à ses amis bulgares. La Russie leur offre gratuitement cent tanks T-72, cent véhicules blindés BMP-1 et douze hélicoptères de combat Mig-24 dont la valeur dépasse 300 millions de dollars américains. Ces armes, que la Russie aurait dû détruire en vertu du Traité sur les forces conventionnelles en Europe, renforcent considérablement la capacité militaire de la Bulgarie. Le Kremlin s'empresse de déclarer que le transfert « n'est subordonné à aucune condition politique » (Lambroschini 1995 ; voir également *Balkan Briefing* 1995 et *Rompres* 1996).

À la même époque, Sofia devient une des principales destinations privilégiées par les hommes politiques russes. C'est en Bulgarie que le Premier ministre, Viktor Tchernomirdine, et le ministre des Affaires étrangères de la Russie, Andreï Kozyrev, choisissent de réaffirmer l'opposition de Moscou à l'élargissement de l'OTAN. Toujours en 1995, plusieurs parlementaires russes (y compris des membres du parti de Jirinovski) vont à Sofia pour demander au gouvernement bulgare de permettre l'envoi de combustible et d'aide humanitaire en Serbie, c'est-à-dire de participer à la violation de l'embargo imposé par l'ONU. Ils sont surpris par les protestations publiées dans la presse bulgare. Enfin, c'est toujours en Bulgarie que Jirinovski va passer ses vacances en 1995. Il en profite pour déclarer que la Russie doit créer un nouveau pacte défensif en Europe de l'Est pour compenser l'élargissement otanien (*Rompres* 1995b).

Le volet économique de la coopération bilatérale se concentre sur les aspects énergétiques. La centrale nucléaire de Kozlodui, qui fournit 41% de l'électricité bulgare, utilise du combustible nucléaire d'origine russe. La Bulgarie importe également du gaz russe à des prix préférentiels. Une compagnie mixte russo-bulgare, Topenergy, avait été créée pour fournir du gaz à la Bulgarie et aux Balkans. Sofia espère pouvoir bénéficier des prix de l'époque soviétique, même après le renouvellement de l'« accord de Yambourg », qui prend fin le 1^{er} janvier 1997 (*Courrier International* 1996, *Rompres* 1995b et 1995c).

Le commerce bilatéral était passé de 14,4 milliards \$US, en 1990, à 1,3 milliard en 1993. En 1995, il se chiffre néanmoins à 2,1 milliards (Donaldson et Noguee 1998: 223,

Gherardi 1996: 3). Mais l'évolution la plus importante est le projet d'oléoduc Burgas-Alexandropolis, que nous avons décrit dans la section précédente. Il ouvre à la Bulgarie la perspective d'occuper une position stratégique sur le trajet reliant la mer Caspienne aux marchés occidentaux, ce qui suscite l'enthousiasme des Bulgares et de leurs dirigeants.

Dans ce contexte d'intensification rapide des relations bilatérales, le président russe Eltsine fait un faux pas. En avril 1996, à l'occasion de la signature d'un accord destiné à renforcer les relations entre la Russie, le Belarus, le Kazakhstan et le Kirghizstan, il suggère que la Bulgarie pourrait y participer. Le président bulgare (démocrate) Jeliu Jeliiev²⁷⁰ proteste avec énergie, en sommant le gouvernement (néocommuniste) de Sofia de déclarer publiquement s'il a eu des négociations secrètes avec le Kremlin. Embarrassé, Videnov nie tout lien avec la déclaration d'Eltsine et envoie une note de protestation que l'ambassadeur russe refuse de recevoir (Bridge 1996, Gherardi 1996a, Mandeville 1996, *Transition* du 3 mai 1996).

En dépit de tout cela, la déclaration russe montre que les relations russo-bulgares commencent à devenir analogues à celles qui existent au sein de la CÉI. Cela est confirmé par l'attitude bulgare envers l'élargissement de l'OTAN. En juin 1995, les députés ex-communistes bloquent une résolution sur la candidature de la Bulgarie. L'opposition les accuse de l'avoir fait « pour plaire à Moscou » (Naudet 1995: 1, 3).

Par la suite, le gouvernement adopte la formule de la « sécurité par l'Union européenne », en donnant priorité à l'intégration « européenne » par rapport à l'intégration « euroatlantique ». Même dans le cas de celle-ci, il insiste sur le « pilier européen de la sécurité euroatlantique », c'est-à-dire sur l'Union de l'Europe occidentale. Videnov accepte un « dialogue intensifié avec l'OTAN » dans le cadre du Partenariat pour la Paix, mais s'en sert comme moyen de retarder la décision concernant l'adhésion. Après trois étapes de négociations, la Bulgarie déclare, à la fin de 1996, qu'elle ne désire pas devenir membre de l'organisation (Mihaylova 2001: 50).

Tous ces éléments prouvent que la Bulgarie est en train de se transformer en principal partenaire de la Russie dans les Balkans et, le cas échéant, en composante d'une éventuelle sphère d'influence russe. Mais la chute du régime de Videnov met brusquement fin à cette tendance qui n'avait duré qu'environ deux ans.

²⁷⁰ Il avait été élu président en août 1990 et réélu en janvier 1992. Son mandat prend fin en 1996, ce qui l'oblige à une cohabitation avec le gouvernement de Videnov (http://www.colisee.org/article.php?id_article=1774).

4.5.4 Épilogue

En Bulgarie, la Russie jouissait de tous les atouts. Elle était traditionnellement appréciée par la population et par l'élite politique. Ses exportations énergétiques étaient essentielles pour l'économie du pays. Sa protection rendait improbables les attaques militaires. Ses projets d'oléoducs permettaient à Sofia de participer au transport du pétrole caspien, confirmant ainsi l'importance de sa position stratégique.

Le régime de Videnov fait tout pour exploiter ces éléments. Il tourne le dos à l'OTAN, s'éloigne de l'Union européenne, se lance dans l'aventure d'une politique économique antioccidentale et se montre prêt et désireux d'établir des relations spéciales avec Moscou.

Il a pourtant mal calculé. Si l'écrasante majorité de la population bulgare est favorable à sa politique prorusse, elle a une toute autre opinion des valeurs néocommunistes que l'on veut imposer aux dépens de la démocratie. La société bulgare avait trop évolué pour accepter un régime autoritaire, même appuyé par Moscou.

De plus, le rejet de l'Ouest et la mise en pratique de modèles économiques d'inspiration néocommuniste sont trop risqués pour un pays comme la Bulgarie. Son économie est déjà au seuil de la faillite. La seule aide que la Russie peut fournir se résume aux importations énergétiques à prix préférentiels. Or, celles-ci sont loin de suffire pour rétablir l'économie.

La politique prorusse ne peut que diminuer l'appui occidental et, de ce fait, déclencher une grave crise économique. Celle-ci s'ajoute au rejet des tendances autoritaires du gouvernement. L'effet est désastreux pour la survie politique de Videnov. Elle l'est également pour la politique russe en Bulgarie.

Les néocommunistes perdent le pouvoir et leurs successeurs de l'UDF adoptent une politique prooccidentale à outrance. À l'automne de 1997, l'ambassadeur russe à Sofia qualifie les relations russo-bulgares de « mauvais rêve » (Châtelot 1997). La Russie considère inutile même d'essayer de convaincre le nouveau gouvernement de ne pas demander l'adhésion à l'OTAN (*Rompres* 1997). Quatre ans plus tard, c'est au tour de l'ancien roi Siméon de devenir Premier ministre et de poursuivre la même orientation en

matière de politique étrangère. En 2004, la Bulgarie adhère à l'OTAN, mettant ainsi définitivement un terme au chapitre philorusse de sa politique étrangère.

La résignation de Moscou est d'autant plus remarquable que la Russie détient les moyens lui permettant d'exercer de fortes pressions économiques sur Sofia. À la même époque, elle cesse les livraisons de gaz naturel à l'Ukraine et à la Moldavie pour convaincre ces gouvernements d'adopter des attitudes plus favorables à ses intérêts (Kremenjuk 1994, Roubinski 2001, Brzezinski et Sullivan 1997). Pourtant, elle ne le fait pas dans le cas bulgare.

Il est fort difficile, à notre avis, d'expliquer l'attitude russe par des contraintes extérieures. Comme nous l'avons vu, les pays balkaniques étaient déjà engagés dans un jeu d'alliances très compliqué, n'excluant pas les embargos et les pressions politiques. Moscou aurait pu agir envers la Bulgarie de la même façon que la Grèce le faisait envers la Macédoine ou l'Albanie.

Nous croyons que l'obstacle véritable vient de l'intérieur de la Russie. En dépit des particularités de la politique russe dans les Balkans, Moscou considère la Bulgarie comme faisant partie des PECO. Elle y respecte les limites qu'elle s'est autoimposées dans l'ensemble de l'Europe centrale et orientale.

La décision de limiter ses pratiques hégémoniques à la seule CÉI, en reconnaissant aux PECO le droit d'agir selon leurs propres intérêts, est une conséquence de la nouvelle identité russe. Le cas bulgare démontre précisément qu'il ne s'agit pas d'une attitude qui peut être influencée par les conditions particulières du pays en question.

La Russie est disposée à établir des relations spéciales - allant, peut-être, jusqu'à la création d'une sphère d'influence - dans le cas des États de l'Europe centrale et orientale favorables à cette idée. Mais elle exclut complètement la possibilité d'imposer ce type de relations. Cela confirme le respect, par la Russie, du régime de sécurité régional ainsi que l'intériorisation des normes de ce régime en matière de comportement envers les autres États membres.

4.6 Conclusion

Ce chapitre nous a permis de montrer les particularités de la nouvelle Russie. Bien que profondément différente des PECO, elle subit un processus de (re-)construction

identitaire influencé, jusqu'à un certain point, par les valeurs et les normes du régime de sécurité centre et est-européen.

Si l'Union européenne et l'OTAN ne réussissent pas à apporter une contribution significative, l'OSCE y diffuse le système occidental de valeurs assurant la mise en place d'un cadre constitutionnel démocratique. Il s'agit, il est vrai, d'une démocratie nonconsolidée que les dérives autoritaires menacent. Pourtant, la Russie des années 1990 est plus proche d'une démocratie que d'une dictature.

Pour ce qui est de la politique étrangère, la dispute atlantisme-eurasianisme ne peut pas cacher la place fondamentale occupée par le « gaullisme sans de Gaulle ». Le but principal des efforts russes dans l'arène mondiale est le retour au statut de grande puissance. Cela justifie, entre autres, une politique de puissance et la création d'une sphère d'influence au sein de la Communauté des États indépendants.

Par rapport aux PECO, néanmoins, Moscou adopte une attitude profondément différente. Il n'est pas question d'une politique de force. Si des relations spéciales sont envisagées, c'est par suite de l'évolution interne de ces pays.

Dans le cas de la Slovaquie, il s'agit d'une relation superficielle, due plutôt aux calculs de Meciar qu'à une affinité quelconque. L'homme fort de Bratislava se vante de ses accords secrets avec le Kremlin mais, comme on l'apprend par la suite, c'est plutôt de la propagande. Le lien entre la Slovaquie et la Russie n'atteint jamais un niveau qui puisse menacer la stabilité régionale.

En Roumanie, une opinion publique profondément antirusse interdit à l'élite néocommuniste l'adoption d'une politique ouvertement favorable à Moscou. C'est l'opposé de la situation slovaque: le régime d'Iliescu doit cacher son fort penchant prorusse. Par conséquent, il lui est impossible d'utiliser Moscou comme principale référence de sa politique étrangère.

La Bulgarie est un cas différent. La population et une partie importante de l'élite politique sont vraiment favorables à une relation spéciale avec Moscou. Au moment où il s'aperçoit qu'il existe des avantages économiques, le régime de Videnov peut mettre en marche un processus ressemblant à la création d'une sphère d'influence russe dans les Balkans. Mais tout s'arrête lorsque les néocomunistes perdent les élections.

Il faut observer que les trois cas ont en commun le faible engagement de la Russie. Ce sont Meciar, Iliescu et Videnov qui font des efforts pour s'attirer l'appui russe. Moscou

ne fait que répondre à leurs appels. Au moment où ceux-ci cessent, les Russes n'insistent pas.

Même en Bulgarie, le Kremlin n'agit nullement pour imposer sa présence après la chute de ses alliés néocomunistes. La nouvelle Russie considère l'ensemble des PECO de façon fort différente de la Communauté des États indépendants où, à la même époque, elle s'efforce d'imposer son hégémonie.

En Europe centrale et orientale, Moscou met en oeuvre des offensives de charme, valorise les liens traditionnels et octroie des avantages économiques. Mais la Russie s'abstient d'adopter une attitude menaçante et n'entreprend aucune action destinée à déstabiliser les gouvernements hostiles. Elle accepte même, avec résignation, le glissement progressif des PECO vers l'OTAN et la communauté de sécurité occidentale.

Quant aux trois États qui adoptent une politique prorusse, ils sont considérés comme des partenaires avec lesquels la Russie accepte d'avoir une relation spéciale aussi longtemps qu'ils le désirent. Il s'agit d'influence et non de domination.

À première vue, il peut sembler étrange qu'un même pays puisse adopter des attitudes tellement différentes envers deux régions géographiques voisines. Mais nous voulons souligner ici le fait que la Russie ne détient pas le monopole de l'ambivalence.

Pour prendre un exemple toujours lié à l'espace ex-soviétique, l'Estonie est un État qui, dès son indépendance, fait preuve d'un véritable enthousiasme prodémocratique. Sa transition vers la démocratie est, fort probablement, la plus rapide de toutes les républiques ex-soviétiques, sinon des pays postcommunistes (Roubinski 2001, Brzezinski et Sullivan 1997).

Néanmoins, comme nous l'avons montré dans la section 2.2.1.4, l'Estonie démocratique a adopté un comportement extrêmement dur à l'égard de sa minorité russe. Le gouvernement de Tallinn a tout simplement refusé d'octroyer la citoyenneté estonienne à la plupart des Russes habitant le pays. C'est ainsi que 400 000 personnes se sont trouvées, du jour au lendemain, étrangères dans le pays où ils vivaient (Kemp 2001: 142-143, Hanson 1993). Aux élections estoniennes de 1992, presque 40% de la population n'ont pas eu le droit de voter, puisqu'il s'agissait de non-citoyens (Brunner 1996: 43).

Bien sûr, il existe des raisons historiques qui expliquent l'attitude de l'élite politique et de la société estoniennes. Le pays a, en effet, été envahi et annexé par l'URSS pendant la Deuxième Guerre mondiale. Tout de suite, une politique intense de

dénationalisation est mise en place. La minorité russe d'aujourd'hui est le résultat de la colonisation soviétique (Keep 1996, Dullin 1994).

Toutefois, l'ambivalence de la politique estonienne (parfaitement démocratique envers ses citoyens, visiblement nondémocratique envers la minorité russe) rappelle la double approche, adoptée à la même époque par la Russie envers les PECO et la C.É.I. Dans les deux cas, cette ambivalence a pour cause des raisons de nature historique ayant profondément marqué les élites politiques et les sociétés de ces pays.

Pour les dirigeants russes, tout comme pour le simple citoyen, la Hongrie ou la Bulgarie sont des pays à part entière, ayant conservé leur indépendance même à l'époque soviétique. La C.É.I., par contre, est composée de régions ayant appartenu à la Russie pendant plusieurs siècles. Même si, *de jure*, il s'agit d'États indépendants, les Russes - ou, du moins, la génération actuelle, encore consciente du passé soviétique - considèrent parfaitement légitime leur hégémonie, sinon leur contrôle, dans l'espace ex-soviétique, tout comme les Estoniens estiment justifiée leur attitude d'hostilité envers les anciens colons russes.

Or, c'est à ce niveau que le régime centre et est-européen intervient. L'Estonie fait partie de ce régime. Le Haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE (appuyé, plus tard, par l'Union européenne) s'investit dans la résolution du problème de la minorité russe. Comme nous l'avons montré dans la section 2.2.1.4, il y parvient. L'aberration de la double politique estonienne finit par être éliminée ou, du moins, largement atténuée.

Quant à la Russie, elle adopte le système de valeurs diffusé par la CSCE/OSCE qui, ne l'oublions pas, inclut une composante concernant l'attitude coopérative envers les autres membres. Elle l'applique aux PECO, mais non à la C.É.I..

C'est que la Russie n'est pas un membre à part entière du régime. La CSCE/OSCE, l'UE et l'OTAN n'y ont vraiment pas la même capacité d'intervenir que dans le cas de l'Estonie. Faute de moyen de pression, le régime de sécurité centre et est-européen peut influencer le comportement de la Russie seulement de façon indirecte, par suite de l'intériorisation des valeurs qu'il a diffusées au sein du complexe État-société russe.

Or, le changement identitaire de la Russie s'est arrêté à la moitié de la trajectoire parcourue par les autres membres du régime. Il y a démocratisation, mais sans consolidation. Il y a comportement pacifique, mais seulement envers les PECO. La non-appartenance aux Accords européens et l'attitude distante par rapport à l'OTAN, et même à

l'OSCE, empêchent l'achèvement de cette transformation. La Russie est, et restera, différente par rapport aux pays ex-communistes de l'Europe centrale et orientale.

Pourtant, il faut voir l'aspect positif de cette situation. Contrairement à l'époque du tsar ou du communisme, la nouvelle Russie ne considère plus légitime d'agir envers les PECO par la contrainte.

Le fait que les actions de Moscou n'ont pas menacé le régime, en permettant l'évolution des PECO vers l'adhésion à la communauté occidentale de sécurité, est une conséquence directe de la transformation de l'identité russe sous l'effet, même partiel, du régime de sécurité centre et est-européen.

Conclusion

Dès le début de l'introduction, nous avons affirmé que l'objectif de cette thèse était d'expliquer l'absence des conflits armés entre les PECO après la chute du communisme. C'est la tâche dont nous considérons nous être acquitté. Néanmoins, la réponse à la question « qu'avons nous démontré? » comporte deux dimensions.

La première, factuelle, fournit l'explication proprement dite. La stabilité centre et est-européenne de l'ère postcommuniste est due à la mise en place et au fonctionnement d'un régime de sécurité à triple structure institutionnelle, caractérisé par l'enchevêtrement de la CSCE/OSCE, du Partenariat pour la Paix de l'OTAN et des Accords européens de l'UE.

Il nous semble pourtant que la principale contribution de cette thèse est théorique.

Le régime de sécurité centre et est-européen est une parfaite illustration de la combinaison institutionnalisme-changement identitaire. Les trois composantes institutionnelles du régime remplissent des fonctions spécifiques, en s'orientant vers des domaines différents. C'est par le biais de cette diversité que le régime arrive à toucher l'ensemble des complexes États-sociétés centre et est-européens.

Les PECO dépassent le vide idéologique de 1989 en évoluant vers la démocratie. Leur politique étrangère commence à rejeter toute tentation agressive. C'est le changement identitaire qui répond aux actions du régime. Celui-ci, à son tour, contribue à rendre le climat régional coopératif et pacifique.

Cette situation se prête particulièrement bien à une analyse fondée sur l'approche constructiviste de Wendt. Elle nous a permis d'élargir le domaine d'application de cette approche à l'étude des régimes de sécurité. *C'est sans doute là la principale contribution de cette thèse.*

Sans répéter nos propos de la section 1.5, rappelons simplement que, pour la première fois dans le développement de la théorie des régimes, le concept d'identité devient l'élément central d'un régime. Selon Wendt, les États agissent en vertu de ce que cet auteur appelle les trois « degrés d'intériorisation » des normes: la contrainte, l'intérêt et la légitimité. C'est l'interaction au sein du régime qui, par un processus d'apprentissage complexe, mène à l'intériorisation des normes et à la reconnaissance de leur légitimité.

Ce processus modifie l'identité des complexes États-sociétés. Et le changement identitaire renforce, à son tour, le régime de sécurité. Cela peut conduire - et c'est ce qui se

passé dans le cas des PECO - à une évolution à travers « les trois cultures de l'anarchie » de Wendt. De l'anarchie hobbesienne de 1989-90, la région évolue vers l'état lockéen du régime pour arriver à l'adhésion à la communauté kantienne de sécurité occidentale. La partie « factuelle » de la thèse ne fait qu'illustrer notre argument.

Le phénomène qui nous intéresse se déroule principalement dans les années 1990. Mais le « retournement » de l'Europe centrale et orientale n'est qu'un épisode d'un processus plus vaste, entamé par l'émergence d'un système normatif européen dans le domaine de la sécurité. La principale contribution émane de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe. L'Acte final d'Helsinki, la Charte de Paris ainsi que les autres documents de cette conférence créent un système de valeurs mettant l'accent sur la sécurité régionale, la démocratie et l'économie de marché (voir la section 1.4.3).

Il faut noter que ces valeurs caractérisent déjà la communauté de sécurité occidentale. Par conséquent, leur intériorisation par les complexes États-sociétés d'une région voisine rend prévisible la future adhésion de ces États à la communauté occidentale. Autrement dit, la construction normative illustrée par la Charte de Paris annonce déjà la trajectoire géopolitique de l'Europe centrale et orientale à l'époque postcommuniste.

À partir de 1990, ce système de valeurs est accepté et progressivement intériorisé par les PECO à peine sortis du communisme et, implicitement, marqués par un vide idéologique et identitaire. Des cadres constitutionnels démocratiques sont mis en place. Des élections libres et équitables sont organisées en 1990-91. De Varsovie à Sofia, les mécanismes de la démocratie et de l'économie de marché commencent à s'enclencher.

Pourtant, le processus ne touche pas l'ensemble des États postcommunistes, surtout pour des raisons de nature structurelle, liées à l'héritage des pays en question²⁷¹. Il faut également ajouter l'influence de l'environnement international et, en particulier, des facteurs géostratégiques. C'est ainsi que l'Ouest des Balkans et la Communauté des États indépendants restent en dehors du régime et sombrent dans l'instabilité.

Dans le cas des PECO, les conditions locales permettent l'adoption d'une orientation démocratique et prooccidentale, ce qui rend possible le développement du régime. Initialement réduit à la seule CSCE, il se renforce par l'ajout progressif des Accords

²⁷¹ Il s'agit de l'unité nationale ; du développement socioéconomique ; et de la culture politique perçue comme le résultat combiné du développement socioéconomique, des influences culturelles, de l'expérience démocratique et de la dureté de la répression communiste.

européens de l'Union européenne (à partir de décembre 1991) et du Partenariat pour la Paix de l'OTAN (en 1994). À son tour, la CSCE cesse d'être une « conférence » pour se transformer en organisation (décembre 1994).

Les trois composantes institutionnelles contribuent à la diffusion du système de valeurs démocratiques. Elles lui ajoutent une vaste panoplie de mesures et d'actions spécifiques dans leurs champs d'intérêt respectifs.

La CSCE/OSCE crée, dans le domaine politico-militaire, des sous-régimes à caractère militaire garantissant la fin de la guerre froide. Sa « diplomatie des séminaires », comprenant non seulement les colloques proprement dits mais aussi toutes les formes de diplomatie multilatérale, mène à la création d'une communauté épistémique dans le domaine de la sécurité européenne. Ses organes - le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR), le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, la Cour de conciliation et d'arbitrage - contribuent à la consolidation des démocraties centre et est-européennes.

Mais c'est la diplomatie préventive et, en particulier, les actions du Haut-commissaire pour les minorités nationales qui apportent une contribution essentielle à l'apaisement des tensions interethniques. Nous avons montré l'importance de ces interventions dans le cas des minorités russes des pays Baltes (et, en particulier, de l'Estonie) et des minorités hongroises de Slovaquie et de Transylvanie (voir les sections 2.2.1.4 3, 3.4.4 b et 3.5.4 a). Il s'agit d'un apport important au développement démocratique de ces pays. Plus encore, la Russie et la Hongrie ne doivent plus s'inquiéter du sort de leurs minorités qui résident dans les pays voisins. Contrairement à ce qui s'est produit en ex-Yougoslavie, les tensions interethniques n'arrivent pas à déclencher de conflits régionaux.

Les Accords européens (perçus comme expression de l'implication, en Europe centrale et orientale, de la Communauté/Union européenne) ajoutent au régime une très importante composante économique. Elle s'avère essentielle pour le développement économique des PECO gravement affectés par le démantèlement de leurs systèmes centralisés. Ce sont le facteur économique et la promesse de l'élargissement à l'Est qui donnent aux Accords le poids nécessaire à la mise en oeuvre de la conditionnalité communautaire.

Ce formidable instrument permet à Bruxelles de modeler en profondeur les complexes États-sociétés des PECO. Il s'agit, en premier lieu, de la conditionnalité politique et de la conditionnalité démocratique. Mais l'assimilation de l'acquis

communautaire impose aussi l'harmonisation économique, administrative, de la justice et d'autres domaines intimement liés au fonctionnement des sociétés centre et est-européennes. Il est, dès lors, inévitable que ce processus ait des effets significatifs sur la transformation identitaire des pays concernés (voir la section 2.2.2.3).

Enfin, le Partenariat pour la Paix de l'OTAN complète l'OSCE en donnant aux PECO le sentiment d'entretenir une relation sécuritaire spéciale avec l'Occident. Au niveau de la coopération militaire, il crée non seulement des mécanismes et des procédures de coopération (mis en valeur, entre autres, dans les missions de maintien de la paix) mais aussi une communauté épistémique entre les militaires de l'OTAN et des PECO.

Certains aspects du PPP ont un impact direct sur le processus de démocratisation des PECO. Mentionnons, en particulier, le volet touchant à la relation entre les composantes civile et militaire des sociétés centre et est-européennes. En suivant le modèle occidental, le changement provoqué par la mise en oeuvre du Partenariat est de nature à renforcer le contrôle de l'armée par les institutions démocratiques et, implicitement, la démocratisation des PECO elle-même.

Mais le grand mérite du Partenariat pour la Paix est lié à sa perception, par les PECO, comme un signal annonçant la décision des États-Unis de « s'installer » dans la région. Bien que subjective, cette impression donne tout d'un coup beaucoup de poids au régime de sécurité centre et est-européen. L'engagement américain est interprété comme ouvrant la voie à l'élargissement de l'OTAN (ce qui se produira effectivement par la suite) et, implicitement, comme la promesse d'une future garantie de sécurité. Cela rend les élites politiques et les sociétés centre et est-européennes plus confiantes et renforce leur appui au régime de sécurité régional (voir la section 2.2.3.4).

Les actions des trois composantes du régime influencent profondément les complexes États-sociétés centre et est-européens. Cette contribution est particulièrement évidente dans le cas des PECO où les valeurs démocratiques ont du mal à s'imposer. Les trois exemples choisis dans nos études de cas - la Slovaquie de Meciar, la Roumanie d'Iliescu et la Bulgarie de Videnov - sont précisément des régimes politiques fondés sur la primauté des systèmes de valeurs (ultra-)nationaliste et/ou néocommuniste. Les dirigeants de ces pays arrivent à s'imposer avec l'appui massif de la population et adoptent des méthodes de gouvernement autoritaires. Ils font appel, du moins dans les deux premiers cas, à l'ultranationalisme pour légitimer le contrôle de la société. Le mauvais traitement des minorités ethniques crée des tensions sérieuses dans les relations avec le pays duquel ces

minorités se réclament. La situation menace d'évoluer selon le scénario yougoslave (voir les sections 3.4.3, 3.5.3 et 3.6.3).

L'influence multidimensionnelle du régime s'exerce à trois niveaux : par la diffusion des normes et des valeurs démocratiques, par des pressions sur les décideurs et par des actions destinées à influencer les sociétés²⁷². L'efficacité de ces trois volets n'est pas partout la même, mais leur effet combiné contribue de façon visible au changement identitaire des États et des sociétés en question.

Les pressions sur les décideurs sont les plus manifestes. Le Haut-commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE et les différentes composantes de l'Union européenne et de l'OTAN agissent constamment pour limiter les dérives autoritaires et leurs effets déstabilisateurs sur les relations intrarégionales. Le président roumain Iliescu, dépendant de l'aide économique occidentale, est forcé d'adopter une attitude ambiguë, qui l'empêche d'afficher ouvertement ses convictions antidémocratiques et antioccidentales (voir la section 3.5.4 a).

Dans la même situation, le Premier ministre bulgare Videnov décide de renoncer à l'appui occidental en misant sur l'aide russe et sur une politique économique diamétralement opposée aux recommandations du FMI et de l'Union européenne. L'économie bulgare s'écroule, ce qui contribue à la chute du régime néocommuniste (voir la section 3.6.4).

Le Premier ministre slovaque Meciar a la chance de diriger un pays à l'économie assez stable pour pouvoir résister à la plupart des pressions exercées dans le cadre du régime. Convaincu de l'importance stratégique de son pays, il a la certitude que l'Union européenne et l'OTAN doivent accepter la Slovaquie, qu'elle soit démocrate ou non.

Néanmoins, il est conscient du fait que ses actions ne doivent pas dépasser certaines limites. Les mesures contre la minorité hongroise sont parfois atténuées à la suite des pressions internationales et, en particulier, des interventions du HCMN. C'est pour répondre à ces pressions que la Slovaquie conclut un traité d'amitié avec la Hongrie. Si les effets concrets de ce traité sont limités, il est toutefois certain qu'il s'agit d'un élément qui atténue les tensions entre la Slovaquie et la Hongrie et éloigne les perspectives d'un conflit entre ces deux pays.

²⁷² Nous avons expliqué dans l'introduction pourquoi notre démarche ne met l'accent ni sur la socialisation des élites centre et est-européennes aux valeurs et aux normes du régime, ni sur la consolidation démocratique des PECO.

Il faut également rappeler que c'est par suite des pressions de l'Union européenne que les partis d'opposition renoncent à approuver l'attitude nationaliste de Meciar et s'allient aux formations politiques de la minorité hongroise. Cela a peu d'importance pour la politique de Meciar, mais, à la chute de celui-ci, permet le retour rapide de la démocratie (voir la section 3.4.4 b).

En fait, si les pressions exercées par les composantes du régime sur les facteurs politiques slovaques n'ont que des effets limités, c'est par la diffusion des valeurs démocratiques et par les actions destinées à influencer la société que le régime régional détermine, en Slovaquie comme dans l'ensemble des PECO, un incontestable changement identitaire.

Les nombreuses visites du HCMN en Slovaquie et en Roumanie, les actions très diversifiées de l'Union européenne, les déclarations des responsables de l'OTAN (souvent faites dans le contexte du Partenariat pour la Paix) contribuent à rendre les sociétés slovaque, roumaine et bulgare conscientes des problèmes associés aux tendances autoritaires de leur gouvernement. L'activité des groupements démocratiques est encouragée. Mais, ce qui est plus significatif, c'est qu'une société civile, presque inexistante en 1989, se développe et demande vigoureusement la démocratisation des systèmes politiques de ces pays.

Des centaines d'ONG, des médias indépendants (nous avons décrit, dans le cas slovaque, le rôle essentiel du journal *SME* et de la chaîne *TV Markiza*) et même d'État (le cas des journalistes de la Radio publique bulgare qui s'organisent pour faire face aux pressions politiques du gouvernement Videnov), l'Église catholique slovaque et des syndicats roumains commencent à agir contre les régimes autoritaires.

Cela a un effet sur les convictions de la population. Les sondages montrent la diffusion de plus en plus visible des valeurs démocratiques. Vers 1995-96, l'appui à l'autoritarisme, à l'ultranationalisme et au néocommunisme est considérablement réduit par rapport au début de la décennie. En Slovaquie, l'attitude négative envers la minorité hongroise passe de 58,4%, en 1992, à 23%, en 1996. En 1996, 32% des Roumains se sentent menacés par les minorités ethniques contre 60% en 1992. Toujours en 1996, seuls 22% des Bulgares préfèrent un dirigeant autoritaire par rapport à 66% en 1992. Il n'est pas surprenant qu'en 1996-98 des défaites électorales écrasantes entraînent la chute des régimes d'Iliescu, de Videnov et de Meciar (voir les sections 3.4.4, 3.5.4 et 3.6.4).

En fin de compte, c'est en contribuant à ce formidable changement identitaire que le régime de sécurité assure le dépassement définitif des tensions ethniques qui menaçaient la stabilité centre et est-européenne.

Mais ceci n'est que le premier des grands défis que doivent relever les PECO en matière de sécurité. Comme l'exemple de la Communauté des États indépendants le suggère, l'éventuelle politique de puissance de la Russie aurait pu avoir les mêmes effets déstabilisateurs.

Meciar, Iliescu et Videnov sont prorusses par calcul, par conviction personnelle ou suite à l'adoption de valeurs nondémocratiques qui les éloigne de l'Ouest. Ils cherchent à établir des relations spéciales avec Moscou. La réponse est positive et les trois pays commencent à tisser des liens qui, du moins dans le cas bulgare, semblent constituer le noyau d'une sphère d'influence russe.

Une telle sphère d'influence, où s'exercerait la politique de puissance de la Russie, aurait eu les mêmes effets négatifs que dans les Balkans du XIXe siècle ou dans la C.É.I. des années 1990. Les trois pays en question auraient mis fin à leur évolution pro-démocratique et prooccidentale. Il est fort probable que les tensions avec leurs voisins (et en particulier avec la Hongrie et la Turquie) se seraient accentuées et peut-être muées en conflit ouvert.

Si nous ajoutons que, géographiquement, la Roumanie et la Bulgarie font le lien entre la C.É.I. et la Serbie de Milosevic, déjà prorusse, il n'est pas difficile d'imaginer une déstabilisation de toute l'Europe centrale et orientale. C'est le grand défi auquel le régime de sécurité régional a dû faire face.

Les cas slovaque, roumain et bulgare sont très différents. Pour la Slovaquie, l'unique raison de l'attitude prorusse est l'isolation imposée par l'Occident en réponse à la dérive autoritaire de Meciar. Aucune relation historique et aucun intérêt majeur ne lient les deux pays. La Russie ne se sent pas le droit d'y intervenir. La relation, bien que spéciale, reste plutôt superficielle (voir la section 4.3.2).

En Roumanie, Iliescu dirige un régime néocommuniste dont les dirigeants ont étudié à Moscou, sont, fort probablement, d'anciens agents du KGB et croient sincèrement aux bienfaits d'une politique philorusse. Mais, par suite de tristes expériences historiques, la société roumaine est profondément antirusse. Il faut également tenir compte de la dépendance de la Roumanie envers l'aide économique occidentale : la position russe est meilleure qu'en Slovaquie, mais la partie est loin d'être gagnée d'avance.

En Bulgarie, par contre, on trouve une élite néocommuniste profondément prorusse, une opinion publique historiquement favorable à la Russie et la promesse d'importants avantages économiques. La classe politique et l'opinion publique russes sont convaincues de la légitimité de l'implication dans les Balkans. C'est en Bulgarie, donc, que l'apparition d'une sphère d'influence russe semble possible.

Face à cette situation, les composantes du régime agissent en faisant pression sur les décideurs des trois pays. En Roumanie, ces efforts donnent des résultats directs. Iliescu ne veut pas perdre l'appui économique occidental, qui est essentiel, et modère ses actions prorusses. En Bulgarie, Videnov relève ce défi, échoue dans sa politique économique anti-occidentale et plonge le pays dans une crise socioéconomique qui l'oblige à quitter le gouvernement. Seul Meciar résiste aux pressions occidentales.

Mais, en Slovaquie comme ailleurs, c'est le changement identitaire qui coupe l'herbe sous les pieds des partisans nondémocratiques de la Russie. Ils sont obligés, en raison de la transformation démocratique de leurs sociétés, à se « convertir » à la démocratie et à une attitude prooccidentale (comme Iliescu) ou à perdre définitivement le pouvoir (comme Meciar et Videnov). En fin de compte, c'est par le biais de la démocratisation des PECO que le régime de sécurité rend inévitable la chute des gouvernements prorusses.

Pourtant, il est essentiel d'observer qu'à cela s'ajoute une remarquable modération des actions russes. À la même époque, Moscou fait des efforts visibles pour imposer son hégémonie dans la Communauté des États indépendants. Son attitude envers les PECO est néanmoins complètement différente. Elle établit une relation spéciale avec les régimes politiques centre et est-européens qui le désirent. Mais elle s'abstient de toute manœuvre destinée à assurer leur maintien au pouvoir au moment où des élections démocratiques les renversent. Comme l'exemple du Premier ministre roumain, Radu Vasile, le montre, même dans les Balkans les actions russes se fixent des objectifs et emploient des moyens très limités.

Cette modération est, en premier lieu, une question de légitimité. Moscou considère que sa présence au sein de la CÉI est parfaitement justifiée. Dans les Balkans, cette légitimité est très réduite. En Europe centrale, elle est inexistante.

Marquée par son « gaullisme sans de Gaulle », la Russie se montre intéressée par les PECO et, en particulier, par les Balkans, où elle peut réaffirmer sa position internationale. Mais elle ne conserve rien de la politique hégémonique de l'URSS et

s'abstient même de se constituer une sphère d'influence comme à l'époque des tsars. Sa politique n'est pas différente de celle adoptée par les puissances occidentales et ne cherche aucunement à déstabiliser la région, même si celle-ci glisse visiblement vers l'OTAN.

Finalement, cette attitude tient à l'identité de la nouvelle Russie. Or, celle-ci est influencée, du moins dans une certaine mesure, par le régime de sécurité centre et est-européen. Certes, l'absence d'un Accord européen et l'attitude réservée de Moscou envers le Partenariat pour la Paix et même envers l'OSCE limitent beaucoup cette influence. Toutefois, le transfert des valeurs démocratiques du début des années 1990 a joué un rôle essentiel dans l'édification de la société et de l'État russes. La démocratie y est limitée et ne semble pas évoluer vers la consolidation, mais elle est suffisamment présente pour permettre la coexistence pacifique avec l'Occident et les PECO démocratiques.

Nous pouvons donc affirmer que, sous l'influence du régime de sécurité centre et est-européen, les complexes États-sociétés de la région ont progressivement modifié leur identité et leur comportement international, en suivant effectivement la trajectoire dont parle Wendt, celle des « trois cultures de l'anarchie ». C'est ainsi qu'en 2004, ils ont pu adhérer à la communauté kantienne de sécurité occidentale.

Le fait d'avoir contribué à démontrer notre hypothèse et, implicitement, la validité de notre modèle théorique rend inévitable la question de son application à d'autres domaines et régions géographiques. Finalement, cette construction théorique serait assez peu utile, si la même démarche s'avérait inopérante dans des situations différentes.

En fait, il n'y a aucune raison limitant l'emploi d'une théorie « constructiviste » des régimes au seul domaine de la sécurité de l'Europe centrale et orientale. Si nous acceptons la prémisse wendtienne que l'identité des complexes États-société se modifie lors de l'interaction avec d'autres États, il s'ensuit que tout régime constitue le cadre d'un processus de socialisation générateur de changement identitaire. Notre approche devrait donc conserver sa valeur analytique pour n'importe quel type de régime.

Il y a pourtant une restriction importante. Il ne suffit pas qu'il y ait changement identitaire. Il faut également que ce changement soit assez important pour que l'on puisse l'analyser. Prenons, par exemple, la création du régime international concernant l'Arctique (Oran et Osherenko 1993), qui peut être liée aux initiatives destinées à assurer la protection de l'environnement. Il existe donc une relation entre le régime en question et les sociétés des pays participants. Mais il est plutôt difficile de trouver des éléments prouvant, de façon

convaincante, les effets de ce régime sur le changement identitaire des complexes États-sociétés concernés.

Par contre, les régimes de sécurité ont l'avantage de toucher un aspect fondamental de la vie internationale, qui ne peut pas être séparé des préoccupations majeures des sociétés modernes. Il est, par conséquent, facile d'identifier leur effet sur les identités. Notre thèse est d'autant plus pertinente que ce sont précisément les aspects sécuritaires qui définissent les trois cultures de l'anarchie de Wendt.

Un domaine comparable est celui des droits de la personne. Le régime international assurant leur protection agit, par définition, sur les sociétés, puisque son application implique des actions concernant directement celles-ci. En fait, la protection des droits de la personne est explicitement orientée vers un changement de valeurs. L'emploi d'une approche constructiviste semble donc vraiment approprié dans ce cas.

À vrai dire, les domaines où l'interaction au niveau international a des conséquences visibles sur le changement identitaire des États et des sociétés impliqués sont assez nombreux. La plupart des régimes économiques internationaux en font partie puisque les aspects financiers, commerciaux ou industriels touchent l'ensemble des pays concernés. Le même constat est valable dans le cas des communications internationales (y compris Internet) ou de la protection de l'environnement.

Donc, la grande majorité des régimes internationaux peuvent être analysés selon l'approche inspirée par Wendt. Les cas où l'emploi de cette approche est visiblement contre-productif sont plutôt rares.

Cela étant dit, il convient de noter un aspect important de la transformation des relations interétatiques au sein d'un régime. Comme nous l'avons vu, l'exemple du régime de sécurité centre et est-européen confirme l'hypothèse wendtienne en ce qui a trait à l'évolution vers une « culture de l'anarchie » de type kantien. Il est d'ailleurs logique de penser qu'à long terme, l'intériorisation progressive des normes de comportement international pacifiques débouche sur la disparition totale de la violence dans tout régime de sécurité. Cela revient à dire qu'un régime de sécurité finit par se transformer en communauté de sécurité.

Mais Wendt prévient contre un obstacle majeur: l'évolution de Hobbes à Locke et à Kant est probable et même prévisible, « sauf en cas de choc exogène » (Wendt 1999: 312). Or, tout régime est exposé à des influences extérieures.

Un des régimes de sécurité les plus intéressants est décrit par Neta C. Crawford, dans son article de 1994, *A security regime among democracies: cooperation among Iroquois nations*. Il concerne la Ligue iroquoise, qui a réussi à assurer la paix entre ses membres de 1450 à 1777. Il s'agit probablement du régime international le plus long de l'histoire de l'humanité.

Pourtant, après plus de trois siècles de fonctionnement, ce régime s'est désagrégé à la suite des disputes concernant l'attitude à adopter lors de la guerre d'indépendance américaine. Tout simplement, les membres du régime ont dû faire face à des événements externes que leur régime ne pouvait plus contrôler ; il était donc condamné à disparaître.

En revenant à l'exemple centre et est-européen, nous pouvons facilement imaginer un scénario selon lequel une Russie, restée en dehors du régime de sécurité régional, tombe sous le contrôle des ultranationalistes dirigés par Jirinovski. Il est certain que les actions russes auraient gravement nui au fonctionnement du régime, mettant en péril son évolution vers une communauté de sécurité, sinon son existence même.

En fait, la transformation d'un régime en communauté de sécurité est extrêmement rare, puisque, jusqu'au présent, il n'y a qu'une seule communauté de ce genre. Il s'agit, bien sûr, de la communauté occidentale de sécurité. Or, le régime centre et est-européen a eu la chance de se développer sous l'influence directe de celle-ci. La tâche des PECO aurait été infiniment plus difficile s'ils avaient été privés de cette aide externe précieuse.

Il ne faut donc pas s'attendre à ce qu'un régime de sécurité évolue naturellement vers une communauté de sécurité. Ce n'est qu'une des évolutions possibles, et non la plus probable. Mais cela ne diminue aucunement la valeur de l'approche constructiviste, qui reste très utile pour l'analyse des régimes, tant qu'ils ne sont pas menacés par des chocs exogènes.

En fin de compte, le régime que nous avons choisi comme sujet de cette thèse constitue un cas presque idéal pour la mise en valeur de notre approche théorique. D'un côté, le changement identitaire y a été profond, en raison du vide idéologique créé par la chute du communisme. Cela a facilité l'identification des éléments visibles de la transformation identitaire.

De l'autre côté, il s'agit d'un des rares cas où le régime a la chance de parcourir tout le trajet menant de Hobbes à Kant. L'adhésion finale à la communauté de sécurité occidentale est la preuve absolue du succès du changement identitaire des PECO et de leur

environnement international. L'analyse est plus difficile là où, comme dans le cas iroquois, un événement externe empêche l'aboutissement de cette évolution.

Nous avons montré que le constructivisme d'inspiration wendtienne peut être employé dans l'étude de la plupart des régimes. Par contre, il n'est pas facile de trouver d'autres cas aussi propres à mettre en valeur les mérites de cette approche que l'Europe centrale et orientale.

Néanmoins, les Balkans occidentaux présentent l'exemple d'un changement identitaire profond et visible, doublé d'une probable évolution vers une communauté de sécurité. Il est vrai que la Bosnie et le Kosovo sont des protectorats internationaux. Le Monténégro fera probablement sécession de ce qui reste de l'ancienne fédération yougoslave. La Macédoine est loin d'avoir résolu ses graves problèmes internes. La situation de la Serbie et de l'Albanie est encore difficile. Seule la Croatie semble avoir complètement dépassé ses problèmes passés.

En dépit de tout cela, la région commence à suivre, avec un retard de dix ans, la trajectoire parcourue par les PECO après la chute du communisme. Un régime de sécurité y fonctionne ; la perspective d'un retour aux guerres yougoslaves est complètement exclue. Une forte présence internationale et, en particulier, l'implication de l'Union européenne aident la région à suivre l'exemple croate. Les institutions démocratiques et la société civile se développent tandis que la politique étrangère des États en question est résolument pacifique. Il est réaliste de penser qu'il s'agit d'une évolution du même type que celle de l'Europe centrale et orientale. À moyen ou à long terme, les Balkans occidentaux seront intégrés dans la communauté de sécurité occidentale et ce processus peut constituer une excellente occasion d'utiliser l'approche théorique employée dans cette thèse.

Un deuxième cas pourrait être celui de la Communauté des États indépendants. Les « révolutions orange » d'Ukraine, de Georgie ou de Kyrgystan laissent croire à la possible démocratisation et évolution prooccidentale d'une partie de cette région. L'élément fondamental est l'attitude de la Russie. Elle devrait modifier sa politique actuelle, en renonçant à imposer son hégémonie, du moins dans une partie de la C.É.I.. Dans ce cas, il serait possible que les pays en question suivent l'évolution des PECO. Mais, pour le moment, il ne s'agit que d'une perspective assez éloignée.

Il faut pourtant rappeler que l'approche théorique proposée dans cette thèse n'est pas limitée aux cas où le changement identitaire est total et mène à l'adhésion à une

communauté de sécurité. Elle peut être employée dans l'analyse de tout régime, dans n'importe quel domaine.

En fait, nous avons choisi le régime de sécurité de l'Europe postcommuniste parce que, comme John Baylis l'affirme dans son article de 1998 sur la sécurité européenne, « *Europe, at present, is in a period of adventurous experiment and flourishing inventiveness* ». Nous espérons avoir su illustrer, dans cette thèse, cette situation exceptionnelle.

Bibliographie

- Abele, Daniel G. (1996) *Support for minority rights in Estonia, Latvia, Romania, and Slovakia*. Thèse doctorale, The George Washington University.
- Abraham, Samuel (2000) *The rise and fall of illiberal democracy in Slovakia, 1989--1998: An analysis of transformation in a post-communist society*. Thèse doctorale, Carleton University.
- Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part (1997) document 21997A1128(01) publié dans le *Journal officiel* n° L 327 du 28/11/1997 p. 0003 – 0069.
- Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Bulgarie, d'autre part (1994). 21994A1231(24), *Journal officiel* n° L 358 du 31/12/1994 p. 0003 – 0222.
- Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Hongrie, d'autre part (1993). 21993A1231(13), *Journal officiel* n° L 347 du 31/12/1993 p. 0002 – 0266.
- Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République tchèque, d'autre part (1994). 21994A1231(34), *Journal officiel* n° L 360 du 31/12/1994 p. 0002 – 0210.
- Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République d'Estonie, d'autre part (1998). 21998A0309(01), *Journal officiel* n° L 068 du 09/03/1998 p. 0003 – 0198.
- Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Lettonie, d'autre part (1998). 21998A0202(01), *Journal officiel* n° L 026 du 02/02/1998 p. 0003 – 0255.
- Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Lituanie, d'autre part (1998). 21998A0220(01), *Journal officiel* n° L 051 du 20/02/1998 p. 0003 – 0242.
- Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Pologne, d'autre part (1993). 21993A1231(18), *Journal officiel* n° L 348 du 31/12/1993 p. 0002 – 0180.
- Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Roumanie, d'autre part (1994). 21994A1231(20), *Journal officiel* n° L 357 du 31/12/1994 p. 0002 – 0189.
- Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République slovaque, d'autre part (1994). 21994A1231(30), *Journal officiel* n° L 359 du 31/12/1994 p. 0002 – 0210.
- Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, agissant dans le cadre de l'Union européenne, d'une part, et la République de Slovénie, d'autre part (1994). 21999A0226(01), *Journal officiel* n° L 051 du 26/02/1994 p. 0003 – 0206.
- Acharya, Amitav (1998) 'Culture, Security, Multilateralism: The "ASEAN Way" and Regional Order' *Contemporary Security Policy*, 19 (1), April, p. 55.
- Adam, Bernard, Dominique David, André Dumoulin, Bruce George, Eric Remacle (1999) *La nouvelle architecture de sécurité en Europe. Quadrilatère OTAN - Union européenne - OSCE - UEO: un gage de stabilité?*, Bruxelles : GRIP ; Éditions Complexe.

- Adam, Bernard (1999) *La nouvelle architecture de sécurité en Europe. Quadrilatère OTAN - Union européenne - OSCE - UE: un gage de stabilité?* Bruxelles : GRIP ; Éditions Complexe.
- Adevarul* du 11 décembre 2002.
- Adler, Emanuel et Michael Barnett (éd.) (1998) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, Emanuel (1997a) 'Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations', *Millennium* 26, p. 249-277.
- Adler, Emanuel (1997b) 'Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics', *European Journal of International Relations*, 3(3), p. 319-363.
- Adler, Emanuel (1998) 'Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model' in Emanuel Adler et Michael Barnett (éd.) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 119-160.
- Aleksion, Natalia, Daniel Beauvois, Marie-Elisabeth Ducreux, Jerzy Kloczowski, Henryk Samsonowicz, Piotr Wandycz (2004) *Histoire de l'Europe du Centre-Est*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Almond, Gabriel, et Simon Verba (1965) *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations. An Analyse Study*, Boston: Little Brown.
- Anastasakis, Othon et Dimitar Bechev (2003) *EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*, South East European Studies Programme, European Studies Centre, St Antony's College, University of Oxford, April.
- Anderson, Richard D., M. Steven Fish, Stephen E. Hanson et Philip G. Roeder (éd.) (2001) *Postcommunism and the Theory of Democracy*. Princeton: Princeton University Press, Oxford.
- Andreescu, Gabriel (1995) 'Political Manipulation at Its Best', *Transition* 1(22) 1 December.
- Aron, Leon (1998) 'The Foreign Policy Doctrine of Postcommunist Russia and Its Domestic Context', in Michael Mandelbaum (éd.), *The New Russian Foreign Policy*. New York: Council of Foreign Relations, p. 23-63.
- Austin, Robert (1993) 'Albanian-Greek Relations: The Confrontation Continues', *RFE/RL Research Report* 2(33) 20 August, p. 30-35.
- Austin, Robert, Kjell Engelbrekt, Duncan M. Perry, 'Albania's Greek Minority' (1994) *RFE/RL Research Report* 3(11), 18 March, p. 19-24.
- Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Slovaquie à l'Union européenne (1997) <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/fr/1997/frx60697.htm>
- Avram, Rodica (1996) 'Precizari ale Presidintiei Romaniei cu privire la relatiile romano-ruse', *Curierul National* du 7 juin.
- Ayoob, Mohammed (1999) 'From Regional System to Regional Society: Exploring Key Variables in the Construction of Regional Order', *Australian Journal of International Affairs* 53, p. 247-260.
- Azcárate, Pablo de (1969) *La Société des Nations et la protection des minorités*. Genève: Dotation Carnegie pour la paix internationale.
- Bacova, Viera (1999) 'Slovaks and the Hungarian minority living in Slovakia: Who attacks and who defends?' in Thanasis D. Sfikas et Christopher Williams (éd.) *Ethnicity and Nationalism in East Central Europe and the Balkans*. Brookfield: Ashgate.
- Baldwin, David A., (éd.) (1993) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- Balkan Briefing* (1995) No.21-22, juin-juillet.

- Balmaceda, Margarita (1997) 'Institutions, Alliances and Stability : Thinking Theoretically About International Relations in Central-Eastern Europe', *European Security*, 6(3), Autumn, p. 98-109.
- Baranovskii, Valdimir Georgievich (1997) *Russia and Europe: the Emerging Security Agenda*. Stockholm : Sipri ; Oxford ; New York : Oxford University Press.
- Barany, Zoltan (1995) 'Grim Realities in Eastern Europe' *Transition* 1(4) 29 March, p. 3-8.
- Barany, Zoltan (2002) *The Future of NATO Expansion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bates, R. et A. Kruger (1993) *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*. Oxford : Blackwell.
- Batistella, Dario (2003) *Théories des Relations Internationales*, Paris : Presses de Sciences Politiques.
- Bayer, Jozsef (2000) 'The waning spectre of neo-nationalism in East-Central Europe' in Wojciech Kostecki, Katarzyna Zukrowska et Bogdan J. Góralczyk (éd.) *Transformations of post-communist states*. London: MacMillan; New York: St. Martin's Press.
- Baylies, Carolyn (1995) "'Political Conditionality" and Democratization', *Review of African Political Economy*, No.65, p. 321-37.
- Baylis, John (1998) 'European Security in the Post-Cold War Era: The Continuing Struggle between Realism and Utopianism', *European Security* 7(3), Autumn, p. 14-27.
- Bazhanov, Yevgeniy (1999) 'Russian Foreign and Security Policy in its Global Dimension', in Kurt R. Spillmann et Andreas Wenger (éd.), *Russia's place in Europe: a security debate*, Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik vol.1. Bern; Berlin; Frankfurt a.M.; New York; Paris; Wien: Peter Lang, p. 163-176.
- Bell, John D. (1999) 'The 'Revival Process': The Turkish and Pomak minorities in Bulgarian politics' in Thanasis D. Sfikas et Cristopher Williams (éd.) *Ethnicity and Nationalism in East Central Europe and the Balkans*. Brookfield: Ashgate, p. 237-268.
- Benavidès Salas, Pablo (1991) 'Les mécanismes communautaires de la coopération Est-Ouest', in Jean-Claude Gautron (éd.), *Les relations Communauté européenne - Europe de l'Est*. Paris : Economica, p. 335-342.
- Benoît-Rohmer, Florence (1996) *La question minoritaire en Europe : vers un système cohérent de protection des minorités nationales*. Strasbourg : Éditions du Conseil de l'Europe.
- Betts, Richard K. (1992) 'Systems for Peace or Causes of War? Collective Security, Arms Control, and the New Europe', *International Security*, 17(1), Summer, p. 5-43.
- Betz, David et John Löwenhardt (éd.) (2001) *Army and state in postcommunist Europe*. London ; Portland, OR : F. Cass.
- Bhagwati, Jagdish (1992) 'Regionalism versus Multilateralism', *The World Economy* 22, p. 477-511.
- Birch, Anthony H. (1993) *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. Londres : Routledge.
- Bogaturov, Alexei (1998) 'An Inside Outsider', in Tom Casier et Katlijn Malfliet, *Is Russia a European power? : the position of Russia in a new Europe*. Leuven: Leuven University Press, p. 81-90.
- Bokatola, Isse Omanga (1992) *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*. Bruxelles: Bruylant.
- Booth, Ken (1990) 'Steps towards stable peace in Europe: a theory and practice of coexistence', *International Affairs*, 66(1), p. 17-45.

- Borawski, John et Thomas-Durell Young (2001) *NATO after 2000 : the future of the Euro-Atlantic Alliance*. Westport, Conn. : Praeger.
- Borawski, John (1996) 'The OSCE: In Search Of Cooperative Security', *Security Dialogue*, 27(4), Dec., p. 401-408.
- Bren, Paulina (1994) 'Czech Restitution Laws Rekindle Sudeten Germans' Grievances', *RFE/RL Research Report* 3(2) 14 January, p. 17-22.
- Bridge, Adrian (1996) 'Buglaria torn by row over Kremlin alliance', *The Independent* du 1er avril.
- Bronk, Richard (2002) 'Commitment and Credibility. EU Conditionality and Interim Gains', EI Working Paper No.2/2002, European Institute, London School of Economics, London, December.
- Brown, J.F. (1996) *Hopes and Shadows. Eastern Europe After Communism*. Durham: Duke University Press.
- Brown, Michael E., Sean M. Lynn-Jones et Steven E. Miller (éd.) (1995) *Debating the Democratic Peace*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Brunner, Georg (1996) *Nationality Problems and Minority Conflicts in Eastern Europe*. Gütersloh : Bertelsmann Foundation Publishers.
- Bryans, Michael (1992) *The CSCE and future security in Europe* : a report of a two-day conference held in Prague, Czech and Slovak Federal Republic, 4-5 December 1991. Ottawa : Canadian Institute for International Peace and Security.
- Brzezinski, Zbigniew et Paige Sullivan (éd.) (1997) *Russia and the Commonwealth of Independent States: documents, data, and analysis*. The center for strategic and international studies. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
- Bugajski, Janusz (1993) *Nations in turmoil: conflict and cooperation in Eastern Europe*. Boulder: Westview Press.
- Bugajski, Janusz (1994) *Ethnic Politics in Eastern Europe: a Guide to Nationality Policies, Organizations, and Parties*. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
- Bugajski, Janusz (2000) "Nationalist Majority Parties: the Anatomy of Ethnic Domination in Central and Eastern Europe" in Jonathan P. Stein (éd.), *The politics of national minority participation in post-communist Europe: state-building, democracy, and ethnic mobilization*. Armonk, N.Y.; London, England: M.E. Sharpe, p. 65-100.
- Bugajski, Janusz (2002) *Political Parties of Eastern Europe: a Guide to Politics in the Post-Communist Era*. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
- Bunce, Valerie (1995) 'Should Transitologist Be Grounded?', *Slavic Review* 54(1), p. 111-127.
- Bunce, Valerie (2000) 'Comparative Democratization: Big and Bounded Generalization', *Comparative Political Studies*, 33(6/7), August/September, p. 703-734.
- Burnell, Peter (1994) 'Good Government and Democratization: A Sideways Look at Aid and Conditionality', *Democratization*, Vol.1, No.3, p. 485-503.
- Buszynski, Leszek (1996) *Russian Foreign Policy after the Cold War*. Westport, Connecticut; London: Praeger.
- Caldwell, Dan (1981) 'Inter-State Security Regimes: The Soviet-American Case', paper delivered at the September 1981 meeting of the American Political Science Association.
- Cambone, Stephen (éd.) (1995) *NATO's role in European stability*. Washington, D.C. : The Center for Strategic and International Studies ; Brussels, Belgium : The North Atlantic Treaty Organization, Office of Information and Press.

- Canales, Carlos, Lilly A. Lo Manto et Sergei Plekhanov (éd.) (2004) *Russie : le défi d'une métamorphose*. Toronto: Glendon College, York University.
- Capelle-Pogàcean, Antonela (1996) 'Les relations hungaro-roumaines et la question des minorités magyares', *Les Études du CERJ* No.12, janvier.
- Caporaso, James A. (1992) 'International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations' *International Organization*, 46 (3), p. 599, Summer.
- Caporaso, James A. (1993) 'International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations', in John Gerard Ruggie (éd.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, p. 51-90.
- Capotorti, Francesco (1991) *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*. Genève : Centre pour les droits de l'homme; New York : Nations Unies.
- Capotorti, Francesco (1992) 'Are Minorities Entitled To Collective International Rights?' in Yoram Dinstein (éd.) et Mala Tabory (associate editor) *The Protection of minorities and human rights*. Dordrecht; Boston: M. Nijhoff Publishers; Norwell, MA, USA: Kluwer Academic Publishers, p. 505-511.
- Carey, Henry F. (éd.) (2003) *National reconciliation in Eastern Europe*. Boulder : East European Monographs ; New York : Distributed by Columbia University Press.
- Carpenter, Ted Galen et Barbara Conry (éd.) (1998) *NATO enlargement : illusions and reality*. Washington, DC : Cato Institute.
- Carr, Fergus et Kostas Ifantis (1996) *NATO in the new European order*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Macmillan Press ; New York : St. Martin's Press.
- Carrère d'Encausse, Hélène (1983) *Le grand frère : l'Union soviétique et l'Europe soviétisée*. Paris : Flammarion.
- Carrère d'Encausse, Hélène (1990) *La gloire des nations ou La fin de l'Empire soviétique*. Paris : Fayard.
- Carrère d'Encausse, Hélène (2000) *La Russie inachevée*. Paris : Fayard.
- Casier, Tom et Katlijn Malfliet (1998) *Is Russia a European power? : the position of Russia in a new Europe*. Leuven: Leuven University Press.
- Castellan, Georges (1991) *Histoire des Balkans. XIVe-XXe siècle*. Paris : Fayard.
- CEMOTI (1993) (Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien) N° 15 "La zone de coopération économique des pays riverains de la mer Noire", janvier - juin.
- Cernat, Lucian (2004) 'The Politics of Banking in Romania: Soft Loans, Looting and Cardboard Billionaires', *Government and Opposition* 39(3), summer, 451-475.
- Chalmers, Malcolm (1993) 'Developing a Security Regime for Eastern Europe', *Journal of Peace Research*, 30(4), p. 427-444.
- Châtelot, Cristophe (1997) 'Le « mauvais rêve » russe de Bulgarie', *Le Monde* du 4 novembre.
- Chavero Pozo, José Javier (2001) 'La revolución rumana de 1989', *Papeles del Este. Transiciones Poscomunistas* No.2, www.ucm.es/buecm/cee/papeles consulté le 15 septembre 2003.
- Checkel, Jeffrey T. (1999) 'Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe', *International Studies Quarterly*, 43(1), p. 83-114.
- Chirovici, Eugen Ovidiu (1999) 'Atuul rusesc', *Curierul National* du 28 novembre.
- Chopra, Jarat et Thomas G. Weiss (1995) 'Prospects for Containing Conflict in the Former Second World', *Security Studies* 4(3), Spring, p. 552-83.

Christiano, Thomas (1996) *The Rule of the Many. Fundamental Issues in Democratic Theory*. Boulder : Westview Press.

CIA World Factbook, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>

Ciamba, Georg et Mihai E. Ionescu (1999) 'The Stages and Perspectives of the Strategic Partnership between Romania and the United States' in Kurt W. Treptow et Mihail E. Ionescu (éd.) *Romania and Euro-Atlantic integration*. Iasi, Romania ; Portland, Or. : Center for Romanian Studies, p. 171-186.

Claveau, Dimitri (2002) *La CEI ou les petits pas du multilatéralisme : un processus d'institutionnalisation inachevé*, Montréal: Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité, Université du Québec à Montréal.

Clément, Sophia (2000) 'The OSCE and regional cooperation in Europe' in Stephen C. Calleya (éd.), *Regionalism in the post-Cold War world*. Aldershot : Ashgate.

Cohen, Raymond (1994) 'Pacific Unions: A Reappraisal Of The Theory That 'Democracies Do Not Go To War With Each Other'', *Review Of International Studies* 20, p. 207-223.

Commission Européenne (1997) *Central and Eastern Eurobarometer No.7. Public opinion and the European Union (20 Countries' Survey)*. European Commission, Directorate-General X for Information, Communication, Culture, Audiovisual, March.

Commission Européenne (1998) *Central and Eastern Eurobarometer No.8. Public opinion and the European Union (20 Countries' Survey)*. European Commission, Directorate-General X for Information, Communication, Culture, Audiovisual, March.

Commission européenne (2003) *Élargissement de l'Union européenne. De six à quinze et plus*, Bruxelles : DG Elargissement, Unité d'information.

Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (1992) *Document de Helsinki 1992. Les défis du changement*.

Conseil européen de Copenhague, 21-22 juin 1993, *Conclusions de la Présidence*, http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe_conclusion/cons_43_63/49_copenhague_22_06_93.html consulté le 4 septembre 2004.

Conseil européen de Madrid, 15-16 décembre 1995, *Conclusions de la Présidence*, http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe_conclusion/cons_43_63/54a_madrid_16_12_95.html consulté le 4 septembre 2004.

Constantinescu, Emil (1997) 'La Roumanie sur la bonne voie', *Le Monde*, samedi 22 février, p. 15.

Cook, Joe (1999) 'Bulgaria proves rare model of ethnic tolerance in Balkans', *Financial Times*, 13 juillet.

Coretelle, Andrew P. et James W. Davis Jr. (1996) 'How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms', *International Studies Quarterly*, 40(4), p. 451-79.

Cottey, Andrew, Timothy Edmunds et Anthony Forster (éd.) (2002) *Democratic control of the military in postcommunist Europe : guarding the guards*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York : Palgrave.

Courrier International (1996) 'Le choix de Sofia, ou comment concilier Moscou et OTAN', d'après *Standart* (journal de Sofia), 22 février.

Cox, Robert W. (1986) 'Social Forces, States and World Orders : Beyond International Relations Theory', in Robert O. Keohane (éd.), *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.

Cox, Robert W. (1987) *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.

Cox, Robert W. (1992) 'Multilateralism and World Order' *Review of International Studies*, 18 (2), p. 161, April.

Craiutu, Aurelian (2003) 'National Reconciliation in Post-Communist Romania' in Henry F. Carey (éd.) *National reconciliation in Eastern Europe*. Boulder : East European Monographs ; New York : Distributed by Columbia University Press, p. 207-232

Crawford, B. (éd.) (1995) *Markets, States and Democracy*. Boulder, Colorado: Westview.

Crawford, B. et Lijphart, A. (éd.) (1995) *Liberalization and Leninist Legacies : Comparative Perspective on Democratic Transitions*, Berkeley: University of California Press.

Crawford, Neta C. (1994) 'A security regime among democracies: cooperation among Iroquois nations', *International Organization* 48(3), Summer, p. 345-85.

Cristea, Al. (2000) 'Asteptata reactie a partidului lui Maniu si Coposu impotriva unei tradari periculoase', *Romania Libera* du 4 janvier.

Crockatt, Richard (2001) 'Hang Separately: Cooperative Security between the United States and Russia, 1985-1994', *International Affairs*, 77(4), Oct., p. 980-981.

Croft, Stuart (2000) 'The EU, NATO and Europeanisation: The Return of Architectural Debate', *European Security* 9(3), Autumn.

Cronica Romana du 20 avril et du 6 novembre 2000.

Cronica Romana du 27 mai 2004,
<http://www.cronicaromana.ro/?editie=408&page=articol&art=19231> consulté le 28 novembre 2004.

Crow, Suzanne (1992a) 'Russia Prepares to Take a Hard Line on "Near Abroad"' *RFE/RL Research Report* 1(32) 14 August, p. 21-24.

Crow, Suzanne (1992b) 'Russian Peacekeeping: Defense, Diplomacy, or Imperialism?' *RFE/RL Research Report* 1(37) 18 September, p. 37-40.

Crow, Suzanne (1993) 'Ambartsumov's Influence on Russian Foreign Policy', *RFE/RL Research Report* 2(19) 7 May, p. 36-41.

Crowther, William (1991) 'The Politics of Ethno-National Mobilization : Nationalism and Reform in Soviet Moldavia', *The Russian Review*, vol. 50, April.

Csaba, L. (1995) *The Capitalist Revolution in Eastern Europe: A Contribution to the Economic Theory of Systemic Change*. Edward Elgar.

CSCE (1975) *Acte Final*, Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, Helsinki, 1er août 1975.

CSCE (1989) *Document de clôture*, Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, Réunion de suivi de Vienne, 4 novembre 1986 au 19 janvier 1989.

CSCE (1990a) *Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de CSCE*, Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 5 au 29 juin 1990.

CSCE (1990b) *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, Paris, 19-21 novembre 1990.

CSCE (1994) *Transdnestrian Conflict. Origins and Main Issues*. Based on the Background Paper "The Transdnestrian Conflict in Moldova: Origins and Main Issues", Vienna, 10 June 1994, CSCE Conflict Prevention Centre.

- Cuthbertson, Ian M. (éd.) (1992) *Redefining the CSCE : challenges and opportunities in the new Europe*. Institute for EastWest Studies ; Finnish Institute of International Affairs ; Distributed by Westview Press, New York : Helsinki, Finland ; Boulder, Colorado.
- Cutler, Robert M. (1996) 'Defining Western Interests in the [Post-Soviet] Newly Independent States', <http://www.robertcutler.org/download/cp95hel.rtf> ("First Web-published: 20 August 1996") consulté le 24 avril 2005.
- Cutler, Robert (2002) 'Moldova/Transdnistria, Self-Determination Regional Conflict Profile', www.selfdetermine.org/conflicts/moldova_body.html consulté le 2 avril 2002.
- Daftary, Farimah, et Stefan Troebst (éd.) (2003) *Radical Ethnic Movements in Contemporary Europe*. New York; Oxford : Berghahn Books.
- Dahl, Robert (1971) *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven : Yale University Press.
- Dahl, Robert (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven : Yale University Press.
- Danopoulos, Constantine P. et Daniel Zirker (éd.) (1999) *The military and society in the former Eastern bloc*. Boulder, Colo. : Westview Press.
- David, Charles-Philippe et Jacques Lévesque (éd.) (1999) *The future of NATO : enlargement, Russia, and European security*. Montréal : Published for the Centre for Security and Foreign Policy Studies and The Teleglobe & Raoul-Dandurand Chair of Strategic and Diplomatic Studies by McGill-Queen's University Press.
- David, Charles-Philippe et Yves Bélanger (éd.) (1997) *Les institutions de la paix? : intégration européenne et perspectives de sécurité*. Montréal : Harmattan.
- Dawisha, Karen et Bruce Parrott (éd.) (1997) *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*. Cambridge, U.K. ; New York, NY, USA : Cambridge University Press.
- De Crombrughe, A., Z. Minton-Beddoes et J. Sachs (1996) 'EU membership for Central Europe : commitments, speed and conditionality', *Cahiers de la Faculté des Sciences Économiques et Sociales*, Namur, p.29.
- De Leonardis, Massimo (éd.) (2001) *La nuova NATO : i membri, le strutture, i compiti*. Bologna : Il mulino.
- De Weydenthal, Jan B. (1992) 'Poland and Russia Open a New Chapter in Their Relations' *RFE/RL Research Report* 1(25) 19 June, p. 46-48.
- Decaux, Emmanuel et Lions-Alexandre Sicilianos (éd.) (1993) *La CSCE : dimension humaine et règlement des différends*, Paris : Montchrestien.
- Decaux, Emmanuel (1992) *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)*, Paris : Presses Universitaires de France.
- Deighton, Ann (2000) 'Through the Glass Ceiling: The EU as a Developing Security Regime for Europe?', *Croatian International Relations Review*, 6(20-21), July-Dec, p. 107-116.
- Delannoi, Gil et Pierre-André Taguieff (éd.) (1991) *Théories du nationalisme*. Paris : Éditions Kimé.
- Demetropoulou, Leeda (2002) 'Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe', *Southeast European Politics*, 3(2-3), November, p. 87-106.
- Der Derian, James et Michael J. Shapiro (1989) *International/Intertextual Relations. Post-Modern Readings of World Politics*. Lexington: Lexington Books.
- Diamond, Larry (1999) *Developing Democracy : Toward Consolidation*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press.

- Diamond, Larry, Juan J. Linz et Seymour Martin Lipset (1990) *Politics in Developing Countries : Comparing Experiences with Democracy*. Boulder : Lynne Rienner Publishers.
- Dinstein, Yoram (éd.) et Mala Tabory (associate editor) (1992) *The Protection of minorities and human rights*. Dordrecht; Boston: M. Nijhoff Publishers; Norwell, MA, USA: Kluwer Academic Publishers.
- Dion, Richard Read (1997) 'Macedonia: coming in from the cold', *World Affairs*, Fall, 1997, http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2393/is_n2_v160/ai_20000643 consulté le 13 novembre 2004.
- Downs, George W.; Rocke, David M.; Barsoom, Peter N. (1998) 'Managing the Evolution of Multilateralism' *International Organization*, 52 (2), Spring, p. 397.
- Doyle, Michael W. (1983) 'Kant, Liberal Legacies And Foreign Affairs' (Parts One and Two), *Philosophy And Public Affairs* 12, , p. 205-235 et 325-353.
- Doyle, Michael W. (1986) 'Liberalism and World Politics', *American Political Science Review*, 80(4), December, p. 1151-1169.
- Doyle, Michael W. (1995) 'Michael Doyle On The Democratic Peace - Again', in Brown et al (éd.) *Debating The Democratic Peace*. London: MIT Press.
- Doyle, Michael W. (1997) *Ways Of War And Peace: Realism, Liberalism And Socialism*. London: W.W. Norton.
- Dranga, Ovidiu (2002) 'Regional and Bilateral Military Cooperation' in Larry L. Watts (éd.), *Romanian Military Reform and NATO Integration*. Iasi, Oxford, Palm Beach, Portland: The Center for Romanian Studies, p. 169-184.
- Drauss, Franciszek (2002) *La société civile organisée en Pologne, République tchèque, Slovaquie et Hongrie*. Comité économique et social européen.
- Drew, S. Nelson (1995) *NATO from Berlin to Bosnia : trans-Atlantic security in transition*. Washington, D.C. : Institute for National Strategic Studies, National Defense University : For sale by the Supt. of Docs., U.S. G.P.O..
- Drezov, Kyril (2001) 'Bulgaria and Macedonia: Voluntary Dependence on External Actors' in Jan Zielonka et Alex Pravda (éd.) *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol.2 International and Transnational Factors*. Oxford ; New York : Oxford University Press, p. 413-436.
- Dullin, Sabine (1994) *Histoire de l'URSS*. Paris : La Découverte.
- Dumoulin, André (éd) (1997) *Quel avenir pour l'OTAN?* Paris : La Documentation française.
- Durandin, Catherine (1995) *Histoire des Roumains*. Paris : Fayard.
- Durandin, Catherine (1996) 'Roumanie/Hongrie: peut-il y avoir réconciliation?', *Politique étrangère* 61(2), été, p. 386-397.
- Durandin, Catherine (2003) 'Géopolitique de l'Europe centrale et orientale. La Roumanie de 1989 à 2002. 1^{ère} partie : La « révolution » de 1989', www.diploweb.com consulté le 15 septembre 2003.
- Economist Intelligence Unit (2002a) *Estonia Country Profile 2002*, July 2nd.
- Economist Intelligence Unit (2002b) *Latvia Country Profile 2002*, July 2nd.
- Economist Intelligence Unit (2002c) *Lithuania Country Profile 2002*, March 29th.
- Economistul* du 19 avril 2000.
- Eisenstadt, Shmuel Noah (1999) *Paradoxes of Democracy: Fragility, Continuity, and Change*. Washington / Baltimore : The Woodrow Wilson Center Press / The Johns Hopkins University Press.

- Elgie, Robert, et Jan Zielonka (2001) 'Constitutions and Constitution Building : a Comparative Perspective' in Jan Zielonka (éd.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol.1 Institutional Engineering*. Oxford ; New York : Oxford University Press, p. 25-47.
- Elman, Miriam Fendius (éd.) (1997) *Paths To Peace: Is Democracy The Answer?* London: MIT Press.
- Elster, Jon, Offe, Claus, Preuss, Ulrich K. (1998) *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enev, Tihomir Nedelchev (2001) *Catholicism and Eastern Orthodoxy: Cultural influences on the transition in central and eastern Europe (Hungary, Poland, Bulgaria, Romania)*, PhD thesis, University of Delaware, 294 p.
- Engelbrekt, Kjell (1993) 'A Vulnerable Bulgaria Fears a Wider War' *RFE/RL Research Report* 2(12) 19 March, p. 7-12.
- Éthier, Diane (2003) 'Is Democracy Promotion Effective? Comparing Conditionality and Incentives', *Democratization* 10(1), Spring, p. 99-120.
- Ethier, Wilfred J. (1998) 'The New Regionalism', *Economic Journal* 108, p. 1149-1161.
- Evans, Gareth (1994) 'Cooperative Security and Intrastate Conflict', *Foreign Policy*, 96, Fall, p. 3-20.
- Evans, Graham et Jeffrey Newnham (1998) *The Penguin Dictionary of International Relations*. London, Penguin Books.
- Evenimentul Zilei* du 22 novembre 1999.
- Evtuhovici, Adrian (1997) 'Slovakia Courts The European Club', *Transitions* 4(2) July, p. 72-74.
- Eximbank of Romania (2004) <http://www.eximbank.ro> consulté le 28 novembre 2004.
- Farber, Henry S., et Joanne Gowa (1995) 'Politics and Peace', *International Security*, 20(2), Fall, p. 123-146.
- Farkas, Bernadette Z. (1996) *The OSCE as a Pan-European Security Regime: Responding to the Security Vacuum in Central and Eastern Europe*, M.A. thesis, London, Ontario: University of Western Ontario, July 1996.
- Fawcett, Louise et Andrew Hurrell (éd.) (1995) *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford : Oxford University Press.
- Fawcett, Louise (2004) 'Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism', *International Affairs*, 80(3), May, p. 429-446.
- Fearon, James, Alexander Wendt (2002) 'Rationalism v. Constructivism. A Skeptical View', in Walter Carlsnaes, Thomas Risse et Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, London. Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, p. 52-72.
- Fenet, Alain, Geneviève Koubi, Isabelle Schulte-Tenckhoff et Tatjana Ansbach (1995) *Le droit et les minorités*. Bruxelles: Bruylant.
- Fierke, K.M., et Antje Wiener (1999) 'Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement', *Journal of European Public Policy*, 6(5), December, p. 721-741.
- Fisera, Vladimir Claude (1992) *Les peuples slaves et le communisme : de Marx à Gorbatchev*. Paris : Berg International.
- Fisher, Sharon (1994) 'Slovak Television in Disarray' *RFE/RL Research Report* 3(7) 18 February, p. 29-33.
- Fisher, Sharon (1995a) 'Enforcing a True Picture of Slovakia', *Transition* 1(6) 28 April, p. 10-15.

- Fisher, Sharon (1995b) 'Treaty Fails to End Squabbles Over Hungarian Relations', *Transition* 1(9) 9 June, p. 2-7.
- Fisher, Sharon (1995c) 'Slovak Media Under Pressure', *Transition* 1(18) 6 October, p. 7-9.
- Fisher, Sharon (1996a) 'Church Stance on Slovak Politics Brings Troubled Relations', *Transition* 2(7), 5 April.
- Fisher, Sharon (1996b) 'TV Markiza', *Transition* 2(21) 18 October, p. 48.
- Fisher, Sharon (1996c) 'Slovakia's Troubled Print Media', *Transition* 2(21) 18 October, p. 46-48.
- Fisher, Sharon (1996d) 'Slovak Gouvernement Clamps Down on Culture', *Transition* 2(24), 29 November.
- Flynn, Gregory et Henry Farrell (1999) 'Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms, and the "Construction" of Security in Post-Cold War Europe', *International Organization* 53(3), Summer, p. 505-535.
- Forsberg, R. (1992) 'Why Cooperative Security? Why Now?', *Peace & Democracy News*, 11(2), Winter, p. 9-14.
- Fortmann, Michel, S. Neil MacFarlane et Stéphane Roussel (éd.) (1996) *Multilateralism and Regional Security*. Clementsport, NS : Le centre canadien Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix.
- Franck, Thomas M. (1990) *The Power of LEgitimacy Among Nations*. New York : Oxford University Press.
- Freedom House (2003) *Freedom in the World Country Ratings 1972-73 to 2001-2002*, www.freedomhouse.org consulté le 19 décembre 2003.
- Fürst, Heiko (2003) 'Reconstructing Political Order: The High Commissioner on National Minorities in Transylvania'. *Southeast European Politics* Vol. IV, No. 2-3, November, p. 122-140.
- Gale, Fred (1998) 'Cave 'Cave! Hic dragones': a neo-Gramscian deconstruction and reconstruction of international regimes theory', *Review of International Political Economy*, 5(2), Summer, p. 252-283.
- Gallagher, Tom (1992) 'Ultranationalists Take Charge of Transylvania's Capital', *RFE/RL Research Report* 1(13) 27 March, p. 23-30.
- Gallagher, Tom (1993) 'Ethnic Tension in Cluj' *RFE/RL Research Report* 2(9) 26 February, p. 27-33.
- Gallagher, Tom (1994) 'The Rise of the Party of Romanian National Unity' *RFE/RL Research Report* 3(11) 18 March, p. 25-32.
- Gallagher, Tom (1995) *Romania after Ceausescu : the politics of intolerance*. Edinburgh : Edinburgh University Press.
- Gallagher, Tom (2003) 'Conflicts Between East European States and Minorities in an Age of Democracy' in Farimah Daftary et Stefan Troebst (éd.), *Radical Ethnic Movements in Contemporary Europe*. New York; Oxford : Berghahn Books, p. 31-56.
- Ganev, Venelin I. (1997) 'Bulgaria's Symphony of Hope', *Journal of Democracy* 8(4), p. 125-139.
- Ganev, Venelin I. (2003) 'The Politics of Ethnic Reconciliation in Bulgaria' in Henry F. Carey (éd.) *National reconciliation in Eastern Europe*. Boulder : East European Monographs ; New York : Distributed by Columbia University Press, p. 319-342.
- Gautron, Jean-Claude (éd.) (1991) *Les relations Communauté européenne - Europe de l'Est*. Paris : Economica.

- Gerbet, Pierre (1973) *Société des Nations et Organisation des Nations Unies*. Paris : Editions Richelieu.
- Gheballi, Victor-Yves (1989) *La diplomatie de la détente : la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles : Établissements Émile Bruylant.
- Gheciu, Alexandra Ioana (2001) *Security as Community? NATO and the Politics of State-Crafting in Post-Cold War Central and Eastern Europe*. PhD Thesis, Cornell University.
- Gherardi, Sophie (1996a) 'La Bulgarie réagit vivement à la suggestion russe d'un accord de rapprochement', *Le Monde* du 2 avril.
- Gherardi, Sophie (1996b) 'La Bulgarie voit se dissiper le rêve européen et se concrétiser l'influence russe', *Le Monde* du 8 avril.
- Giannakos, Symeon (1996) 'A Balkan Network Of Interdependence', *Transition* du 3 mai.
- Giatzidis, Emil (2002) *An introduction to post-Communist Bulgaria. Political, economic and social transformation*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Gill, Graeme (2002) *Democracy and post-communism : political change in the post-communist world*. London ; New York : Routledge.
- Glaser, Charles L. (1993) 'Why NATO is Still Best: Future Security Arrangements for Europe', *International Security*, 18(1), Summer, p. 5-50.
- Gleditsch, Nils Petter (1995) 'Geography, Democracy, and Peace', *International Interactions*, 20(4), p. 297-323.
- Gnesotto, Nicole (1991) *Défense européenne: pourquoi pas les douze?* Cahier de Chaillot No.1, Paris : Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO.
- Goldgeier, James M. (1999) *Not whether but when : the U.S. decision to enlarge NATO*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press.
- Goldman, Kjell, Ulf Hannerz et Charles Westin (éd.) (2000) *Nationalism and Internationalism in the Post-Cold War Era*. London et New York: Routledge.
- Gorodetsky, Gabriel (éd.) (2003) *Russia between East and West*. London; Portland, Oregon: Frank Cass.
- Gould, John et Sona Szomolanyi (1997) 'Bridging the Chasm in Slovakia', *Transitions* 4(6), November.
- Grare, Frédéric (éd.) (1996) *La Russie dans tous ses états*. Bruxelles: Bruylant ; Paris : L.G.D.J..
- Greenfeld, Liah (2000) 'Democracy, ethnic diversity and nationalism', in Kjell Goldman, Ulf Hannerz et Charles Westin (éd.), *Nationalism and Internationalism in the Post-Cold War Era*. London et New York: Routledge, p. 25-36.
- Grieco, Joseph M. (1988a) 'Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism', *Internal Organization* 42, p. 485-507.
- Grieco, Joseph M. (1988b) 'Realist Theory and the Problem of International Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner's Dilemma', *Journal of Politics*, 50, p. 600-624.
- Grieco, Joseph M. (1990) *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca: Cornell University Press.
- Grieco, Joseph M. (1993a) 'The Relative-Gains Problem for International Cooperation: Comment', *American Political Science Review* 87, p. 729-735.

- Grieco, Joseph M. (1993b) 'Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory' in David A. Baldwin (éd.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 301-338.
- Griffiths, Martin et Terry O'Callaghan (2002) *International Relations. The Key Concepts*. London and New York: Routledge.
- Groom, A. J. R. et Paul Taylor (éd.) (1990) *Frameworks for International Co-operation*. London: Pinter Publishers.
- Groom, A. J. R. (1990) 'The setting in world society', in A. J. R. Groom et Paul Taylor (éd.), *Frameworks for International Co-operation*, London: Pinter Publishers, p. 1-11.
- Gross, Peter et Vladimir Tismaneanu (1997) 'No NATO Shelter for Romania', *Transitions* 4(7) December, p. 26-31.
- Grunberg, Isabelle (1990) 'Exploring the "myth" of hegemonic stability', *International Organization* 44(4), Autumn, p. 431-477.
- Gu, Guoliang (2003) 'Redefine Cooperative Security, Not Preemption', *The Washington Quarterly*, 26(2), Spring, p. 135-145.
- Guskova, Yelena (1995) 'Russia's policy in the Balkans. Tradition or innovation?', *Eurobalkans*, Summer, p. 36-45.
- Guy, Will (éd.) (2001) *Between past and future : the Roma of Central and Eastern Europe*. Hatfield : University of Hertfordshire Press.
- Haas, Peter (1989) 'Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control', *International Organization* 43, p. 377-403.
- Haas, Peter (1992) 'Epistemic Communities and International Policy Coordination', *International Organization* 46(1).
- Haas, Peter M. (1993) 'Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-Operation' in Volker Rittberger (éd.) with the assistance of Peter Mayer *Regime Theory and International Relations*. Oxford : Clarendon Press, p.168-201.
- Haerper, Christian W. (2002) *Democracy and enlargement in post-Communist Europe : the democratisation of the general public in fifteen Central and Eastern European countries, 1991-1998*. London ; New York : Routledge.
- Haggard, Stephan et Beth A. Simmons (1987) 'Theories of International Regimes', *International Organization* 41(3).
- Haggard, Stephan, et Andrew Moravcsik (1993) 'The Political Economy of Financial Assistance to Eastern Europe, 1989-1991', in Robert O. Keohane, Joseph S. Nye et Stanley Hoffman (éd.), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press, p. 246-285.
- Haggard, Stephan, Marc A. Levy, Andrew Moravcsik et Kalypso Nicolaïdis (1993) 'Integrating the Two Halves of Europe: Theories of Interests, Bargaining, and Institutions', in Robert O. Keohane, Joseph S. Nye et Stanley Hoffman (éd.), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press, p.173-195.
- Hall, Richard A. (2003) 'Romania: Manipulation of National Reconciliation in the Post-Ceausescu Era' in Henry F. Carey (éd.) *National reconciliation in Eastern Europe*. Boulder : East European Monographs ; New York : Distributed by Columbia University Press, p. 179-196.

- Hall, Richard Andrew (1997) *Rewriting the Revolution: Authoritarian Regime-State Relations and the Triumph of Securitate Revisionism in Post-Ceausescu Romania*. Thèse doctorale, Indiana University.
- Halstead, John (1997) 'The CSCE/OSCE: Past, Present and Future', in S. Neil MacFarlane et Oliver Thränert (éd.), *Balancing Hegemony. The OSCE in the CIS*, Kingston, Ontario: Centre for International Relations, p. 5-16.
- Handler Chayes, Antonia, et Abram Chayes (1994) 'Regime Architecture: Elements and Principles', in Janne E. Nolan (éd.) *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*, Washington D.C.: The Brookings Institution, p. 65-130.
- Hanson, Philip (1993) 'Estonia's Narva Problem, Narva's Estonian Problem', *RFE/RL Research Report* 2(18) 30 April, p. 17-23.
- Haramiev-Drezov, Kyril (1993) 'Bulgarian-Russian Relations on a New Footing', *RFE/RL Research Report* 2(15) 9 April, p. 33-38.
- Harrison, Ewan (2004) 'State Socialisation And The Democratic Peace', Paper presented at the *International Studies Association Convention*, Montreal, Canada, March 17th-20th.
- Hartmann, Florence (1995) 'La Bulgarie en danger de « recommunisation »', *Le Figaro*, 22 avril.
- Hartmann, Florence (1996) 'Les Bulgares renouent avec les pénuries et retirent leurs fonds des banques', *Le Monde*, 1er juin.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer et Volker Rittberger (1997) *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer et Volker Rittberger (2000) 'Integrating Theories of International Regimes', *Review of International Studies* 26(1), p. 3-33.
- Held, David (1987) *Models of Democracy*. Cambridge : Polity Press.
- Heller, Yves (1994) 'Virage à 90° dans les Balkans', *Le Monde* du 22 avril.
- Heraclidis, Alexis (1993a) *Helsinki-II and its Aftermath. The Making of the CSCE into an International Organization*, London and New York: Pinter Publishers.
- Heraclidis, Alexis (1993b) *Security and Co-operation in Europe: The Human Dimension, 1972-1992*, London: Frank Cass.
- Hermet, Guy (2000) *Culture et développement*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Hettne, Bjorn, Andras Inotai et Osvaldo Sunkel (1999) *Globalism and the New Regionalism*. New York: St. Martin's Press.
- Higley, J., J. Pakulski et W. Weselowski (éd.) (1998) *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Hoffmann, Stanley (1998) *World Disorders: Troubled Peace in the Post-Cold War Era*. Lanham, Md. : Rowman & Littlefield.
- Holmes, Leslie (1995) 'Russia's Relations with the Former External Empire', in Amin Saikal et William Maley (éd.), *Russia in Search of its Future*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 123-141.
- Hook, Steven W., et Richard Robyn (1999) 'Regional Collective Security in Europe: Past Patterns and Future Prospects', *European Security* 8(3), Autumn, p. 82-100.
- Hope, Kerin, et Peter Marsh (1995) 'Greek break with past over motorway', *Financial Times* du 13 mai.

- Hopf, Ted (2002) *Social construction of international politics : identities & foreign policies, Moscow, 1955 and 1999*. Ithaca, N.Y. ; London : Cornell University Press.
- Hopkirk, Peter (1994) *The Great Game: The Struggle for Empire in Central Asia*. New York: Kodansha America.
- Hormats, Robert D. (1994) 'Making Regionalism Safe', *Foreign Affairs* 73, p. 97-108.
- <http://devdata.worldbank.org/data-query/> consulté le 28 février 2005.
- http://www.colisee.org/article.php?id_article=1774 consulté le 20 mars 2005.
- http://www.defense.gouv.fr/sites/dga/enjeux/politique_d_armement/europe_de_1_armement/institutions/ueo/lunion_de_leurope_occidentale_ueo consulté le 10 juin 2004.
- <http://www.farsarotul.org/links.htm> consulté le 4 septembre 2004.
- <http://www.guam.org/> consulté le 2 novembre 2004.
- <http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/InternationalOrganisations/BSEC/Bsecmain.htm> consulté le 12 novembre 2004.
- <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/Aroumains.htm> consulté le 11 septembre 2005.
- http://www.weu.int/index_fr.html consulté le 4 mars 2004.
- Huber, Konrad J. (1994) 'The CSCE's New Role in the East: Conflict Prevention', *RFE/RL Research Report* 3(31) 12 August, p. 23-30.
- Hufner, Klaus, et Naumann, Jens (1990) 'Are the Moral and Value Foundations of Multilateralism Changing?' *International Political Science Review*, 11 (3), p. 323, July.
- Hughes, James, et Gwendolyn Sasse (2003) 'Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs', *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* (JEMIE), 1/2003.
- Huntington, Samuel (1965) 'Political Development and Political Decay', *World Politics*, 17(3), Apr., p. 386-430.
- Huntington, Samuel P. (1991a) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman : University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel (1991b) 'America's Changing Strategic Interests', *Survival*, 33(1), January-February, p. 3-21.
- Hurrell, Andrew (1993) 'International Society and the Study of Regimes' in Volker Rittberger (éd.) with the assistance of Peter Mayer *Regime Theory and International Relations*. Oxford : Clarendon Press, p. 49-72.
- Hyde-Price, Adrian (1992) 'Future Security Systems in Europe' in Colin McInnes (éd.), *Security and Strategy in the New Europe*, London: Routledge.
- Hyppia, Rémi (1997) *L'Otan dans l'après-guerre froide : l'ouverture à l'est*. Paris ; Montréal : L'Harmattan.
- Ingham, Hilary, et Mike Ingham (éd.) (2002) *EU expansion to the East : prospects and problems*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA : E. Elgar.
- International Organization* 36(2), spring 1982.
- International Security* 20(1), Summer, 1995.
- International Studies Quarterly* 34(3), september 1990 « Speaking the language of exile. Dissidence in international studies ».

- Ionescu, Dan (1992) 'Trade Unions in Romania Abandon Political Neutrality' *RFE/RL Research Report* 1(12) 20 March, p. 12-15.
- Ionescu, Dan (1993) 'Romania Admitted to the Council of Europe', *RFE/RL Research Report* 2(44) 5 November, p. 40-45.
- Ionescu, Dan (1994) 'Romania Adjusting to NATO's Partnership for Peace Program', *RFE/RL Research Report* 3(9) 4 March, p. 43-47.
- Ionescu, Dan (1995) 'Big Brother is Still Watching', *Transition* 1(8) 26 May, p. 20-22 (1995a).
- Ionescu, Dan (1995b) 'Romanian Media's Independence Struggles', *Transition* 1(18) 6 October, p. 52-55.
- Ionescu, Dan (1996) 'Hammering on NATO's Door', *Transition* du 9 août.
- Ivanciuc, Cornel (1996) 'Manipularea prin transparenta', texte présenté en février 1996 à l'occasion du débat « *Transparence de la sécurité - sécurité de la transparence* », <http://tactic.kappa.ro/programs/proceedings/ivanciuc.html> consulté le 15 janvier 2001.
- Ivanes, Chris (2003) 'Romania: A Kidnapped Revolution and the History of a Pseudo-Transition', *Eras. School of Historical Studies On-Line Journal*, www.arts.monash.edu.au/eras/edition_2/ivanes.htm, consulté le 15 septembre 2003.
- Ivanov, Igor S. (2002) *The New Russian Diplomacy*. Washington, D.C.: The Nixon Center and Brookings Institution Press.
- Ivory, Christine (1999) *The Emerging Partnership. A Study of Russia-European Union Relations and Russian Foreign Policy Perspectives Toward European Integration 1992-1999*. M.A. thesis, Queen's University.
- Jaffrelot, Christophe (1991) « Les modèles explicatifs des nations et du nationalisme – revue critique » in Gil Delannoi et Pierre-André Taguieff (éd.), *Théories du nationalisme*. Paris : Éditions Kimé, p. 139-177.
- Jarve, Priit (2001) 'Communists of Moldova and the Future of the Country's Ethno-Political Conflicts', *European Centre for Minority Issues Brief* No.3, March.
- Jelavich, Barbara (1991) *Russia's Balkan entanglements, 1806-1914* New York: Cambridge University Press.
- Jenkins, Eva Strelka (2003) *The culture of national security in Slovakia, 1993 to 1998: The relationship among norms, identity and national security*. Thèse doctorale, University of Miami.
- Jepperson, Ronald L., Alexander Wendt et Peter J. Katzenstein (1996) 'Norms, Identity, and Culture in National Security' in Peter J. Katzenstein (éd.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, p. 33-78.
- Jervis, Robert (1983) 'Security regimes', in Stephen Krasner (éd.), *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, p. 174-194.
- Jervis, Robert (1991) 'The Future of World Politics: Will It Resemble the Past?', *International Security*, 16(3), Winter 1991-1992, p. 39-73.
- Jervis, Robert (1993) 'International Primacy: Is the Game Worth the Candle?', *International Security*, 17(4), Spring, p. 52-67.
- Job, Brian L. (1996) 'Prospects for Multilateralism in Resolving Regional conflicts: "A Little Help from your Friends"' in Michel Fortmann, S. Neil MacFarlane et Stéphane Roussel (éd.) *Multilateralism and Regional Security*. Clementsport, NS: Le centre canadien Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix, p. 60-80.

- Joint Committee for Democratisation and Conciliation (2002) 'Moldova-Transnistria – History of the Conflict', www.megabytes.org/moldova/hystor_of_conf.html ou home.moldpac.md/~savelkin/Hystor_of_conf.htm consultés le 2 avril 2002.
- Jones, Peter (1998) *Towards a regional security regime for the Middle East : issues and options*, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute.
- Jopp, Mathias, Reinhardt Rummel et Peter Schmidt (éd.) (1991) *Integration and security in western Europe : inside the European pillar*. Boulder : Westview Press.
- Kahler, Miles (1992) 'Multilateralism with Small and Large Numbers' *International Organization*, 46 (3), p. 681, Summer.
- Kalniczky, Adele (1993) 'Academic Freedom in Slovakia: The Case of Trnava University' *RFE/RL Research Report* 2(11) 12 March, p. 53-56.
- Kalpyris, Eugenios, Richardt Vork et Antonio Napolitano (1995) *Les sanctions des Nations Unies dans le conflit de l'ex-Yougoslavie*. La coopération OSCE/Union européenne, Bruxelles : Bruylant, Paris : L.G.D.J..
- Kanet, Roger E. et Alexander V. Kozhemiakin (éd.) (1997) *The foreign policy of the Russian Federation*. New York: St. Martin's Press.
- Kanev, Dobrin (2002) 'La transformation du parti communiste bulgare' in Jean-Michel de Waele *Partis politiques et démocratie en Europe centrale et orientale*. Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Kanev, Krassimir (1999) 'Changing attitudes towards the ethnic minorities in Bulgaria and the Balkans, 1992-97' in Thanasis D. Sfikas et Christopher Williams (éd.) *Ethnicity and Nationalism in East Central Europe and the Balkans*. Brookfield: Ashgate, p. 197-235.
- Karlsson, Michael (2004) 'Epistemic Communities and Cooperative Security: The Case of Communicable Disease Control in the Baltic Sea Region', *Journal of International and Area Studies*, 11(1), Jun., p. 79-100.
- Katzenstein, Peter J. (éd.) (1996a) *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Katzenstein, Peter J. (1996b) 'Regionalism in Comparative Perspective', *Cooperation and Conflict* 31, p. 123-160.
- Katzenstein, Peter J., Robert O. Keohane et Stephen D. Krasner (1998) 'International Organization and the Study of World Politics', *International Organization* 52(4), Autumn, p. 645-685.
- Kaufman, Stuart J. (1996) 'Spiraling to Ethnic War. Elites, Masses, and Moscow in Moldova's Civil War', *International Security*, Vol. 21 No. 2 (Fall).
- Keeley, James F. (1990) 'Toward a Foucauldian Analysis of International Regimes', *International Organization* 44(1), Winter, 83-105.
- Keep, John L. H. (1996) *Last of the empires : a history of the Soviet Union, 1945-1991*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Kegley Jr., Charles W. (1992) 'Does the US Have a Role in the Future European Security System?', in Ian M. Cuthbertson (éd.), *Redefining the CSCE. Challenges and Opportunities in the New Europe*, Helsinki: Institute for East-West Studies, Finnish Institute of International Affairs.
- Kelley, Judith Green (2001) *Norms and membership conditionality: The role of European institutions in ethnic politics in Latvia, Estonia, Slovakia and Romania*. Thèse doctorale, Harvard University.
- Krause, Kevin Deegan (2003) 'Slovakia's Second Transition', *Journal of Democracy* 14(2), p.65-79.

- Kemp Walter A. (éd.) (2001) *Quiet diplomacy in action : the OSCE High Commissioner on National Minorities*. The Hague ; London ; Boston : Kluwer Law International.
- Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. (1989) *International Institutions and State Power*. Boulder, Colorado: Westview.
- Keohane, Robert O. (1990) 'Multilateralism: An Agenda for Research' *International Journal*, 45 (4), p. 731, Autumn.
- Keohane, Robert O. (1993) 'The Analysis of International Regimes: Towards a European-American Research Programme', in Volker Rittberger (éd.) *Regime Theory and International Relations*. Oxford : Clarendon Press, p. 23-45.
- Keohane, Robert O. (1995) 'International Institutions: Two Approaches', in James Der Derian *International Theory. Critical Investigations*, p. 279-307. New York: New York University Press.
- Keohane, Robert O., Joseph S. Nye et Stanley Hoffman (éd.) (1993) *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press.
- Kettle, Steve (1996) 'Trying to Move Mountains', *Transition* 2(26) 27 December, p.29-31, 64.
- Kindleberger, Charles P. (1973) *The World in Depression: 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- King, Charles (1994) 'Politique panroumaine et identité moldave', *Balkanologie*, Vol. I, No. 1, Juillet 1997 (traduction de 'Moldovan Identity and the Politics of Pan-Romanianism', *Slavic Review*, Vol. 53, Issue 2, Summer).
- King, Charles (2001) *The Moldovans. Romania, Russia, and the Politics of Culture*, Hoover Institution Press.
- Kiss, Csaba G. (1992) 'État et nation, une contradiction en Europe médiane' in Michel Roux (éd.), *Nations, État et territoire en Europe de l'Est et en URSS*. Paris : L'Harmattan, p.13-20.
- Klein, Jean (1997) 'Strategie et desarmement: Les chances d'une politique de sécurité coopérative' *Politique Étrangère*, 62(1).
- Klepatskii, L., et V. Pospelov (1996) 'Black Sea Straits: An Artery Of Life', *International Affairs* (Moscow), 42(2), July, p. 152-57.
- Klotz, Audie (1995) *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Kohl, Astrid (1999) 'Moldova Divided. A Breakaway Transnistria Gains Confidence', *Neue Zürcher Zeitung*, 4 mai.
- Kohn, Hans (1963) *Le panslavisme : son histoire et son idéologie*. Paris : Payot.
- Koinova, Maria, avec Stefan Krause (1996) 'Protesting State Meddling in the National Media', *Transition* 2(7) 5 April, p. 52-55.
- Kolsto, Pal, et Andrei Edemsky avec Natalya Kalashnikova (1993) 'The Dniester Conflict : Between Irredentism and Separatism', *Europe-Asia Studies*, Vol. 45, No. 6.
- Kortunov, Andrey (1999) 'Russian National Interests: The State of Discussion', in Kurt R. Spillmann et Andreas Wenger (éd.), *Russia's place in Europe: a security debate*, Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik vol.1. Bern; Berlin; Frankfurt a.M.; New York; Paris; Wien: Peter Lang, p. 21-46.

- Koslowski, Rey, et Friedrich V. Kratochwil (1994) 'Understanding change in international politics: the Soviet empire's demise and the international system', *International Organization*, 48(2), Spring, p. 215-247.
- Kostecki, Wojciech, Katarzyna Zukrowska, et Bogdan J. Góralczyk (éd.) (2000) *Transformations of post-communist states*. London: MacMillan; New York: St. Martin's Press.
- Kovrig, Bennett (2000) 'Partitioned Nation : Hungarian Minorities in Central Europe' in Michael Mandelbaum (éd.) *The New European Diasporas : National Minorities and Conflict in Eastern Europe*. New York : Council on Foreign Relations Press.
- Kowert, Paul, et Jeffrey Legro (1996), 'Norms, Identity, and Their Limits: A Theoretical Reprise' in Peter J. Katzenstein (éd.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, p. 451-497.
- Krasner, Stephen (éd.) (1983a), *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen (1983b) 'Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables' in *International Regimes*, p. 1-22. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen (1991) 'Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier', *World Politics* 43, p. 336-366.
- Kratochwil, Friedrich, et John Gerard Ruggie (1986) 'International Organization: A State of the Art on an Art of the State', *International Organization*, 40, p. 229-54.
- Kratochwil, Friedrich (1989) *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge University Press.
- Krause, Keith, et Michael C. Williams (éd.) (1997) *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Krause, Stefan (1995) 'Redefining Neighborly Relations', *Transition* 1(21) 17 November, p. 50-55.
- Kremenjuk, Viktor Aleksandrovic (1994) *Conflicts in and around Russia : nation-building in difficult times*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Krickus, Richard J. (1993) 'Latvia's "Russian Question"', *RFE/RL Research Report* 2(18) 30 April, p. 29-34.
- Kruznel, Joseph J. (1996) 'Partnership for Peace and the Future of European Security' in Kenneth W. Thompson (éd.) *NATO and the changing world order : an appraisal by scholars and policymakers*. Lanham, Md. : University Press of America.
- Kruznel, Joseph (1995) 'Partnership for Peace and the Transformation of North Atlantic Security' in S. Victor Papacosma and Mary Ann Heiss *NATO in the post-cold war era : does it have a future?* New York : St. Martin's Press.
- Kubálková, Vendulka, Nicholas Onuf et Paul Kowert (éd.) (1998) *International Relations in a Constructed World*. Armonk : M. E. Sharpe.
- Kubicek, Paul (éd.) (2003) *The European Union and Democratization*. London: Routledge.
- Kupchan, Charles A. (éd.) (1995) *Nationalism and nationalities in the New Europe*. Ithaca : Cornell University Press.
- Kupchan, Charles A., et Clifford Kupchan (1991) 'Concerts, Collective Security, and the Future of Europe', *International Security*, 16(1), Summer, p. 114-161.
- Kuus, Merje (2002) 'Toward Cooperative Security? International Integration and the Construction of Security in Estonia', *Millennium*, 31(2), p. 297-317.

- Kyoung-Soo, Kim (2001) 'Cooperative Security in the Asia Pacific: Possibilities and Limits', Friedrich-Ebert-Stiftung, June, http://www.fes.or.kr/K_Unification/U-paper4.htm consulté le 24 avril 2005.
- Laitin, David D. (2000) *Culture and national identity : "the East" and European integration*. San Domenico di Fiesole, Italy : European University Institute, Robert Schuman Centre.
- Lake, David A., et Patrick M. Morgan (1997) *Regional Orders: Building Security in a New World*. State College: Pennsylvania State University Press.
- Lambroschini, Sophie (1995) 'Coulisses Moscou. Fidèle Bulgarie', *Libération* du 17 juillet.
- Lamentowicz, Wojtek (1997) 'Russia and East-Central Europe: Strategic Options', in Valdimir Georgievich Baranovskii, *Russia and Europe: the Emerging Security Agenda*. Stockholm : Sipri ; Oxford ; New York : Oxford University Press, p. 355-367.
- Larrabee, F. Stephen (1992) 'Instability and change in the Balkans', *Survival* 34(2), Summer, p. 31-49.
- Larrabee, F. Stephen (1994) *Washington, Moscow, and the Balkans. Strategic Retreat or Reengagement?*. RAND Reprints.
- Larrabee, F. Stephen (1995) 'Russia and the Balkans: old themes and new challenges', *Eurobalkans*, été.
- Larrabee, Stephen F. (1997) 'Russia and the Balkans: old themes and new challenges', in Vladimir Georgievich Baranovskii, *Russia and Europe: the Emerging Security Agenda*. Stockholm : Sipri ; Oxford ; New York : Oxford University Press, p. 390-405.
- Larsen, Jeffrey A (éd.) (2002) *Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Latter, Richard (1995) *NATO in the new Europe*. "Report based on Wilton Park Conference 431: 6-10 February 1995: "NATO's New Missions: Challenges and Opportunities for the Alliance". London : HMSO.
- Lawrence, Robert Z. (1996) *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Layne, Christopher (1994) 'Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace', *International Security*, 19(2), Fall, p. 5-49.
- Layne, Christopher (1995) 'On the Democratic Peace', in Brown et al (éd.) *Debating The Democratic Peace*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Leatherman, Janie (1996) 'Making the Case for Cooperative Security', *Cooperation and Conflict*, 31(1), March, p. 105.
- Legault, Albert (1996) 'Euro-Atlantic Multilateral Regimes' in Michel Fortmann, S. Neil MacFarlane et Stéphane Roussel (éd.) *Multilatéralism and Regional Security* p.149-165. Clementsport, NS: Le centre canadien Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix.
- Legault, Albert, Isabelle Desmartis, Julie Fournier et Charles Thumerelle (1994) 'La théorie des régimes et son utilité pour l'étude de la sécurité collective', in Charles-Philippe David et Albert Legault *Les leçons du conflit yougoslave. Des politiques de sécurité à redéfinir*. Québec : Centre Québécois de Relations Internationales, Université Laval.
- Legvold, Robert (2001) 'Russia's Unformed Foreign Policy', *Foreign Affairs* September/October, p. 62-75.
- Lehne, Stefan (1991) *The CSCE in the 1990: Common European House or Potemkin Village?*. Vienna: Braumüller.

- Levy, Marc A., Oran R. Young et Michael Zürn (1995) 'The Study of International Regimes', *European Journal of International Relations* 1(3), p. 267-330.
- Lewis, Flora (1996) 'The Imbroglia Isn't Being Resolved', *International Herald Tribune*, 19 avril.
- Lewis, Paul (1997) 'Democratization in Eastern Europe', in David Potter, David Goldblatt, Margaret Kiloh et Paul Lewis (éd.), *Democratization*, Cambridge (England): Polity Press in association with the Open University; Malden, MA: Blackwell, p. 399-420.
- Light, Duncan et David Phinnemore (éd.) (2001) *Post-Communist Romania : coming to terms with transition*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, N.Y. : Palgrave.
- Light, Margot, John Löwenhardt et Stephan White (2003) 'Russia and the Dual Expansion of Europe' in Gabriel Gorodetsky (éd.), *Russia between East and West*. London; Portland, Oregon: Frank Cass, p. 61-74.
- Lipschutz, Ronnie D. (éd.) (1995) *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1959) 'Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy', *American Political Science Review*, 53(1), p. 69-105.
- Lipset, Seymour Martin (1963) *L'homme et la politique*. Paris : Éditions du Seuil.
- Llobera, Josep R. (1999) *Recent Theories of Nationalism*. Barcelona : Institut de Ciències Polítiques i Socials, WP núm. 164.
- Lo, Bobo (2002) *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era. Reality, Illusion and Mythmaking*. Houndmills, UK; New York: Palgrave Macmillan.
- Lo, Bobo (2003) 'The Securitization of Russian Foreign Policy under Putin' in Gabriel Gorodetsky (éd.), *Russia between East and West*. London; Portland, Oregon: Frank Cass, p. 12-27.
- Lodzinski, Slawomir (1996) 'Protection of National Minorities in Central Eastern Europe: Political and Legal Approaches in the Light of International Law' in Magda Opalski et Piotr Dutkiewicz (éd.) *Ethnic Minority Rights in Central Eastern Europe*. Ottawa: Candian Human Rights Foundation, Forum Eastern Europe, p. 11-40.
- Lucas, Michael R. (éd.) (1993) *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*. Baden-Baden. Nomos.
- Lupel, Adam (2004) 'Regionalism and Globalization: Post-Nation or Extended Nation?', *Polity*, 36(2), Jan., p. 153-174.
- Lynch, A.C. (2002) 'The Evolution of Russian Foreign Policy in the 1990s', *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 18(1) Special Issue, March, p. 161-182.
- MacFarlane, S. Neil, et Oliver Thränert (éd.) (1997) *Balancing Hegemony. The OSCE in the CIS*. Kingston, Ontario: Centre for International Relations.
- Mack, Andrew et John Ravenhill (éd.) (1995) *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region*. Boulder: Westview Press.
- MacKenzie, David (1967) *The Serbs and Russian Pan-Slavism, 1875-1878*. N.Y., Cornell University Press Ithaca.
- Macleod, Alex et Stéphane Roussel (éd.) (1996) *Intérêt national et responsabilités internationales : six États face au conflit en ex-Yougoslavie (1991-1995)*. Montréal: Guérin universitaire.
- Macleod, Alex, Evelyne Dufault et F. Guillaume Dufour (éd.) (2002) *Relations internationales. Théories et concepts*. Athéna éditions : Outremont.
- Mandelbaum, Michael (éd.) (2000) *The New European Diasporas : National Minorities and Conflict in Eastern Europe*. New York : Council on Foreign Relations Press.

- Mandelbaum, Michael (éd.) (1998) *The New Russian Foreign Policy*. New York: Council of Foreign Relations.
- Mandeville, Laure (1996) 'L'épouvantail d'un pacte anti-Otan', *Le Figaro* du 10 avril.
- Mangott, Gerhard (1999) 'Russian Policies on Central and Eastern Europe: An Overview', *European Security*, Vol.8, No.3 (Autumn), p.44-81.
- Mansfield, Edward D., et Helen V. Milner. (1999) 'The New Wave of Regionalism', *International Organization* 53, p. 589-627.
- Mansfield, Edward D., et Jack Snyder (1995) 'Democratization and the Danger of War', *International Security* 20(1), Summer, p. 5-38.
- Maoz, Zeev, et Bruce Russett (1993) 'Normative and Structural Causes of the Democratic Peace, 1956-1986', *American Political Science Review*, 87(3), September, p. 630-636.
- Marrié, Alice (1996) 'Le paysage politique roumain: rôle et limites des institutions politiques dans la « transition » vers la démocratie' in Nicolas Pélissier, Alice Marrié et François Despres (éd.) *La Roumanie contemporaine. Approches de la « transition »*. Paris : L'Harmattan, p. 137-178.
- Martin, Lisa, et Beth A. Simmons (1998) 'Theories of Empirical Studies of International Institutions', *International Organization*, 52(4), p. 729-58.
- Martin, Lisa L. (1992) 'Interests, Power, and Multilateralism' *International Organization*, 46 (4), p. 765, Autumn.
- Maximychiev, Igor (1999) 'Russia's Concept of a New European Security Architecture', in Kurt R. Spillmann et Andreas Wenger (éd.), *Russia's place in Europe: a security debate*, Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik vol.1. Bern; Berlin; Frankfurt a.M.; New York; Paris; Wien: Peter Lang, p. 191-202.
- Mayer, Peter, Volker Rittberger et Michael Zürn (1993) 'Regime Theory: State of the Art and Perspectives' in Volker Rittberger (éd.) with the assistance of Peter Mayer *Regime Theory and International Relations*. Oxford : Clarendon Press, p.168-201.
- Mayhew, Alan (1998) *Recreating Europe. The European Union's policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McArdle Kelleher, Catherine (1994) 'Cooperative Security in Europe' in Janne E. Nolan (éd.) *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*, Washington D.C.: The Brookings Institution, p. 293-351.
- McInnes, Colin (éd.) (1992) *Security and strategy in the new Europe*, London and New York: Routledge.
- Mearsheimer, John J. (1990a) 'Why We Will Soon Miss the Cold War', *The Atlantic Monthly* 266(2), August.
- Mearsheimer, John J. (1990b) 'Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War', *International Security* 15(1), Summer.
- Mearsheimer, John J. (1994) 'The False Promise of International Institutions', *International Security* 19(3), Winter 1994-1995.
- Mesagerul Economic* du 24 avril 2000.
- Meyer, Karl E., et Shareen Blair Brysac (2001) *Tournament of Shadows: The Great Game and the Race for Empire in Asia*. Washington, DC: Counterpoint Press.
- Michalchuk, Daniel John (1998) *Minority rights as preventive diplomacy: OSCE-sponsored legal reform and the prevention of ethnic conflict in post-Communist countries (Latvia, Estonia, Slovakia, Romania)*. Thèse de maîtrise, Carleton University.

- Mihalka, Michael (1994) 'European-Russian Security and NATO's Partnership for Peace', *RFE/RL Research Report* 3(33) 26 August, p. 34-45.
- Mihalka, Michael (1995) 'Continued Resistance to NATO Expansion', *Transition* 1(14) 11 August, p. 36-41.
- Mihalka, Michael (2001) 'Political Economy, *Weltanschauung* and the Transformation of European Security', *European Security*, 10(3), p. 1-17.
- Mihaylova, Kristina (2001) *Bulgarian foreign policy in southeastern Europe (1989-2000): From client state to regional activist*, mémoire de maîtrise, Simon Fraser University.
- Mink, G., et J.-C. Szurek (1993) 'Les anciennes et les nouvelles élites', *Problèmes politiques et économiques*, La Documentation française, No. 703, avril, numéro spécial.
- Morada, Noel Manago (2002) *ASEAN, Japan, and the United States in the ASEAN Regional Forum: A Constructivist Approach to the Study of an Emerging Multilateral Security Regime in the Asia Pacific*, thèse doctorale, Northern Illinois University.
- Morgan, Patrick M. (1993) 'Multilateralism and Security: Prospects in Europe', in John Gerard Ruggie (éd.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, p. 327-364.
- Morgan, Patrick M. (1997) 'Regional Security Complexes and Regional Order' in *Regional Orders: Building Security in a New World*, Lake, David A., et Patrick M. Morgan (éd.). State College: Pennsylvania State University Press.
- Morgan, Patrick M. (2003) 'NATO and European Security: The Creative Use of an International Organization', *The Journal of Strategic Studies*, 26(3), Sept., p. 49-74.
- Morrison, James W. (1995) *NATO expansion and alternative future security alignments*. Washington, D.C. Institute for National Strategic Studies, National Defense University.
- Mot, Anca-Elena (2003), *Le passage du socialisme aux capitalismes. Déterminants socio-historiques des trajectoires polonaise et roumaine*, thèse de doctorat, Université de Montréal, 466 p.
- Möttölä, K. (1993) 'Prospects for Cooperative Security in Europe: The Role of the CSCE' in Michael R. Lucas (éd.), *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*. Baden-Baden : Nomos.
- Mueller, Karl (1995) 'Patterns of Alliance: Alignment Balancing and Stability in Eastern Europe', *Security Studies* 5(1), Autumn, p. 38-76.
- Müller, Harald (1993) 'The Internalization of Principles, Norms, and Rules by Governments: The Case of Security Regimes' in Volker Rittberger (éd.) with the assistance of Peter Mayer *Regime Theory and International Relations*. Oxford : Clarendon Press, p. 361-388.
- Murphy, Alexander B. (1991) 'Regions as Social Constructs: The Gap Between Theory and Practice', *Progress in Human Geography* 15, p. 22-35.
- Mychajlyszyn Natalie L., et Harald von Riekhoff (éd.) (2004) *The evolution of civil-military relations in East-Central Europe and the Former Soviet Union*. Westport, CT : Praeger.
- Napolitano, Giorgio, et Karsten Vigt (1997) 'Assurer la stabilité de l'Europe centrale et orientale', in André Dumoulin (éd.), *Quel avenir pour l'OTAN?* Paris : La Documentation française, p. 31-35.
- Naudet, Jean-Baptiste (1995) 'Le retour de la Russie dans les Balkans', *Le Monde* du 6 juin.
- Nedelsky, Nadya (2003) 'Constitutional nationalism's implications for minority rights and democratization: the case of Slovakia', *Ethnic and Racial Studies* 26(1) January, p. 102-128.
- Nelson, Joan, et Stephanie J. Eglinton (1992) *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?*, Policy Essay No.4. Washington DC : Overseas Development Council.

- Neukirch, Claus (2001) *Russia and the OSCE - The Influence of Interested Third and Disinterested Fourth Parties on the Conflicts in Estonia and Moldova*, European Centre for Minority Issues, July.
- Neumayer, Laure (2002) 'L'agenda des négociations, les stratégies d'adhésion et la situation fin 2001', *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33(3), p. 45-65.
- Neuwahl, Nanette A. (2000) 'The More The Merrier? Hungarian and Romany Minorities In Slovakia', *Liverpool Law Review* 22, p. 21-37.
- Nolan, Janne E. (éd.) (1994) *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Nur, Dolay (1995) 'Grandes manœuvres pétrolières dans le Caucase', *Le Monde Diplomatique*, juillet.
- Nye, Joseph S. (1987) 'Nuclear learning and U.S.-Soviet security regmes', *International Organization* 41(3), Summer, p. 371-402.
- O'Donnell, G., P. Schmitter et L. Whitehead (éd.) (1986) *Transitions from Authoritarian Rule : Prospects for Democracy*, Baltimore, London: The John Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo et Philippe Schmitter (1986) 'Conclusions about Uncertain Democracies', vol. IV de la série G. O'Donnell, P. Schmitter et L. Whitehead (éd.), *Transitions from Authoritarian Rule : Prospects for Democracy*, Baltimore, London: The John Hopkins University Press.
- Obrman, Jan (1992) 'Russia and Czechoslovakia Sign Friendship Treaty' *RFE/RL Research Report* 1(19) 8 May, p. 17-21.
- Obrman, Jan (1992) 'Slovakia Declares Sovereignty; President Havel Resigns' *RFE/RL Research Report* 1(31) 31 July, p. 25-29.
- Obrman, Jan (1993) 'The Slovak Government versus the Media' *RFE/RL Research Report* 2(6) 5 February, p. 26-30.
- Obrman, Jan (1994) 'Sudeten Germans Controversy in the Czech Republic', *RFE/RL Research Report* 3(2) 14 January, p. 9-16.
- O'Donnell, Guillermo (1993) 'On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries', *World Development* 21(8), p. 1355-1369.
- O'Donnell, Guillermo (1994) 'Delegative Democracy', *Journal of Democracy* 5(1), p. 55-69.
- O'Donnell, Guillermo (1996) 'Illusions About Consolidation', *Journal of Democracy* 7(1), p. 34-51.
- O'Donnell, Guillermo (1999) 'Horizontal Accountability in New Democracies', in Schedler, Andreas, Larry Diamond et Marc F. Plattner, éd., *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder : Lynne Rienner Publishers.
- Oltay, Edith (1992) 'Minority Rights Still an issue in Hungarian-Romanian Relations' *RFE/RL Research Report* 1(12) 20 March, p. 16-20.
- ONU (1992) *Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, A/RES/47/135, 18 décembre. <http://ods-dds-gva.unog.ch/doc/UNDOC/GEN/N93/076/56/IMG/N9307656.pdf>?OpenElement consulté le 28 août 2004.
- ONU (1966) *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre. Entrée en vigueur le 23 mars 1976.
http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a_ccpr_fr.htm consulté le 28 août 2004.

- Onuf, Nicholas G. (1989) *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Opalski, Magda, et Piotr Dutkiewicz (éd.) (1996) *Ethnic Minority Rights in Central Eastern Europe*. Ottawa: Candian Human Rights Foundation, Forum Eastern Europe.
- Oplatka, A. (1996) 'A Russian Offer to Eastern Europe', *Swiss Review of World Affairs*, Issue 6, June, p.2-3.
- Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, <http://www.osce.org>.
- Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (2002) *Rapport annuel 2001 sur les activités de l'OSCE*, Vienne : Section de la coopération extérieure du Bureau du Secrétaire général.
- Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (2003) *Annual Report on OSCE Activities 2002*, Vienna: OSCE Secretariat, Press and Public Information.
- OSCE (2003a) *Programme d'action immediate*, <http://www.osce.org/docs/french/pia.htm> consulté le 2 juin.
- OSCE (2003b) *Mesures de confiance et de sécurité*, <http://www.osce.org/docs/french/csbfm.htm> consulté le 2 juin.
- OTAN (1995) *Étude sur l'élargissement de l'OTAN*, <http://www.nato.int/docu/fonda/ela-9501.htm> consulté le 8 avril 2004.
- OTAN (1996) *Revue de l'OTAN*, <http://www.nato.int/docu/revue/1996/9604-f.htm> consulté le 9 décembre 2004.
- OTAN (1997) *Déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques publiée par les chefs d'État et de gouvernement*, <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081f.htm> consulté le 9 avril 2004.
- OTAN (2001) *Manuel de l'OTAN*, www.nato.int/docu/manuel/2001/index.htm consulté le 2 avril 2004.
- OTAN (2004a) *Politique OTAN en matière d'interopérabilité*, [http://doctrine.army.mil/NATO Terminology/1616-001 MILITARY INTEROPERABILITY.doc](http://doctrine.army.mil/NATO_Terminology/1616-001_MILITARY_INTEROPERABILITY.doc) consulté le 9 décembre 2004.
- OTAN (2004b), *Bourses de Recherche Scientifique*, <http://www.nato.int/science-old/f/fellows.htm> consulté le 9 décembre 2004.
- OTAN Division Diplomatie publique (2003) *Le Sommet de Prague et la transformation de l'OTAN*, Bruxelles.
- OTAN Division Diplomatie publique (2004), *Renforcer la sécurité et étendre la stabilité grâce à l'élargissement de l'OTAN*, Bruxelles, mars.
- Owen, John M. (1995) 'How Liberalism Produces Democratic Peace', in Brown et al (éd.) *Debating The Democratic Peace*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Oye, Kenneth A. (1986) *Cooperation Under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press.
- Pahre, Robert (1994) 'Multilateral Cooperation in an Iterated Prisoner's Dilemma', *Journal of Conflict Resolution*, 38 (2), p. 326, June.
- Painter, Joer (1999) 'New Geographies of Democracy in Contemporary Europe' in *Divided Europe: Society and Territory*, Hudson, Ray, et Allan M. Williams (éd.). London: Sage.
- Panagiriya, Arvind (1999) 'The Regionalism Debate: An Overview', *The World Economy* 22, p. 477-511.
- Papadimitriou, Dimitris (2002) *Negotiating the new Europe : the European Union and Eastern Europe*. Aldershot, Hants, England ; Burlington, VT : Ashgate.

- Papagianni, Ekaterini (2003) *European integration and Eastern European nationalism: A comparative study of minority policies in Estonia, Latvia, Romania and Slovakia*. Thèse doctorale, Columbia University.
- Pascallon, Pierre (éd.) (1995) *Quelle politique de sécurité pour l'Europe?*, Paris : Publisud.
- Pavliuk, Oleksandr, et Ivanna Klympush-Tsintsadze (éd.) (2004) *The Black Sea region : cooperation and security building*. Armonk, N.Y. : M.E. Sharp.
- Pehe, Jiri (1993) 'Law on Romanies Causes Uprouar in Czech Republic' *RFE/RL Research Report* 2(7) 12 February, p. 18-22.
- Pélissier, Nicolas, Alice Marrié et François Despres (éd.) (1996) *La Roumanie contemporaine. Approches de la « transition »*. Paris : L'Harmattan.
- Pélissier, Nicolas (1996) 'Le nouveau désordre médiatique roumain: mythe ou réalité?' in Pélissier, Nicolas, Alice Marrié et François Despres (éd.) *La Roumanie contemporaine. Approches de la « transition »*. Paris : L'Harmattan, p. 85-108.
- Petersen, P.A. (1990) 'A New Security Regime for Europe?', *Problems of Communism* 39(2), Mar-Apr, p. 91-97.
- Petersen, Phillip A. (éd.) (1979) *Soviet policy in the post-Tito Balkans*. Washington: U.S. Air Force.
- Petkovic, Ranko (1995) 'The Balkans in the 20th Century', *Eurobalkans* No.19, Summer, p. 60-69.
- Petro, Nicolai N., et Alvin Z. Rubinstein (1997) *Russian Foreign Policy. From Empire to Nation-State*. New York: Longman.
- Phinnemore, David (2002) 'Enlargement to the East: Romania', in Hilary Ingham et Mike Ingham (éd.) *EU expansion to the East : prospects and problems*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA : E. Elgar, p. 222-244.
- Piazolo, Daniel (2001) *The integration process between Eastern and Western Europe*. Berlin ; New York : Springer.
- Porter, Bruce D. (1995) 'Is the Zone of Peace Stable? Sources of Stress and Conflict in the Industrial Democracies of Post-Cold War Europe', *Security Studies*, 4(3), Spring, p. 520-551.
- Poznanski, K. (2001) 'Transition and its Dissenters: An Introduction', *East European Politics and Societies*, 15(2).
- Pridham, Geoffrey, et Attila Agh (éd.) (2001) *Prospects for Democratic Consolidation in East-Central Europe*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Pridham, Geoffrey (1999) 'Complying with the European Union's Democratic Conditionality: Transnational Party Linkages and Regime Change in Slovakia, 1993-1998', *Europe-Asia Studies* 51(7) (Nov.), 1221-1244.
- Przeworski, Adam (1999) 'Minimalist Conception of Democracy : A Defense', in Shapiro, Ian et Casiano Hacker-Cordón, *Democracy's Value*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1991) *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1995) *Sustainable Democracy*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Pursiainen Christer (2000) *Russian foreign policy and international relations theory*. Aldershot, [Hampshire, England] ; Burlington, [Vt., USA] : Ashgate.
- Putnam, Robert (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games', *International Organization*, 42, p. 427-460.

- Rahr, Alexander (1992) "'Atlanticists" versus "Eurasians" in Russian Foreign Policy' *RFE/RL Research Report* 1(22) 29 May, p. 17-22.
- Ramelot, Vincent, et Eric Remacle (1995) *L'OSCE et les conflits en Europe*, Bruxelles : GRIP.
- Ray, James Lee (1995) *Democracy and International Conflict Resolution*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Reisch, Alfred A. (1993a) 'Central and Eastern Europe's Quest for NATO Membership', *RFE/RL Research Report*, 2 (28), 9 July.
- Reisch, Alfred A. (1993b) 'Slovakia's Minority Policy under International Scrutiny', *RFE/RL Research Report* 2(49) 10 December, p. 35-42.
- Reisch, Alfred A. (1993c), 'Hungarian-Slovak Relations: A Difficult First Year', *RFE/RL Research Report* 2(50) 17 December, p. 18-23.
- Remacle, Eric (éd.) (1996) *La PESC, l'UEO et la CIG*. Bruxelles : Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles.
- Remmer, Karen (1995) 'New Theoretical Perspectives on Democratization', *Comparative Politics*, 28(1), October, p. 103-121.
- Renaut, Alain (1991) « Logiques de la nation » in Gil Delannoi et Pierre-André Taguieff (éd.), *Théories du nationalisme*. Paris : Éditions Kimé, p. 29-46.
- Rey, Violette (1992) « Nation et État, deux structures rivales » in Michel Roux (éd.), *Nations, État et territoire en Europe de l'Est et en URSS*. Paris : L'Harmattan, p. 21-30.
- RFE/RL Research Report* du 10 Janvier 1992.
- Rhodes, Matthew (1999) 'Post-Visegrad Cooperation in East Central Europe'. *East European Quarterly* 33, p. 51-67.
- Riedel, Sabine (2002) 'Minorités nationales en Europe et protection des droits de l'homme : un enjeu pour l'élargissement'. *Politique étrangère* No.3.
- Risse-Kappen, Thomas (1996) 'Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO', in Peter J. Katzenstein (éd.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, p. 357-399.
- Rittberger, Volker (éd.) (1990) *International regimes in East-West politics*. London and New York: Pinter Publishers.
- Rittberger, Volker (éd.), with the assistance of Peter Mayer (1993) *Regime Theory and International Relations*. Oxford : Clarendon Press.
- Rittberger, Volker, et Michael Zürn (1990) 'Towards regulated anarchy in East-West relations: causes and consequences of East-West regimes' in Volker Rittberger (éd.) *International regimes in East-West politics*, London and New York: Pinter Publishers.
- Rittberger, Volker, Manfred Efinger et Martin Mendler (1990) 'Toward an East-West Security Regime: The Case of Confidence- and Security-Building Measures', *Journal of Peace Research*, 27(1), p. 55-74.
- Roeder, Philip G. (2001) 'The Rejection of Authoritarianism' in Richard D. Anderson, M. Steven Fish, Stephen E. Hanson et Philip G. Roeder (éd.), *Postcommunism and the Theory of Democracy*. Princeton: Princeton University Press, Oxford, p. 11-53.
- Rogov, Sergueï (1994) 'Military Interest and the Interests of the Military', in Stephen Sestanovich (éd.), *Rethinking Russia's National Interest*. Washington, D.C.: Center for Strategic Studies, p. 68-82.

- Romania Libera* du 17 mars 1994, du 9 novembre 1998, du 26 novembre 1999, du 21-28 février 2001 et du 5 juillet 2003.
- Rompres* (l'agence roumaine de presse) (1994) '« Războiul drumurilor » din Balcani', d'après l'agence de presse *AFP* ; Puncte de vedere / 921 du 24 mars.
- Rompres* (1995a) 'Conducta balcanica va asigura Rusiei controlul asupra „aurului negru” din Asia Centrala si Transcaucazia', d'après le journal russe *Izvestia* No. 108 du 15 juin 1995 ; Puncte de vedere / 1553 du 24 juin.
- Rompres* (1995b) 'Rusia incearca sa adopte o noua strategie in Balcani folosindu-se de Bulgaria', d'après l'agence de presse *Reuters*; Puncte de vedere / 2294 du 26 septembre.
- Rompres* (1995c) 'Arta de a cadea in genunchi', d'après le journal polonais *Rzeczpospolita*; Puncte de vedere / 2355 du 23 octobre.
- Rompres* (1995d) 'Petrolul rusesc ar putea schimba situatia geopolitica din Balcani', d'après le journal bulgare *Duma* No. 224 de 1995 ; Puncte de vedere / 2494 du 23 octobre.
- Rompres* (1995e) 'Încheierea seminarului internațional « Rolul infrastructurilor transeuropene în stabilitatea și cooperarea în regiunea Mării Negre »', d'après l'agence de presse bulgare *BTA* ; Puncte de vedere / 2808 du 21 novembre.
- Rompres* (1996) 'Inzestrarea armatei bulgare cu 100 de tancuri rusesti' d'après le journal bulgare *Duma* No. 94/1996.
- Rompres* (1997) 'Noile relatii dintre Bulgaria si Rusia', Mondorama d'après le journal bulgare *24 Tcheassa* No. 268/1997.
- Rosencrance, Richard (1991), 'Regionalism and the Post-Cold War Era', *International Journal* 46, p. 373-393.
- Rossos, Andrew (1981) *Russia and the Balkans : inter-Balkan rivalries and Russian foreign policy, 1908-1914*. Toronto: University of Toronto Press.
- Roubinski, Youri (2001) *Les éclats de l'empire ou La Communauté des États Indépendants (CEI)*. Paris : IFRI, Institut français des relations internationales.
- Roussel, Stéphane, et Michel Fortmann (1994) '« Eppur, si muove... » Le régime de sécurité européen, les États non belligérants et la guerre en ex-Yougoslavie', *Études Internationales* 25(4), décembre, p. 729-762.
- Roux, Michel (éd.) (1992) *Nations, État et territoire en Europe de l'Est et en URSS*. Paris : L'Harmattan.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens et John D. Stephens (1992) *Capitalist Development and Democracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Ruggie, John Gerard (1992) 'Multilateralism: The Anatomy of an Institution' *International Organization*, 46 (3), p. 561, Summer.
- Ruggie, John Gerard (éd.) (1993) *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press.
- Ruggie, John Gerard (1994) 'Third Try at World Order? America and Multilateralism after the Cold War' *Political Science Quarterly*, 109 (4), p. 553, Fall.
- Ruggie, John Gerard (1998) 'What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge', *International Organization* 52(4), Autumn, p. 855-885.
- Ruiz Fabri, Hélène, et Pascal Boniface (dir.) (1995) *Succession d'États en Europe de l'Est et avenir de la sécurité en Europe : actes du colloque du 6 avril 1995 organisé à l'Institut international d'administration publique par le CEDIN Paris XIII et l'IRIS*. Paris : Montchrestien.

- Rummel, Rudolph J. (1983) 'Libertarianism and International Violence', *Journal of Conflict Resolution*, 27(1), March, p. 21-71.
- Russell, Richard (1995) 'The Chimera of Collective Security in Europe', *European Security*, 4(2), Summer, p. 241-255.
- Russett, Bruce (1993) *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Russett, Bruce (1995a) 'The Democratic Peace: 'And Yet It Moves'', *International Security*, 19(4), Spring p. 164-175.
- Russett, Bruce (1995b) 'The Democratic Peace – And Yet It Moves', in Brown et al (éd.) *Debating The Democratic Peace*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Russett, Bruce, et J.R. O'Neal (2001) *Triangulating Peace: Democracy Interdependence And International Organisations*. London: W.W. Norton.
- Rustow, Dankwart A. (1970) 'Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model', *Comparative Politics*, 2(3), April, p. 337-364.
- Rydell, Randy, et Athanassios Platias (1981) 'International Security Regimes: The Case of a Balkan Nuclear Weapon Free Zone', paper delivered at the March 1981 meeting of the International Studies Association.
- Saikal, Amin, et William Maley (éd.) (1995) *Russia in Search of its Future*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Samhat, Nayef H. (1997) 'International Regimes as Political Community', *Millenium*, 26(2), p. 349-378.
- Samson, Ivo (2001) 'Slovakia: Misreading the Western Message' in Jan Zielonka et Alex Pravda (éd.) *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol.2 International and Transnational Factors*. Oxford ; New York : Oxford University Press, p. 367-382.
- Samuels, Michael (1990) 'The Decline of Multilateralism - Can We Prevent It?' *World Today*, 46(1), January, p. 6.
- Santiso, Javier (1996) 'De la condition historique des transitologues en Amérique latine et en Europe centrale et orientale', *Revue Internationale de Politique Comparée* 3(1), p. 41-68.
- Sartori, Giovanni (1987) *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham : Chatham House Publishers.
- Schimmelfennig, Frank (1998) 'NATO Enlargement: A Constructivist Explanation', *Security Studies*, 8(2/3), Winter 1998/Spring 1999, p. 198-234.
- Schimmelfennig, Frank (2000) 'International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment', *European Journal of International Relations*, 6(1), p. 109-139.
- Schimmelfennig, Frank (2003) 'Strategic Action in a Community Environment. The Decision to Enlarge the European Union to the East', *Comparative Political Studies*, 36(1/2), February/March, p. 156-183.
- Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert et Heiko Knobel (2002) 'The Conditions of Conditionality. The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States'. Paper prepared for Workshop 4, "Enlargement and European Governance", ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 March.
- Schmidt, Brian C. (2002) 'On the History and Historiography of International Relations' in Walter Carlsnaes, Thomas Risse et Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, London. Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, p. 3-22.

- Schmitter, Philippe C. (1994) 'Dangers and Dilemmas of Democracy', *Journal of Democracy* 5(2), p. 57-74.
- Schmitter, Philippe C. (1996) 'The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies', in Laurence Whitehead (éd.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. New York: Oxford University Press, p. 26-54.
- Schneider, Catherine, et Edwige Tucny (2002) 'Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale', *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33(3), p. 11-44.
- Schöpflin, George (1995) 'Nationalism and Ethnicity in Europe, East and West', in Charles A. Kupchan (éd.), *Nationalism and nationalities in the New Europe*. Ithaca: Cornell University Press, p. 37-65.
- Schulte-Tenckhoff, Isabelle, et Tatjana Ansbach (1995) 'Les minorités en droit international', in Alain Fenet, Geneviève Koubi, Isabelle Schulte-Tenckhoff et Tatjana Ansbach, *Le droit et les minorités*. Bruxelles: Bruylant, p. 15-82.
- Schwellnus, Guido (2002) 'Conditionality and its misfits. Non-discrimination and minority protection in the EU enlargement process', Paper prepared for the 2002 ECPR Joint Sessions, Workshop 4: "European Governance and Enlargement", Turin, 22-27 March.
- Scott, George (1973) *The rise and fall of the league of nations*. N.Y.: Macmillan Pub. Co..
- Selivanova, Irina F. (1996) 'Trans-Dniestria', in Jeremy R. Azrael and Emil A. Payin (éd.), *U.S. and Russian Policymaking with Respect to the Use of Force*, Conference Report, RAND, CF-129-CRES, Santa Monica, California, Chapter 4.
- Sestanovich, Stephen (éd.) (1994) *Rethinking Russia's National Interest*. Washington, D.C.: Center for Strategic Studies.
- Shafir, Michael (1992a) 'Romania's Tortuous Road to Reform', *RFE/RL Research Report* 1(1) 3 January, p. 96-99.
- Shafir, Michael (1992b) 'War of the Roses in Romania's National Salvation Front', *RFE/RL Research Report* 1(4) 24 January.
- Shafir, Michael (1992c) 'Transylvanian Shadows, Transylvanian Lights', *RFE/RL Research Report* 1(26) 26 June, p. 28-33.
- Shafir, Michael (1993a) 'Growing Political Extremism in Romania', *RFE/RL Research Report* 2(14) 2 April, p. 18-25.
- Shafir, Michael (1993b) 'Extreme Nationalist Brinkmanship in Romania', *RFE/RL Research Report* 2(21) 21 May, p. 31-36.
- Shafir, Michael (1994) 'Ethnic Tension Runs High in Romania', *RFE/RL Research Report* 3(32) 19 August, p. 24-32.
- Shafir, Michael (1995) 'Romania - Ruling Party Formalizes Relations With Extremists', *Transition* 1(5) 14 April, p. 42-46.
- Shafir, Michael (1996a) 'Controversy Over Romanian Education Law', *Transition* 2(1) 12 January, p. 34-37.
- Shafir, Michael (1996b) 'Anatomy of a Pre-Election Political Divorce', *Transition* 2(2) 26 January, p. 45-49.
- Shafir, Michael (1996c) 'A Note on the Breakup of the Governing Coalition', *Transition* 2(20) 4 October, p. 29-64.

- Shafir, Michael (2000) 'The Political Party as National Holding Company: the Hungarian Democratic Federation of Romania' in Jonathan P. Stein (éd.), *The politics of national minority participation in post-communist Europe: state-building, democracy, and ethnic mobilization*. Armonk, N.Y.; London, England: M.E. Sharpe, p. 101-128.
- Shaw, Malcolm N. (1992) 'The Definiton of Minorities in International Law' in Yoram Dinstein (éd.) et Mala Tabory (associate editor) *The Protection of minorities and human rights*. Dordrecht; Boston: M. Nijhoff Publishers; Norwell, MA, USA: Kluwer Academic Publishers, p. 1-31.
- Shepherd, Robin H. E. (2000) *Czechoslovakia : the velvet revolution and beyond*. Houndsmills : Macmillan Press Ltd. ; New York : St. Martin's Press.
- Sherr, James (2004) 'Hungary: A Corner Turned?' in Natalie L. Mychajlyszyn et Harald von Riekhoff (éd.) *The evolution of civil-military relations in East-Central Europe and the Former Soviet Union*. Westport, CT : Praeger, p. 63-82.
- Shevtsova, Liliia Fedorovna (1999) *Yeltsin's Russia : myths and reality*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace; Distributor, Brookings Institution Press.
- Shlapentokh, Vladimir (1998) 'The Changing Russian View of the West : From Admiration in the Early 1990s to Hostility in the Late 1990s', in Tom Casier et Katlijn Malfliet, *Is Russia a European power? : the position of Russia in a new Europe*. Leuven: Leuven University Press, p. 67-80.
- Simmons, Beth A., et Lisa L. Martin (2002) 'International Organizations and Institutions' in Walter Carlsnaes, Thomas Risse et Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, London. Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, p. 192-211.
- Simon, Jeffrey (2004) *NATO and the Czech and Slovak Republics : a comparative study in civil-military relations*. Lanham : Rowman & Littlefield.
- Simoneti, Styliani, et Alice Ackermann (1992) 'Eastern Europe: Identity Formation and Security Considerations', *Peace and change* (sponsored by the Conference on Peace Research in History & the Consortium on Peace Research, Education and Development) 17(2).
- Siscanu, Ion (2002) 'Un cap de pod rusesec in Sud-Estul Europei', www.ecst.csuchico.edu/~dinup/Political_Arena/secesionism.html consulté le 2 avril 2002.
- Sivonen, Pekka (1990) 'European Security: New, Old and Borrowed', *Journal of Peace Research*, 27(4), p. 385-397.
- Skolkay, Andrej (1996) 'Slovak Gouvernement Tightens Its Grip on the Airwaves', *Transition* 2(8) 19 April, p. 18-21.
- Smouts, M. C. (1993) 'Some Thoughts on International Organizations and Theories of Regulation', *International Social Science Journal*, 45(4), p. 443-51.
- Snidal, Duncan (1985) 'The limits of hegemonic stability theory', *International Organization* 39(4), Autumn, p. 579-614.
- Snyder, Jack (1990) 'Averting Anarchy in the New Europe', *International Security* 14(4), Spring, p. 5-41.
- Snyder, Jack (2000) "Managing Ethnopolitics in Eastern Europe: an Assessment of Institutional Approaches" in Jonathan P. Stein (éd.), *The politics of national minority participation in post-communist Europe: state-building, democracy, and ethnic mobilization*. Armonk, N.Y.; London, England: M.E. Sharpe, p. 269-285.
- Solomon, Gerald B. H. (1998) *The NATO enlargement debate, 1990-1997 : blessings of liberty*. Westport, Conn. : Praeger.
- Sorensen, G. (éd.) (1993) *Political Conditionality*. London : Frank Cass.
- Sotir, P. (2003) 'Principiul faraonilor', Documentar, *Romania Libera* du 9 juillet.

- Spendzharova, Aneta Borislavova (2003) 'Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics', *Southeast European Politics*, 4(2-3), November, p. 141-156.
- Spillmann, Kurt R., et Andreas Wenger (éd.) (1999) *Russia's place in Europe: a security debate*, Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik vol.1. Bern; Berlin; Frankfurt a.M.; New York; Paris; Wien : Peter Lang.
- Spiro, David E. (1994) 'The Insignificance of the Liberal Peace', *International Security*, 19(2), Fall, p. 50-86.
- Spiro, David E. (1995) 'The Liberal Peace - And Yet It Squirms', in Brown et al (éd.) *Debating The Democratic Peace*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Staar, Richard F. (2002) 'Decision Making in Russia', *Mediterranean Quarterly*, Spring, p. 9-26.
- Stanford University News Service (1992) News release 04/08/92, <http://www.stanford.edu/dept/news/pr/92/920408Arc2318.html> consulté le 24 avril 2005.
- Stein, Janice Gross (1984) 'Detection and Defection: Security Regimes and the Management of International Conflict', *International Journal* 40 (1984-1985), p. 599-627.
- Stein, Jonathan P. (éd.) (2000) *The politics of national minority participation in post-communist Europe: state-building, democracy, and ethnic mobilization*. Armonk, N.Y.; London, England: M.E. Sharpe.
- Stokke, O. (1995) *Aid and Political Conditionality*. London : Frank Cass.
- Stratfor (1999) 'Russian Aircraft, Bulgarian and Romania, and the Balance of Power', 7 avril.
- Sturdza, M. (1991) 'The Politics of Ambiguity : Romania's Foreign Relations', *Report on Eastern Europe*, Vol.2, Issue 14, Apr. 5, p.13-20.
- Sullivan, Scott (1995) 'Russia's Sphere of Influence. Bulgaria: The government draws close to Moscow', *Newsweek* du 17 avril.
- Tashev, Blagovest Todorov (2002) *East European security revisited: Institutions, power, and security (Bulgaria, Czech Republic, Lithuania)*, thèse doctorale, Old Dominion University.
- The Commission on Security and Cooperation in Europe (1994) *Russia and NATO : Moscow's foreign policy and the partnership for peace*. Washington, DC : The Commission on Security and Cooperation in Europe, United States Congress.
- The Commission on Security and Cooperation in Europe (1996) *The OSCE at twenty : its relevance to other regions*. A seminar presented by the Commission on Security and Cooperation in Europe, November 13-14, 1995. Washington, DC : The Commission on Security and Cooperation in Europe.
- Thomas, Daniel C. (1997) *Norms and change in world politics: The Helsinki Accords, Human Rights and the Demise of Communism, 1975-1990*, PhD thesis, Cornell University.
- Thomas, Daniel C. (2001) *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton and Oxford : Princeton University Press.
- Thompson, Kenneth W. (éd.) (1998) *NATO expansion*. Lanham, Md. : University Press of America ; [Charlottesville] : Miller Center, University of Virginia.
- Tinguy, Anne de (éd.) (1998) *L'effondrement de l'Empire soviétique*. Bruxelles: Bruylant.
- Tismaneanu, Vladimir (1996) 'Tenuous Pluralism in the Post-Ceausescu Era', *Transition* 2(26) 27 December, p. 6-11.
- Tismaneanu, Vladimir (1997) 'Romanian exceptionalism? Democracy, ethnocracy, and uncertain pluralism in post-Ceausescu Romania' in Karen Dawisha et Bruce Parrott (éd.), *The Consolidation*

- of Democracy in East-Central Europe*. Cambridge, U.K. ; New York, NY, USA : Cambridge University Press.
- Toma, Peter A., et Dusan Kovac (2001) *Slovakia : from Samo to Dzurinda*. Stanford, CA : Hoover Institution Press.
- Transition* (1996) 'Bulgaria. Close, But Not That Close', 3 mai.
- Trapans, Jan Arveds (éd.) (1991) *Toward independence : the Baltic popular movements*. Boulder: Westview Press.
- Treptow, Kurt W. et Mihail E. Ionescu (éd.) (1999) *Romania and Euro-Atlantic integration*. Iasi, Romania ; Portland, Or. : Center for Romanian Studies.
- Troxel, Lucan (1992) 'Bulgaria's Gypsies: Numerically Strong, Politically Weak' *RFE/RL Research Report* 1(10) 6 March, p. 58-61.
- Tucny, Edwige (2000) *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale : la conditionnalité politique*. Paris ; Montréal : L'Harmattan.
- Tudoroiu, Theodor (1996) 'Sécurité et stabilité dans les Balkans. Défis et perspectives', *SNSPA Occasional Paper* No.5, Bucarest : National School for Political Studies and Public Administration.
- Tudoroiu, Theodor (1999a) *La dimension balkanique de la sécurité européenne* (en roumain). Bucarest : Les Éditions Lucretius.
- Tudoroiu, Theodor (1999b) 'L'importance des Puissances extérieures pour la sécurité de l'espace balkanique' (en roumain), in Cornel Codita (éd.) *Les Balkans - La sortie du passé*. Bucarest : Institut des Études Internationales et Stratégiques.
- Tudoroiu, Theodor (2003) 'Le régime de sécurité de l'Europe Centrale et Orientale post-communiste', présentation au Colloque des étudiants des cycles supérieurs du Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale (GERSI) *Relations internationales et études de sécurité*, Montréal, 29 mars.
- Ullman, Richard H. (1991) *Securing Europe*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Uvin, Peter (1993) 'Do as I Say, Not as I do: The Limits of Political Conditionality', in G. Sorensen (éd.), *Political Conditionality*. London : Frank Cass, p. 63-85.
- Vachudova, Milada Anna (2002) 'The Leverage of the European Union on Reform in Postcommunist Europe', Paper presented at Workshop 4 "Enlargement and European Governance" ECPR Joint Session Workshops, Turin, 22-27 March.
- Valinakis, Yannis (1992) 'Greece's Balkan policy and the "Macedonian Issue"', *Stiftung Wissenschaft und Politik SWP-IP* 2746, avril.
- Van Evera, Stephen (1990) 'Primed for Peace: Europe After the Cold War', *International Security* 15(3), Winter 1990-1991, p. 7-57.
- Van Oudenaren, John (2001) 'The Limits of Conditionality: Nuclear Reactor Safety in Central and Eastern Europe, 1991-2001', Occasional Paper, East European Studies, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC., March.
- Vankovska, Biljana, et Håkan Wiberg (2003) *Between past and future : civil-military relations in the post-communist Balkans*. London ; New York : I.B. Tauris.
- Vatchkov, Vesselin (1997) 'Divided by a Mutual Tongue. Bulgaria and Macedonia's Linguistic Tug-of-war', *Transitions* 4(4), September, p. 76-81.
- Väyrynen, Raimo (2003) 'Regionalism: Old and New', *International Studies Review*, 5(1), Mar., p. 25-51.

- Viotti, Paul, et Douglas Murray (1980) 'International Security Regimes: On the Applicability of a Concept', paper delivered at the August 1980 meeting of the American Political Science Association.
- Volodin, V. (1993) 'Europe : Romania Fears War with Russia', *Current Digest of the Post-Soviet Press*, Vol. XLV, Issue 41, Nov., p. 31-32.
- Volten, Peter M. E. (éd.) (1992) *Bound to Change: Consolidating Democracy in East Central Europe. Special Report*. New York, NY: Institute for EastWest Studies.
- Wæver, Ole (1997) 'Figures of international thought: introducing persons instead of paradigms', in Iver B. Neumann and Ole Wæver (éd.) *The Future of International Relations* p.1-37. London and New York: Routledge.
- Wæver, Ole (1998) 'Insecurity, security, and asecurity in the West European non-war community' in Emanuel Adler et Michael Barnett (éd.) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 69-119.
- Walicki, Andrzej (1989) *The Slavophile controversy : history of a conservative utopia in nineteenth-century Russian thought*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Wallace, William (1995) 'Regionalism in Europe: Model or Exception?', in Louise Fawcett et Andrew Hurrell (éd.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford : Oxford University Press, p. 201-227.
- Wallander, Celeste A. (éd.) (1996) *The sources of Russian foreign policy after the Cold War*. Boulder, CO : Westview Press.
- Waltz, Kenneth N. (1993) 'The Emerging Structure of International Politics', *International Security* 18(2), Fall, p. 44-79.
- Waltz, Kenneth N. (2000) 'Structural Realism after the Cold War', *International Security* 25(1), Summer, p. 5-41.
- Watts, Larry L. (éd.) (2002) *Romanian Military Reform and NATO Integration*. Iasi, Oxford, Palm Beach, Portland: The Center for Romanian Studies.
- Weber, Steve (1992) 'Shaping the Postwar Balance of Power: Multilateralism in NATO' *International Organization*, 46 (3), p. 633, Summer.
- Weede, Erich (1992) 'Some Simple Calculations of Democracy and War Involvement', *Journal of Peace Research*, 29(3), November, p. 377-383.
- Weede, Erich (1996) *Economic Development, Social Order, and World Politics*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Weffort, Francisco (1991) 'What is a "new democracy" ?', *The International Social Science Journal* 128, p. 245-256.
- Wendt, Alexander (1992) 'Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics', *International Organization* 46, p. 391-425.
- Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, S., J. Batt et P. G. Lewis (1993) *Developments in East European Politics*. MacMillan, The Open University.
- Whitehead, Lawrence (1986) 'International Aspects of Democratization', in G. O'Donnell, P. Schmitter et L. Whitehead (éd.), *Transitions from Authoritarian Rule : Prospects for Democracy*, vol. III, *Comparative Perspectives*. Baltimore, London: The John Hopkins University Press.

- Whitehead, Laurence (éd.) (1996) *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. New York: Oxford University Press.
- Wight, Colin (2002) 'Philosophy of Social Science and International Relations' in Walter Carlsnaes, Thomas Risse et Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, London. Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, p. 23-51.
- Williams, Michael C., et Keith Krause (1997) 'Preface: Toward Critical Security Studies' in Krause, Keith et Michael C. Williams (éd.), *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, Minneapolis: University of Minnesota Press, p. vii-xxiii.
- Wohlforth, William C. (1999) 'The Stability of a Unipolar World', *International Security*, 24(1), Summer, p. 5-41.
- Wolf, Reinhard, Erich Weede, Andrew J. Enterline, Edward D. Mansfield et Jack Snyder (1996) 'Democratization and the Danger of War', *International Security*, 20(4), Spring, p. 176-207.
- Woodard, Colin (1997) 'The People Are Ready for Change', *Transition* 3(6), 4 April.
- Yost, David S. (1998) *NATO transformed : the Alliance's new roles in international security*. Washington, DC : United States Institute of Peace Press.
- Young, Oran (1991) 'Political Leadership and Regime Formation: on the Development of Institutions in International Society', *International Organization*, 45(3), Summer, p. 281-308.
- Young, Oran, et Gail Osherenko (1993) 'Testing Theories of Regime Formation: Findings from a Large Collaborative Research Project' in Volker Rittberger (éd.) with the assistance of Peter Mayer *Regime Theory and International Relations*. Oxford : Clarendon Press, p. 223-251.
- Zanga, Louis (1992) 'Albanian Greek Relations Reach a Low Point', *RFE/RL Research Report* 1(15) 10 April, p. 18-21.
- Zanga, Louis (1993) 'Albania and Turkey Forge Closer Ties' *RFE/RL Research Report* 2(11) 12 March, p. 30-33.
- Zehfuss, Maja (2002) *Constructivism in International Relations. The Politics of Reality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Zidaru-Barbulescu, Aurel (1993) 'Romania Seeks Admission to the Council of Europe' *RFE/RL Research Report* 2(2) 8 January, p. 11-16.
- Zielonka, Jan (1991) 'Europe's Security: A Great Confusion', *International Affairs* 67(1) January, p. 127-137.
- Zielonka, Jan, (éd.) (2001) *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol.1 Institutional Engineering*. Oxford ; New York : Oxford University Press.
- Zielonka, Jan, et Alex Pravda (éd.) (2001) *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol.2 International and Transnational Factors*. Oxford ; New York : Oxford University Press.
- Ziua du 22-28 juin 1995, du 6 novembre et du 23 janvier 2001.
- Zorgbibe, Charles (2002) *Histoire de l'OTAN*. Bruxelles : Éditions Complexe.
- Zudel, Juraj, et Stefan Ocovsky (1992) 'L'évolution de la structure du peuplement et de la situation des nationalités en Slovaquie du Sud' in Michel Roux (éd.) *Nations, État et territoire en Europe de l'Est et en URSS*. Paris : L'Harmattan.
- Zukrowska, Katarzyna (2000) 'CEFTA: Training for Integration' in *Regions and Development: Politics, Security, and Economics*, Page, Sheila (éd.). London: Frank Cass.
- Zürn, Michael (1993) 'Bringing the Second Image (Back) in: About the Domestic Sources of Regime Formation' in Volker Rittberger (éd.) with the assistance of Peter Mayer *Regime Theory and International Relations*. Oxford : Clarendon Press, p. 282-311.

Annexe

Le classement annuel de la liberté élaboré par Freedom House

Toutes les données ont été obtenues du site www.freedomhouse.org consulté le 19 décembre 2003 et le 13 janvier 2005.

La « liberté » de chaque pays est calculée à partir de l'estimation des droits politiques et des libertés civiles dont disposent leurs citoyens. Les droits politiques sont définis comme permettant aux citoyens de participer librement au processus politique. Cela inclut le droit de voter et d'être candidat aux fonctions publiques ainsi que d'élire des représentants qui ont une influence décisive sur les politiques publiques et sont responsables devant l'électorat.

Les libertés politiques incluent la liberté d'opinion et d'expression, le droit de s'associer et de créer des organisations, le respect de l'État de droit et l'autonomie de la personne sans l'interférence de la part de l'État. Le classement évalue les droits et les libertés dont bénéficient réellement les individus suite aux actions de l'État et des acteurs non-gouvernementaux (Freedom House 2004).

L'évaluation se fait à partir de rapports qui réunissent des données sur chaque pays provenant des bulletins de nouvelles internes et internationaux, des analyses académiques, des ONG, des *think tanks*, des contacts professionnels individuels et des visites sur le terrain.

Plus d'une vingtaine d'analystes et douze conseillers académiques de haut niveau y sont impliqués. Sur la base de ces rapports sont élaborées les réponses à dix questions sur les droits politiques et à quinze questions sur les libertés civiles.

Ces réponses sont utilisés pour la préparation d'un classement qui emploie une échelle de 1 (liberté absolue) à 7 (manque total de liberté). Un pays est considéré « libre » (F) pour des scores entre 1 et 2,5 ; « partiellement libre » (PF) entre 3 et 5,5 ; et « non libre » (NF) entre 5,5 et 7¹.

Dans ce qui suit, nous présentons les données qui nous ont permis la création des graphiques 1-3 utilisés dans l'Introduction de cette thèse.

¹ Pour une présentation plus détaillée de la méthodologie, voir <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2004/methodology.htm>.

1. Tableaux pays par pays

Tableau 1.1 Balkans occidentaux

Année	Albanie	B.-H.	Croatie	Macéd.	Youg.	Moyenne
1990-91	7,6,NF	-	-	-	5,4,PF	5,84
1991-92	4,4,PF	-	3,4,PF	-	6,5,NF	5,46
1992-93	4,3,PF	6,6,NF	4,4,PF	3,4,PF	6,5,PF	5,04
1993-94	2,4,PF	6,6,NF	4,4,PF	3,3,PF	6,6,NF	4,66
1994-95	3,4,PF	6,6,NF	4,4,PF	4,3,PF	6,6,NF	5,06
1995-96	3,4,PF	6,6,NF	4,4,PF	4,3,PF	6,6,NF	5,06
1996-97	4,4,PF	5,5,PF	4,4,PF	4,3,PF	6,6,NF	5,04
1997-98	4,4,PF	5,5,PF	4,4,PF	4,3,PF	6,6,NF	5,04
1998-99	4,5,PF	5,5,PF	4,4,PF	3,3,PF	6,6,NF	4,86
1999-00	4,5,PF	5,5,PF	4,4,PF	3,3,PF	5,5,PF	4,64
2000-01	4,5,PF	5,4,PF	2,3,F	4,3,PF	4,4,PF	4,18
2001-02	3,4 PF	5,4 PF	3,2 F	4,4 PF	3,3 PF	3,94

Tableau 1.2 Communauté des États Indépendants

Année	Arménie	Azerbaïdjan	Belarus	Georgie	Kazakh.	Kyrgyz.	Moldavie
1990-91	-	-	-	-	-	-	-
1991-92	5,5,PF	5,5,PF	4,4,PF	6,5,NF	5,4,PF	5,4,PF	5,4,PF
1992-93	4,3,PF	5,5,PF	4,3,PF	4,5,PF	5,5,PF	4,2,PF	5,5,PF
1993-94	3,4,PF	6,6,NF	5,4,PF	5,5,PF	6,4,PF	5,3,PF	5,5,PF
1994-95	3,4,PF	6,6,NF	4,4,PF	5,5,PF	6,5,NF	4,3,PF	4,4,PF
1995-96	4,4,PF	6,6,NF	5,5,PF	4,5,PF	6,5,NF	4,4,PF	4,4,PF
1996-97	5,4,PF	6,5,NF	6,6,NF	4,4,PF	6,5,NF	4,4,PF	3,4,PF
1997-98	5,4,PF	6,4,PF	6,6,NF	3,4,PF	6,5,NF	4,4,PF	3,4,PF
1998-99	4,4,PF	6,4,PF	6,6,NF	3,4,PF	6,5,NF	5,5,PF	2,4,PF
1999-00	4,4,PF	6,4,PF	6,6,NF	3,4,PF	6,5,NF	5,5,PF	2,4,PF
2000-01	4,4,PF	6,5,PF	6,6,NF	4,4,PF	6,5,NF	6,5,NF	2,4,PF
2001-02	4,4 PF	6,5 PF	6,6 NF	4,4 PF	6,5 NF	6,5 NF	2,4 PF

Année	Russie	Tadjikistan	Turkmen.	Ukraine	USSR	Ouzbek.	Moyenne
1990-91	-	-	-	-	5,4,PF	-	5,4
1991-92	3,3,PF	3,3,PF	6,5,PF	3,3,PF	-	6,5,PF	5,1
1992-93	3,4,PF	6,6,NF	7,6,NF	3,3,PF	-	6,6,NF	5,1
1993-94	3,4,PF	7,7,NF	7,7,NF	4,4,PF	-	7,7,NF	5,8
1994-95	3,4,PF	7,7,NF	7,7,NF	3,4,PF	-	7,7,NF	5,4
1995-96	3,4,PF	7,7,NF	7,7,NF	3,4,PF	-	7,7,NF	5,5
1996-97	3,4,PF	7,7,NF	7,7,NF	3,4,PF	-	7,6,NF	5,6
1997-98	3,4,PF	6,6,NF	7,7,NF	3,4,PF	-	7,6,NF	5,4
1998-99	4,4,PF	6,6,NF	7,7,NF	3,4,PF	-	7,6,NF	5,4
1999-00	4,5,PF	6,6,NF	7,7,NF	3,4,PF	-	7,6,NF	5,4
2000-01	5,5,PF	6,6,NF	7,7,NF	4,4,PF	-	7,6,NF	5,8
2001-02	5,5 PF	6,6 NF	7,7 NF	4,4 PF	-	7,6 NF	5,8

Tableau 1.3 Pays du régime

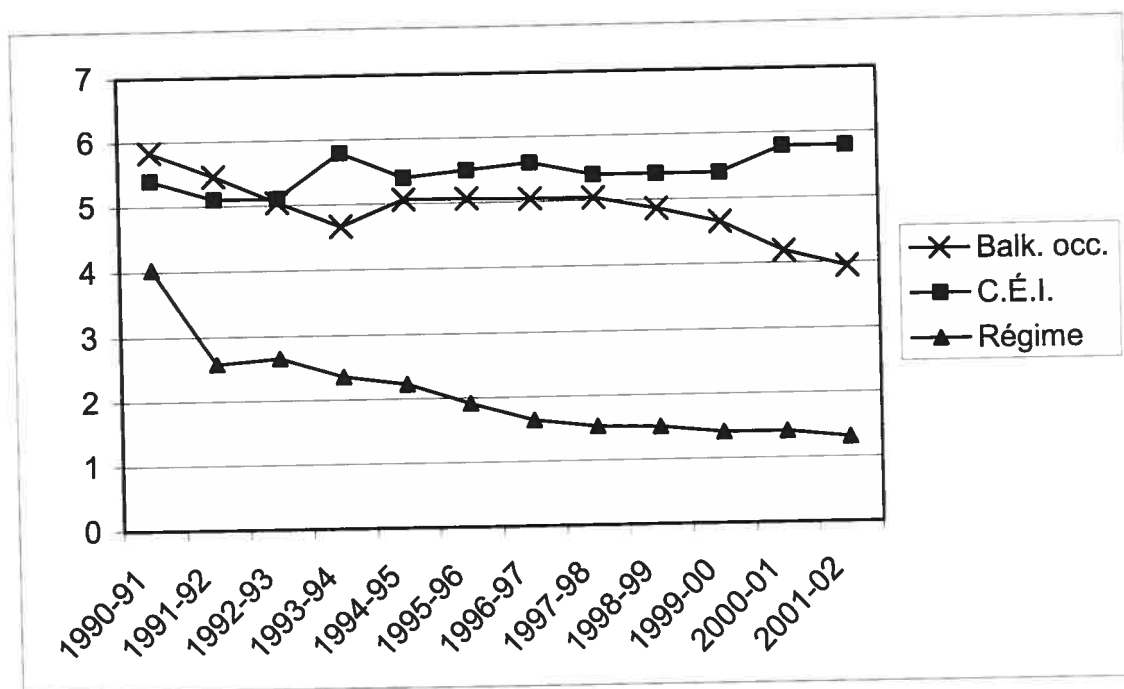
Année	Bulgarie	Tchéco slovaquie	Rép. tchèque	Estonie	Hongrie	Lettonie
1990-91	3,4,PF	2,2,F	-	-	2,2,F	-
1991-92	2,3,F	2,2,F	-	2,3,F	2,2,F	2,3,F
1992-93	2,3,F	2,2,F	-	3,3,PF	2,2,F	3,3,PF
1993-94	2,2,F	-	1,2,F	3,2,F	1,2,F	3,3,PF
1994-95	2,2,F	-	1,2,F	3,2,F	1,2,F	3,2,F
1995-96	2,2,F	-	1,2,F	2,2,F	1,2,F	2,2,F
1996-97	2,3,F	-	1,2,F	1,2,F	1,2,F	2,2,F
1997-98	2,3,F	-	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
1998-99	2,3,F	-	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
1999-00	2,3,F	-	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
2000-01	2,3,F	-	1,2,F	1,2,F	1,2,F	1,2,F
2001-02	1,3 F	-	1,2 F	1,2 F	1,2 F	1,2 F

Année	Lituanie	Pologne	Roumanie	Slovaquie	Slovénie	Moyenne
1990-91	-	2,2,F	6,5,NF	-	-	4,03
1991-92	2,3,F	2,2,F	5,5,PF	-	2,3,F	2,58
1992-93	2,3,F	2,2,F	4,4,PF	-	2,2,F	2,66
1993-94	1,3,F	2,2,F	4,4,PF	3,4,PF	1,2,F	2,36
1994-95	1,3,F	2,2,F	4,3,PF	2,3,F	1,2,F	2,23
1995-96	1,2,F	1,2,F	4,3,PF	2,3,F	1,2,F	1,92
1996-97	1,2,F	1,2,F	2,3,F	2,4,PF	1,2,F	1,64
1997-98	1,2,F	1,2,F	2,2,F	2,4,PF	1,2,F	1,53
1998-99	1,2,F	1,2,F	2,2,F	2,2,F	1,2,F	1,51
1999-00	1,2,F	1,2,F	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,41
2000-01	1,2,F	1,2,F	2,2,F	1,2,F	1,2,F	1,41
2001-02	1,2 F	1,2 F	2,2 F	1,2 F	1,2 F	1,31

2. Comparaisons – tableaux et graphiques

Tableau 2.1 Comparaison entre les Balkans occidentaux, la C.É.I. et les pays du régime de sécurité

Année	Balk. occ.	C.É.I.	Régime
1990-91	5,84	5,4	4,03
1991-92	5,46	5,1	2,58
1992-93	5,04	5,1	2,66
1993-94	4,66	5,8	2,36
1994-95	5,06	5,4	2,23
1995-96	5,06	5,5	1,92
1996-97	5,04	5,6	1,64
1997-98	5,04	5,4	1,53
1998-99	4,86	5,4	1,51
1999-00	4,64	5,4	1,41
2000-01	4,18	5,8	1,41
2001-02	3,94	5,8	1,31

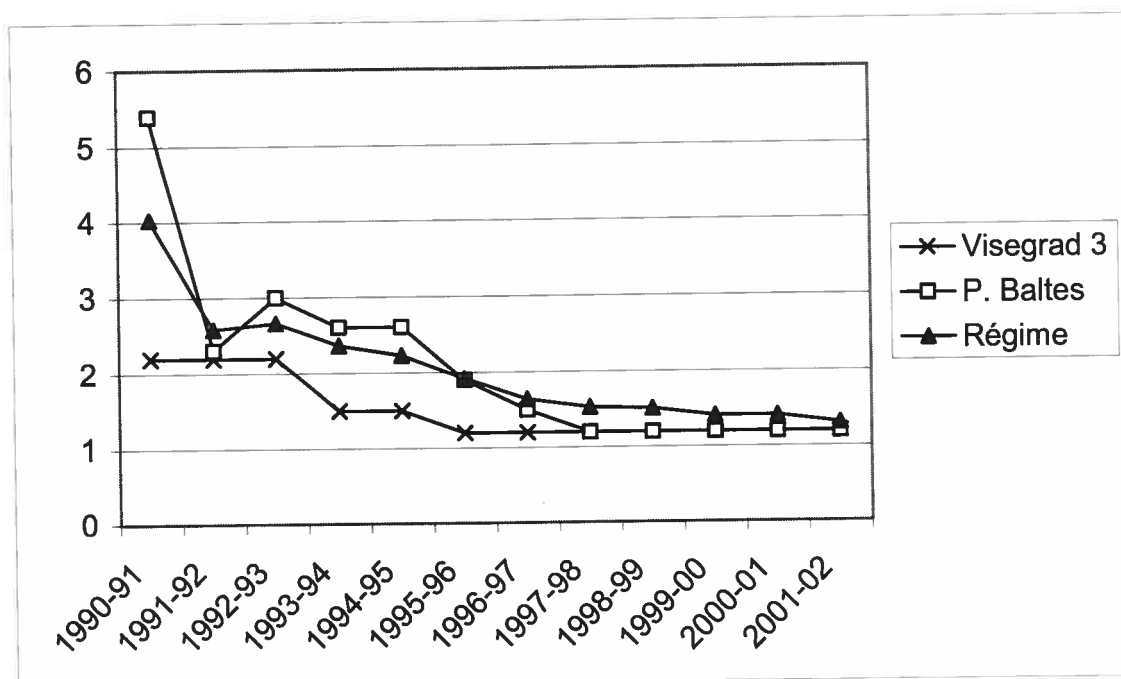


Graphique 1

L'indice Freedom House de liberté – valeurs moyennes pour les Balkans occidentaux, la C.É.I. et les pays du régime de sécurité, 1990-2001

Tableau 2.2 Comparaison entre le Groupe de Visegrad-3 (République tchèque, Hongrie, Pologne), les pays Baltes et les pays du régime de sécurité

Année	Visegrad 3	P. baltes	Régime
1990-91	2,2	5,4	4,03
1991-92	2,2	2,3	2,58
1992-93	2,2	3,0	2,66
1993-94	1,5	2,6	2,36
1994-95	1,5	2,6	2,23
1995-96	1,2	1,9	1,92
1996-97	1,2	1,5	1,64
1997-98	1,2	1,2	1,53
1998-99	1,2	1,2	1,51
1999-00	1,2	1,2	1,41
2000-01	1,2	1,2	1,41
2001-02	1,2	1,2	1,31

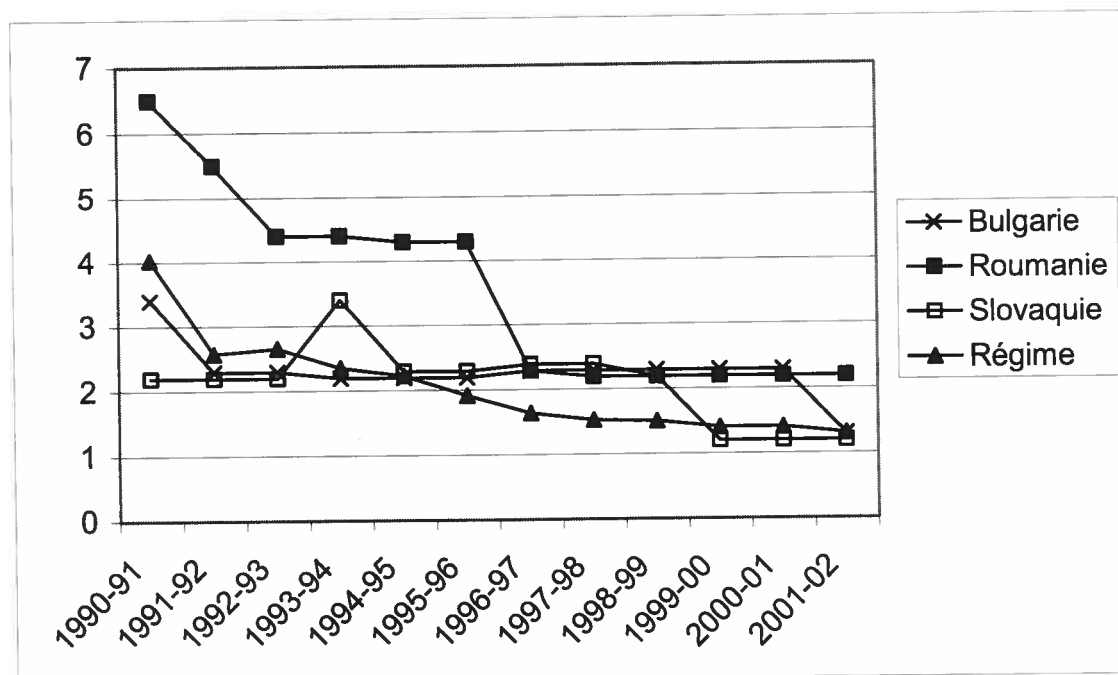


Graphique 2

L'indice Freedom House de liberté – valeurs moyennes pour le Groupe de Visegrad-3 (République tchèque, Hongrie, Pologne), les pays Baltes et les pays du régime de sécurité, 1990-2001

Tableau 2.3 Comparaison entre la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et les pays du régime de sécurité

Année	Bulgarie	Roumanie	Slovaquie	Régime
1990-91	3,4	6,5	2,2	4,03
1991-92	2,3	5,5	2,2	2,58
1992-93	2,3	4,4	2,2	2,66
1993-94	2,2	4,4	3,4	2,36
1994-95	2,2	4,3	2,3	2,23
1995-96	2,2	4,3	2,3	1,92
1996-97	2,3	2,3	2,4	1,64
1997-98	2,3	2,2	2,4	1,53
1998-99	2,3	2,2	2,2	1,51
1999-00	2,3	2,2	1,2	1,41
2000-01	2,3	2,2	1,2	1,41
2001-02	1,3	2,2	1,2	1,31



Graphique 3

L'indice Freedom House de liberté – valeurs moyennes pour la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et les pays du régime de sécurité, 1990-2001



x

.



10/10/10