

Les enseignements de la vieille (et de la nouvelle) école: la formation et la coopération militaire internationale des États-Unis et la diffusion des normes de relations civilo-militaires

Joël J. Sokolsky

Volume 32, Number 2, 2001

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

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/704283ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/704283ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Sokolsky, J. J. (2001). Les enseignements de la vieille (et de la nouvelle) école: la formation et la coopération militaire internationale des États-Unis et la diffusion des normes de relations civilo-militaires. *Études internationales*, 32(2), 253–273. <https://doi.org/10.7202/704283ar>

Article abstract

During the Cold War, the United States sought to influence the thinking of allied militaries by offering education to foreign officers, especially those designated by their governments as likely to be promoted to higher strategic command. The goal of this effort was to support the overall American national security policy of containment and deterrence and Utile emphasis was placed upon the diffusion of liberal-democratic norms in civil-military relations. What developed was an international military fraternity : « old school ties, » that linked the senior command of allied countries with the U.S. military. In the case of non-democratic allies, these links may have actually reinforced and perpetuated non-democratic norms in those countries. In the post-Cold War era American national security policy has stressed the promotion of liberal-democratic norms in civil-military relations as a more explicit goal of international military education. It is also a goal of the increased cooperation with foreign militaries taking place under the auspices of the regional Commanders-in-Chief (CINCS). It is not evident, though, that these norms are being conveyed in a way that strengthens civilian control of the military and national security policy.

Les enseignements de la vieille (et de la nouvelle) école : la formation et la coopération militaire internationale des États-Unis et la diffusion des normes de relations civilo-militaires

Joel J. SOKOLSKY *

RÉSUMÉ : Au cours de la guerre froide, les États-Unis ont cherché à influencer la façon de faire des militaires alliés par la formation des officiers militaires étrangers, particulièrement ceux désignés par leur gouvernement comme étant les plus susceptibles d'être promus à des postes stratégiques. L'objectif de cette initiative venait à l'appui des politiques de sécurité nationale des États-Unis qu'étaient le containment et la dissuasion ; on a par ailleurs peu insisté sur la diffusion des normes libérales-démocratiques en matière de relations civilo-militaires. Une fraternité internationale militaire s'est développée, incarnée dans les liens entre le haut commandement des pays alliés et les forces armées des États-Unis. Dans le cas des alliés non démocratiques, il est probable que ces liens aient pu renforcer ou maintenir les normes non démocratiques. Dans le contexte post-guerre froide, la politique de sécurité nationale des États-Unis s'est axée sur la promotion des normes libérales-démocratiques en matière de relations civilo-militaires comme l'un des objectifs avoués de la formation militaire aux officiers étrangers. C'est aussi l'un des objectifs de la coopération accrue entre les forces armées étrangères et les commandants-en-chef (CEC) régionaux. Toutefois, il n'est pas assuré que le contrôle civil des forces armées et de la politique de sécurité nationale soit consolidé par la diffusion de ces normes.

ABSTRACT : During the Cold War, the United States sought to influence the thinking of allied militaries by offering education to foreign officers, especially those designated by their governments as likely to be promoted to higher strategic command. The goal of this effort was to support the overall American national security policy of containment and deterrence and little emphasis was placed upon the diffusion of liberal-democratic norms in civil-military relations. What developed was an international military fraternity : « old school ties, » that linked the senior command of allied countries with the U.S. military. In the case of non-democratic allies, these links may have actually reinforced and perpetuated non-democratic norms in those countries. In the post-Cold War era American national security policy has stressed the promotion of liberal-democratic norms in civil-military relations as a more explicit goal of international military education. It is also a goal of the increased cooperation with foreign militaries taking place under the auspices of the regional Commanders-in-Chief (CINCS). It is not evident, though, that these norms are being conveyed in a way that strengthens civilian control of the military and national security policy.

* Doyen intérimaire de la division des arts au Collège militaire Royal du Canada et professeur à l'Université Queen's de Kingston, Canada. Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et non du Collège militaire Royal du Canada ou de tout autre organisme du Gouvernement du Canada.

Eliot Cohen décrit ainsi l'actuelle position stratégique des États-Unis : « Jamais auparavant, même aux temps les plus glorieux de l'Empire romain, une armée aura-t-elle ainsi dominé toutes les autres sur la planète¹. » La portée d'une telle affirmation pour toute analyse de la diffusion des normes libérales-démocratiques en matière de relations civilo-militaires dans les relations internationales contemporaines est claire. Comme par le passé, les normes politiques de l'État dominant dans le domaine militaire se diffuseront sciemment ou implicitement au sein des plus petites puissances, particulièrement celles qui lui sont alliées ou sous son influence. Ainsi, dans le contexte mondial « unipolaire » de l'après-guerre froide, la transmission de telles normes sera grandement influencée par les États-Unis, un formateur militaire « impérial ».

Cet article se penche sur la formation militaire aux officiers étrangers et la coopération militaire multilatérale assurées par les États-Unis et s'interroge sur l'effet possible de ces activités sur la diffusion des normes libérales-démocratiques en matière de relations civilo-militaires. Il sera d'abord question des caractéristiques du modèle américain de relations civilo-militaires et des enseignements qui peuvent effectivement être transmis aux officiers étrangers fréquentant les écoles américaines. Il est par ailleurs souligné que, outre l'enseignement formel acquis auprès des institutions américaines, un nombre croissant d'officiers issus des nouvelles démocraties émergentes coopèrent désormais de façon active avec les forces armées des États-Unis par l'intermédiaire d'une pléthore d'exercices et d'échanges dirigés par le Pentagone, en particulier par les commandants-en-chef (CEC). En fait, il est possible que ce type d'activités continues jouent un rôle important dans la transmission des normes libérales-démocratiques, et ce, parce qu'elles établissent un contact permanent entre les autorités militaires étrangères et les forces armées américaines.

L'analyse s'attarde ensuite à savoir si cette formation a davantage miné qu'amélioré le respect envers l'autorité civile. L'article conclut finalement sur les efforts de promotion des normes libérales-démocratiques dans l'actuel contexte international, en particulier les relations entre les États-Unis et les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est. L'argument ici n'est pas que la formation militaire américaine aux officiers étrangers nuit à la gestion civile de l'armée dans la mesure où les officiers qui l'ont suivie retournent dans leur pays et renversent le gouvernement civil. De nombreux autres facteurs ont, par le passé, provoqué autant de coups d'État des pays sujets à de tels changements de gouvernement. En revanche, la formation militaire américaine peut compromettre beaucoup plus subtilement la gestion civile de l'armée.

La formation militaire américaine aux officiers étrangers tente effectivement d'inculquer la justesse du modèle américain, soit la subordination sans équivoque des forces armées professionnelles au gouvernement civil élu démocratiquement. Il est indéniable que l'objectif sous-jacent d'une telle démarche est la poursuite des intérêts de sécurité nationale des États-Unis

1. Eliot A. COHEN, « Why the Gap Matters », *The National Interest*, vol. 61, automne 2000, p. 41.

garantis par les liens étroits qui s'établissent entre les forces armées américaines et les jeunes officiers à l'étranger. La formation militaire internationale sert les objectifs nationaux des pays étrangers, dans la mesure où ceux-ci souhaitent perpétuer, dans le cas des anciens alliés, ou établir, dans le cas des nouveaux alliés, des liens sécuritaires étroits avec Washington. Qui plus est, si les officiers apprennent également l'importance de reconnaître la compétence du gouvernement élu, alors les objectifs des États-Unis et des gouvernements étrangers dans ce processus de formation seront les mêmes. Le développement de liens sécuritaires étroits et la diffusion de normes libérales-démocratiques en matière de relations civilo-militaires se cautionnent mutuellement.

Toutefois, deux éléments importants et inter-reliés de la formation militaire américaine aux officiers étrangers peuvent se révéler problématiques même pour les gouvernements étrangers soucieux de vouloir maintenir, ou renforcer, leurs liens avec Washington. Premièrement, si les officiers étrangers mettent effectivement en application le modèle américain, ils se rendront compte que les forces armées américaines, même si elles sont subordonnées à l'autorité civile, jouent un rôle prépondérant non seulement dans la mise en œuvre de la politique de sécurité nationale, mais également dans son élaboration. Ceci est particulièrement évident depuis la guerre du Viêt-Nam, et encore davantage depuis la fin de la guerre froide. Deuxièmement, cette relation entre les militaires américains et étrangers crée en quelque sorte de forts liens collégiaux qui favorisent avec le temps le développement d'une relation ou d'une fraternité internationale de l'uniforme, un ensemble non gouvernemental, quasi transnational, de liens institutionnels et personnels qui se forment presque indépendamment des gouvernements². Au sein de cette fraternité, l'allégeance est à l'objectif commun des Alliés, ainsi qu'aux moyens militaires de le poursuivre. L'interprétation des objectifs reflètera donc grandement celle du leader, l'armée des États-Unis. Une fois de plus, ceci n'aura pas nécessairement pour effet de miner les politiques des gouvernements alliés, mais des obstacles pourraient se dresser dans la mesure où le leadership civil peut aller à l'encontre de certains aspects de la politique officielle américaine. Ce fut le cas avec un allié aussi proche que le Canada³.

2. C'est en écrivant une biographie professionnelle de l'amiral Richard G. Colbert de la marine américaine, qui a mis sur pied en 1956 le Naval Command Course (NCC), destiné aux officiers étrangers, au U.S. Naval War College (USNWC), que j'ai pris connaissance pour la première fois de ce phénomène et de cette thèse. Plusieurs étudiants qui ont suivi ce cours sont par la suite devenus des officiers supérieurs et commandants de leur propre marine. Colbert a entretenu des liens serrés avec ces hommes alors que lui-même montait en grade. Au début des années 1970, alors président du USNWC, il organisa les « Seapower Symposiums », auxquels ont participé un grand nombre de ces officiers étrangers. Il y avait, à travers cette relation, le sentiment que si les politiciens pouvaient s'occuper de politique, la « fraternité de l'uniforme bleu » se chargerait des intérêts stratégiques maritimes de l'Occident. Pour Colbert, cela devait relever de la compétence de la Marine américaine, et pas nécessairement du gouvernement des États-Unis, qui souhaitait s'en occuper. *The Fraternity of the Blue Uniform : Richard G. Colbert, USN and Allied Naval Cooperation*, Newport, Naval War College Press, 1991.
3. Peter C. HAYDON, *The 1962 Cuban Missile Crisis : Canadian Involvement Reconsidered*, Toronto, Canadian Institute of Strategic Studies, 1993.

Ce dernier élément se rapporte à une autre dimension de la problématique des relations civilo-militaires. Il est possible que les membres des forces armées professionnelles en viennent à se considérer non pas comme des agents au service du gouvernement au pouvoir, mais bien comme des « serviteurs de l'État » faisant leur propre distinction entre « l'intérêt national » et ce qui semble être son « interprétation politique » par les élus. Ceci peut « encourager les militaires à intervenir » là où « ils jugent qu'eux seuls ont la compétence en ce qui a trait à des questions comme la taille, la structure, l'acquisition de matériel et la formation des forces armées⁴ ». L'argument ici est que la formation militaire des officiers étrangers aux États-Unis peut amener ces derniers à assimiler leur intérêt national le plus important aux intérêts transnationaux plus larges de la fraternité militaire. La tendance de ces officiers étrangers à faire de la promotion des intérêts de la fraternité leur plus grande responsabilité peut en soi être alimentée par leur immersion au modèle américain, qui leur a enseigné la nécessité de la participation militaire au processus politique. Ramenée à sa conclusion la plus logique, la formation militaire américaine aux officiers étrangers crée une fraternité internationale de l'uniforme contrôlée par les États-Unis, dont l'objectif est de consolider son rôle dans l'élaboration des politiques des Alliés. Cette fraternité peut devenir ce que l'armée des États-Unis est devenue, un groupe de lobbying pour certaines politiques. Ces liens collégiaux, cette fraternité ne sape pas le contrôle démocratique des forces armées autant qu'elle amène les nouvelles démocraties émergentes à réintroduire en quelque sorte l'armée au sein des plus importantes instances décisionnelles en matière de sécurité nationale.

I – L'enseignement du « modèle américain »

La relation entre la formation militaire américaine aux officiers étrangers et la promotion des normes libérales-démocratiques dans le domaine des relations civilo-militaires ne représente pas une nouvelle dimension de la politique étrangère des États-Unis. Pour les Américains, la promotion de la démocratie à l'étranger date d'aussi loin que la République, tout comme le débat sur les meilleurs moyens de la mettre en œuvre. Walter McDougall a écrit que les États-Unis se sont d'abord considérés comme la « terre promise » qui, de par son propre exemple, inspirerait les autres peuples à la suivre sur le chemin de la liberté et de la démocratie. À cette époque, promouvoir la démocratie à l'étranger était hors de question, car cela risquait, croyait-on, de compromettre l'indépendance du pays et éventuellement la démocratie américaine. Les États-Unis, avait mis en garde John Quincy Adams, ne devaient pas partir à la recherche de « monstres » à abattre dans le but d'instaurer la démocratie au sein d'autres nations. Mais au vingtième siècle, particulièrement

4. Marina CAPARINI, *A Review of Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe : Avenues for Assistance in Strengthening Democratic Control over the Armed Forces*, Rapport destiné au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et au ministère de la Défense nationale, août 1996, p. 11.

avec l'arrivée au pouvoir de Woodrow Wilson, les États-Unis sont « partis en croisade pour combattre les monstres du fascisme et du communisme⁵ ».

L'esprit de croisade ne s'est pas estompé avec la fin de la guerre froide et a pris de l'importance grâce à la politique « d'engagement et d'élargissement » de l'administration Clinton, stratégie visant à élargir la communauté des démocraties de marché par un engagement actif à l'étranger. En effet, selon Coral Bell, le résultat de cette « influence américaine » est que, dans le contexte stratégique international de l'après-guerre froide, « de nouvelles normes ont émergé, plus wilsoniennes que westphaliennes. Quatre-vingts ans après sa défaite désastreuse de 1920, le fantôme de Woodrow Wilson mène le monde⁶ ».

Au début des années 1990, le Congrès a élargi le programme de formation et d'entraînement militaire international (International Military Education and Training, IMET) afin, entre autres, de rendre « vigoureuse et intransigeante la promotion du modèle américain de relations politico-militaires au sein des démocraties⁷ ». L'idée que la formation militaire américaine aux officiers étrangers peut avoir un rôle dans la diffusion des normes américaines de relations civilo-militaires est implicite ici. Toutefois, ce que la guerre froide nous a enseignés à cet égard soulève une certaine controverse.

Il est souvent perçu que les États-Unis, pays dont la Constitution et la culture très politique prônent l'importance de la subordination des forces armées à l'exécutif civil élu démocratiquement, pays qui a été largement considéré comme un « modèle stable de contrôle civil et des forces armées⁸ » au cours des deux guerres mondiales et de la guerre froide, ont eu peu de succès dans la transmission de ces valeurs aux autres forces armées par l'intermédiaire de ses initiatives de formation militaire internationale. En effet, selon ses plus virulents détracteurs, l'armée américaine a, en fait, compromis le contrôle civil de l'armée au sein des pays des officiers ayant fréquenté les écoles militaires américaines. La School of America a particulièrement été ciblée comme étant une « école d'assassins » et un centre de formation de dictateurs⁹. Dans le cadre du conflit global Est-Ouest, certains ont avancé que la formation militaire internationale américaine aux officiers étrangers avait comme objectif premier le recrutement de militaires étrangers pour le combat de la dissuasion, même si cela signifiait qu'il fallait ignorer, ou même outrepasser, dans certains pays, la violation des normes américaines de relations civilo-militaires.

5. Walter McDougall, « Back to Bedrock », *Foreign Affairs*, vol. 76, mars/avril 1997.

6. Coral Bell, « American Ascendancy and the Presence of Concert », *The National Interest*, vol. 57, automne 1999, p. 61.

7. John A. Cope, « International Military Education and Training : An Assessment », *McNair Paper 44*, Washington D.C., 1995, p. 4.

8. Michael C. Desch, « The Changing International Environment and Civil-Military Relations in Post-Cold War Southern Latin America », Felipe Aguero et Jeffrey Stark (dir.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Miami, North-South Center Press, 1998.

9. Jack Nelson-Pallmeyer, *School of Assassins : The Case for Closing the School of Americas and for Fundamentally Changing US Foreign Policy*, New York, Orbis Books, 1997.

Il n'est pas question ici de souscrire à la thèse que les écoles militaires américaines ont formé intentionnellement des officiers étrangers afin que ceux-ci retournent dans leur pays et renversent un gouvernement démocratique élu en bonne et due forme et ainsi mettre en place un régime correspondant davantage aux intérêts des États-Unis. Considérant la multitude d'autres facteurs qui font que les coups d'État deviennent, dans de nombreux pays, la méthode indiquée de changement de gouvernement, et le lien ténu qui existe entre la formation militaire et les actions subséquentes des officiers, un lien direct ne peut être établi de façon convaincante. L'appui politique des États-Unis à certaines dictatures militaires au cours de la guerre froide ne doit pas être confondu avec l'influence évidente qu'ont eu les diverses formations militaires américaines sur les officiers étrangers¹⁰.

S'il est certes difficile de prouver que cette formation n'a eu aucun effet négatif sur la propension des gradés à intervenir dans le processus politique, a-t-elle eu, alors, l'effet positif escompté ? La question est importante, puisque l'idée maîtresse derrière le présent argument est qu'une telle formation est favorable au développement des normes libérales-démocratiques. L'expérience semble cependant démontrer une relation beaucoup plus subtile et complexe.

Edward Rowe a souligné que, en théorie, la formation militaire aux officiers étrangers augmente la stabilité des gouvernements étrangers dans la mesure où les officiers qui l'ont suivie sont moins susceptibles d'intervenir dans le processus politique de leur pays d'une manière qui serait contraire aux politiques de l'exécutif civil. Mais la « *realpolitik* » derrière la formation militaire aux officiers étrangers est que son objectif premier consiste à « développer des liens et des comportements au sein des forces armées contribuant au maintien ou à l'institution de régimes correspondant aux intérêts américains », ce qui n'équivaut pas nécessairement à une incitation à intervenir illégalement dans le processus politique. Au contraire, ces liens décourageraient de telles activités¹¹.

Par ailleurs, en ce qui concerne les pays plus pauvres, Rowe suggère que l'établissement de liens entre les forces armées américaines et les militaires locaux assure financement et entraînement dans les cas où les deux se font rares, ce qui « peut avoir un effet significatif sur la distribution des capacités politiques au sein des différents groupes de ces collectivités », dans la mesure où il y aurait « une consolidation de la position politique des forces armées sur le plan de ses relations avec les autres groupes¹² ». Cela pourrait bien, en revanche, accroître la probabilité que l'armée intervienne dans le processus politique national. Rowe a conclu que l'aide militaire des États-Unis « semble

10. Lieutenant-colonel David R. HUGHES (États-Unis), « The Myth of Military Coup and Military Assistance », *Military Review*, décembre 1967.

11. Edward Thomas ROWE, « Aid and Coup d'Etat », *International Studies*, vol. 18, juillet 1974, pp. 239, 241.

12. *Ibid.*, p. 242.

être un facteur contribuant à miner la dimension civile et à accroître les incidences d'autorités prétoriennes au sein des pays en développement¹³ ».

Rowe a écrit dans le contexte de la guerre froide, alors qu'il était fondamental pour les États-Unis de prévenir l'émergence de gouvernements de gauche, considérant de ce fait les régimes militaires comme des solutions acceptables. Dans le contexte stratégique international de l'après-guerre froide, les États-Unis ne sont plus confrontés à un tel impératif stratégique global qui les amèneraient à renier leurs idéaux au nom de l'intérêt national, d'où l'hypothèse que les États-Unis peuvent maintenant avoir recours au programme IMET pour promouvoir les normes libérales-démocratiques en matière de relations civilo-militaires. Ce n'est pas du tout clair, cependant, que le soi-disant échec du programme IMET et des autres initiatives visant à transmettre ces normes aux militaires étrangers soit attribuable à l'orientation de la politique de sécurité américaine au cours de la guerre froide, ou même au refus intentionnel de l'armée américaine de faire valoir ces normes. Il est possible, en revanche, que la formation militaire internationale en général, et les initiatives américaines dans le domaine en particulier, soient fondamentalement inutiles en ce qui concerne la transmission de ces valeurs. Il en est peut-être simplement ainsi parce que la formation militaire internationale, en raison de sa nature et de sa finalité, cherche à rapprocher de l'appareil militaire américain les officiers étrangers les plus prometteurs et les plus intelligents dans le but de favoriser la poursuite de la politique étrangère et de la politique de défense des États-Unis, peu importe comment celles-ci sont perçues. Ceci n'est pas surprenant en soi, puisqu'il s'agit là du but avoué du programme IMET. Tel que souligné précédemment, il fallait faire des compromis dans la recherche du *containment* ; il serait donc possible d'avancer que les États-Unis n'ont pas seulement entraîné George C. Marshall, le modèle de vertu des relations civilo-militaires américaines, mais aussi les Noriega et les Samoja. De nombreux officiers ont été formés dans les écoles américaines, pour ensuite retourner dans leur pays et servir un régime militaire établi, ou renverser leur gouvernement civil.

Il est vrai que l'actuelle stratégie des États-Unis vise à promouvoir la démocratie à l'étranger. Cependant, comme Michael Mastanduno¹⁴ et d'autres l'ont souligné, elle a aussi comme objectif le maintien de la position dominante des États-Unis dans le monde. En ce sens, l'élargissement des régimes libéraux-démocratiques aux économies de marchés favoriserait, selon John Ikenberry, le maintien de la position des États-Unis comme le centre d'un monde qu'ils ont eux-mêmes façonné¹⁵. À cet égard, le programme IMET peut être considéré comme l'un des moyens favorisant la poursuite de cette domination. Les États-Unis sont sincères dans leur désir de voir les normes libérales-démocratiques

13. *Ibid.*, pp. 252-253.

14. Michael MASTANDUNO, « Preserving the Unipolar Moment : Realist Theories and us Grand Strategy after the Cold War », *International Security*, vol. 21, printemps 1997.

15. John IKENBERRY, « The Myth of Post-Cold War Chaos », *Foreign Affairs*, vol. 75, mai-juin 1996.

en matière de relations civilo-militaires se diffuser au sein des nouvelles démocraties émergentes. Mais lorsque cette diffusion est le résultat des efforts militaires américains, elle demeure compatible avec l'objectif du maintien de la domination des États-Unis, même qu'elle le favorise.

Ceci nous amène à une autre approche, qui vient cette fois compliquer la diffusion des normes. Il s'agit du concept de la fraternité militaire internationale, dont font partie les officiers supérieurs des pays officiellement alliés des États-Unis ou cherchant à établir des liens plus forts avec la superpuissance. L'argument ici est que la formation militaire internationale crée des liens beaucoup plus serrés entre les militaires étrangers et les militaires américains qu'entre ces mêmes militaires étrangers et leur gouvernement élu démocratiquement (souvent même récemment), ce qui l'empêche d'être un véhicule efficace de diffusion des normes libérales-démocratiques. L'armée américaine n'enseigne pas délibérément aux officiers étrangers comment renverser leur gouvernement ; cependant, le recours au programme IMET pour promouvoir les intérêts des États-Unis, peu importe comment ils sont définis, et les liens serrés qui sont entretenus entre les militaires étrangers et leur homologues américains, ne constituent pas nécessairement des éléments favorables à la diffusion des normes libérales-démocratiques.

Il faut également prendre en considération l'enseignement que peuvent tirer les officiers étrangers de leur expérience des relations civilo-militaires aux États-Unis. L'affirmation que les États-Unis sont le modèle idéal de relations civilo-militaires dans une démocratie ne tient pas compte de certaines caractéristiques uniques et « exceptionnelles » du mode de gouvernement américain et de la relation entre les forces armées et les autorités civiles. Selon Peter Feaver, la frontière entre civils et militaires, comme tout le système gouvernemental américain, avec ses pouvoirs qui se superposent par opposition à des institutions ou des pouvoirs séparés¹⁶, est mal définie, surtout depuis 1945¹⁷.

En outre, si l'on considère l'autorité constitutionnelle dont dispose le Congrès à assurer la « défense commune » et la proche relation qui en découle entre l'armée et le législateur, la frontière devient encore plus floue. Il est vrai que George C. Marshall a donné des ordres avec lesquels il était en désaccord ; il est faux, en revanche, d'affirmer qu'il n'ait eu aucun rôle dans le processus politique. Peu de doutes subsistent quant à sa grande influence. Ainsi, il est possible d'avancer que, depuis 1945, et en particulier depuis le Viêt-Nam, la frontière entre l'autorité civile et l'armée dans la formulation et la mise en œuvre de la politique américaine de défense s'est progressivement effacée.

16. Selon la formule classique de Richard Neustadt, « la convention constitutionnelle de 1787 avait pour but de mettre en place un gouvernement aux « pouvoirs séparés ». Il n'en fut aucunement de la sorte. Elle a plutôt instauré un gouvernement où des institutions séparées se partagent les pouvoirs ». (Emphase dans l'original) *Presidential Power*, New York, Signet Books, 1964, p. 42.

17. Peter FEAVER, « An American Crisis in Civilian Control and Civil Military Relations ? », *The Tocqueville Review*, vol. 17, 1996, pp. 159-181.

Cette situation n'est pas le résultat d'un effort délibéré d'usurpation des prérogatives du gouvernement civil élu ou des hauts représentants de la part des militaires, mais tient au fait que les militaires, dans le système américain, surtout le chef d'état-major interarmes depuis la loi Goldwater-Nichols, et les chefs de service, ne font pas que mettre en application les décisions du président ; ils ont en fait un rôle de premier ordre dans la formulation de ces décisions.

Cette tendance a été renforcée par les leçons du Viêt-Nam, où l'on s'est mis de plus en plus à douter de la capacité des leaders civils à prendre les bonnes décisions, surtout au chapitre des interventions armées. Ce sentiment tirait son origine de la doctrine Powell, le général Colin Powell symbolisant lui-même cette nouvelle génération d'officiers. Selon Michael Desch, « la doctrine Powell a défini les normes militaires organisationnelles en ce qui concerne la subordination à l'autorité civile¹⁸ ». Résultat, Robert Kaplan a noté que, « l'armée américaine, sauf au sens purement technique, n'est plus sous les ordres de qui que ce soit. C'est une bureaucratie poursuivant ses propres intérêts et qui détient un pouvoir de négociation¹⁹ ».

Ce phénomène est aussi rattaché à une autre facette du soi-disant problème de l'expertise et de la dimension qu'il a prise aux États-Unis. Selon la conception traditionnelle des relations civilo-militaires, les militaires sont les experts de l'application de la force et, dans ce domaine, les civils doivent se fier à un corps d'officiers professionnels. Pendant la guerre froide, la dimension militaire constituait un élément dominant de la politique étrangère des États-Unis ; la formation en relations internationales s'est donc répandue au sein des nouveaux officiers. Ces derniers sont non seulement devenus des experts en matière de gestion des conflits, mais ils ont également appris comment et pourquoi les décisions de recours à la force, appliquée ou latente, devaient être prises. En effet, Gibson et Snider soutiennent que le bagage et l'expérience académiques des nouveaux officiers occupant des postes « politico-militaires », associés au déclin de l'expertise civile dans le domaine stratégique, ont fait pencher la balance du côté des militaires en termes d'influence auprès du « réseau décisionnel » de la politique et de la stratégie de défense :

Le déclin de l'expertise civile observé au cours des trois dernières décennies a coïncidé avec une consolidation marquée de l'expertise et de l'expérience des leaders en uniforme. Cette situation a, dans certains cas, influencé la sécurité nationale sur des questions comme le recours à la force, les stratégies futures, l'organisation et la structure des forces, ainsi que des orientations plus politiques comme la question des homosexuels et, plus récemment, la publication du *Joint Vision 2010*. La loi Goldwater-Nichols, même s'il ne s'agissait pas de son objectif initial, a contribué à faire pencher la balance du côté des militaires en créant de nouveaux postes

18. Michael C. DESCH, « Soldiers, States and Structures: The End of the Cold War and the Weakening US Civilian Control », *Armed Forces and Society*, vol. 24, printemps 1998, p. 398.

19. Tel que cité dans *ibid.*

politico-militaires destinés aux membres des forces armées et en les encourageant dans la poursuite de leur formation professionnelle et leurs affectations conjointes²⁰.

Les leçons du Viêt-Nam et la poursuite d'études supérieures par des officiers haut gradés ont engendré ce que Feaver et Richard Kohn du Projet sur le fossé entre les forces armées et la société civile (« Project on the Gap Between the Military and Civilian Society ») ont découvert, soit une « réticence à accepter » l'une des « prémisses de base » des relations civilo-militaires américaines selon laquelle « les leaders civils ont le droit d'avoir tort ».

Contrairement à la conception traditionnelle du contrôle civil, une majorité d'officiers d'élite croient désormais qu'il est pertinent pour les forces armées d'insister, et non plus seulement d'avisier (ou même de recommander en privé) lorsqu'il est question d'enjeux clés, surtout ceux qui ont trait au recours à la force – par exemple, « établir les règles d'une action militaire », élaborer une « stratégie de retrait », et « décider quelles unités militaires (aériennes ou navales, lourdes ou légères) seront utilisées pour accomplir toutes les tâches »... cette assurance a déjà suscité certaines frictions au sein des technocrates, et ce n'est pas terminé. Dans certains cas, ceci pourrait même provoquer des comportements indignes²¹.

Fait intéressant, l'étude révèle que la formation prodiguée par les États-Unis à ses propres officiers peut être une source du problème. Il a été observé que « le *curriculum* des académies et collèges militaires ne donne pas aux officiers un enseignement cohérent de la société américaine, de sa culture et de ses traditions en matière de relations civilo-militaires. Dans certains cas, la formation militaire accroît les divergences entre le civil et le militaire²² ».

Cette thèse suggère donc qu'un militaire étranger quelque peu malin qui étudierait le système de gouvernement et les relations civilo-militaires des États-Unis, et qui recevrait donc lui-même une « formation professionnelle de premier ordre » aux États-Unis, ne conclurait pas nécessairement que l'armée doit être entièrement subordonnée à l'exécutif civil, élu ou bureaucratique. Si, en retour, les liens créés au cours de ce processus d'apprentissage instaurent une relation rapprochée entre les militaires étrangers et les services américains, une relation vouée à promouvoir une coopération entre Alliés, il s'institue de ce fait une fraternité internationale de l'uniforme, éduquée et sophistiquée sur le plan politique, dont le mandat est d'influencer, collectivement ou individuellement, les politiques des Alliés selon des orientations favorables aux États-Unis.

20. Christopher P. GIBSON et Don M. SNIDER, « Civil-Military Relations and the Potential to Influence : A Look at the National Security Decision Making Process », *Armed Forces and Society*, vol. 25, hiver 1999, p. 211.

21. Peter D. FEAVER et Richard H. COHN, « The Gap Soldiers, Civilians and their Mutual Misunderstanding », *The National Interest*, vol. 61, automne 2000, p. 34 (emphasis dans l'original).

22. *Ibid.*, p. 33.

II – Les commandants-en-chef et les « campus étendus »

En ce qui concerne la formation militaire internationale, il est possible d'affirmer que, pour les forces armées américaines, le monde devient une salle de classe, surtout ces grandes zones dominées par l'armée, et la diffusion de normes libérales-démocratiques en matière de relations civilo-militaires, si elle se produit effectivement, elle l'est dans une large mesure au niveau de l'interaction entre les forces armées américaines et les nombreuses autres forces avec qui les États-Unis interagissent aujourd'hui et qui ne sont plus uniquement les alliés traditionnels occidentaux. Dans l'environnement stratégique bouleversé de l'après-guerre froide, l'armée américaine doit cesser de croire, selon Cohen, que sa mission principale est de « mener et gagner les guerres des États-Unis », et reconnaître qu'elle est devenue une « armée impériale ». « Aujourd'hui, dix ans après la fin de la guerre froide, (...) cette armée, quoiqu'elle compte moins de soldats, est toujours imposante (...) et portée à vouloir maintenir l'ordre dans les régions les plus turbulentes, des montagnes au nord de l'Irak jusqu'aux taudis de Haïti, des terres accidentées de la Yougoslavie aux collines de Colombie infestées de rebelles et de bandits²³. »

Les points de mire de la nouvelle approche impériale sont les commandants-en-chef des commandements régionaux unifiés, soit le commandement central américain, le commandement du Sud, le commandement pacifique et le commandement européen²⁴. Au cours de la guerre froide, les généraux et amiraux américains ont su « exercer une influence indépendante à l'étranger, et de ce fait, ont habilement mis à contribution les diplomates et services de renseignements dans l'élaboration de la politique

23. E. COHEN, « Why the Gap Matters », *op. cit.*, p.41.

24. En vertu de la loi Goldwater-Nichols, le contrôle opérationnel des forces de combat des États-Unis est assigné aux commandements de combat unifiés. La chaîne de commandement part du Président et passe par le secrétaire à la Défense, jusqu'aux commandants-en-chef du commandement unifié. Les ordres et autres communications provenant du Président ou du Secrétaire sont transmis au chef de l'état-major interarmes. Un commandement de combat unifié est composé de forces de deux ou plusieurs services, a une mission large et continue, et est habituellement organisé sur une base géographique. Ces commandements sont affectés à des pays et des espaces maritimes faisant partie de zones de responsabilité (*Areas of Responsibility, AOR*) et de zones d'intérêts (*Areas of Interests, AOI*) qui couvrent des pays, des territoires ou des espaces maritimes adjacents. Le commandement européen des États-Unis couvre plus de 13 millions de miles carrés et englobe 91 pays et territoires. Ce territoire s'étend du Cap Nord de la Norvège et englobe les eaux de la Baltique et de la Méditerranée, presque toute l'Europe et une partie du Moyen-Orient, jusqu'au Cap de Bonne-Espérance, en Afrique du Sud. La zone de responsabilité (AOR) du commandement central des États-Unis comprend 25 pays, du Kazakhstan en passant par le golfe Persique et les États littoraux de la mer Rouge jusqu'à la Corne africaine. L'AOR du commandement du Sud comprend le bloc continental latino-américain au sud du Mexique, les eaux adjacentes à l'Amérique centrale et à l'Amérique du Sud, la mer des Caraïbes et ses 13 États insulaires, les territoires américains et européens, le Golfe du Mexique, et une partie de l'océan Atlantique. Il englobe 32 pays, 19 en Amérique centrale et en Amérique du Sud et 13 dans les Caraïbes. Le commandement pacifique couvre plus de la moitié de la surface de la Terre, soit 105 millions de miles carrés et plus de 50 pays. Voir www.defenselink.mil/pubs/almanac/unified.html et les liens aux divers commandements.

étrangère des États-Unis ». En outre, « le type d'interventions militaires américaines depuis la fin de la guerre froide, axées sur le maintien de la paix et l'édification nationale, ont progressivement accru les fonctions diplomatiques des CEC », qui sont ainsi devenus des « proconsuls » du nouvel Empire, « des éléments bien financés, semi-autonomes et peu conventionnel de la politique étrangère américaine²⁵ ». Non seulement sont-ils à la tête de toutes les forces militaires américaines dans ces régions, mais ils ont désormais le rôle spécifique de « façonner » l'environnement stratégique. Les CEC ont la charge de territoires couvrant des millions de kilomètres carrés et englobant 50 pays ou plus ; ils deviennent à ce titre « d'importants technocrates (...) qui coordonnent davantage la politique étrangère américaine que les bureaux du Département d'État, notamment parce que leurs ressources sont largement supérieures et que leur étendue géographique est beaucoup plus vaste²⁶ ».

Au cours d'une décennie où le Congrès a réduit considérablement les budgets du Département d'État et de l'aide à l'étranger, les CEC ont connu un boom budgétaire qui n'a pas été examiné par le Congrès. Il n'y a pas de comptabilité fiable faisant état des centaines de millions de dollars que dépensent les CEC chaque année, et les comités de surveillance du Congrès n'en ont jamais réclamé une (...). Les coûts d'opération du quartier général des CEC à Washington s'élèvent à 380 millions de dollars par an, plus du double de ce qu'il en coûtait au terme de la guerre froide. Les CEC voyagent sans arrêt, supervisent des instituts de recherche en études internationales et des centres de renseignements permanents de plusieurs millions de dollars, organisent des conférences internationales et des missions d'aide humanitaire dans les cas de désastres²⁷.

Ce rôle des CEC correspond tout à fait aux efforts des Américains visant à accroître leur influence à l'étranger et aux tendances relevées plus haut entourant la professionnalisation de l'armée, ce qu'on a appelé « les forces armées post-modernes ». Selon Charles Moskos, les années 1990 ont été témoins de la « montée » de « certaines catégories professionnelles » au sein de l'élite des forces armées américaines, y compris celle du « soldat-diplomate, un officier habile avec les médias et adepte des tractations des affaires internationales ». Ainsi, quand le général Wesley Clark a été nommé CEC du commandement européen (et de ce fait Commandant Suprême des Forces alliées en Europe de l'OTAN), on l'a décrit comme « possédant les aptitudes diplomatiques nécessaires à cette fonction ». Quand le général H. Hugh Shelton s'est vu attribuer le poste de chef de l'état-major interarmes, l'un « des éléments clés fut « sa transformation du guerrier au diplomate » lors de l'intervention américaine en Haïti, en 1994²⁸ ».

25. Dana PRIEST, « The Proconsuls », série d'articles tirée de l'édition internet du *Washington Post*, 28-29 septembre 2000, <http://washingtonpost.com/wp-dyn/world/issues/cinc>.

26. E. COHEN, « Why the Gap Matters », *op. cit.*, p. 41.

27. D. PRIEST, « The Proconsuls », *art. cit.*

28. Charles C. MOSKOS, « Toward a Post-Modern Military : The United States as a Paradigm », dans Charles C. MOSKOS, John Allen WILLIAMS et David R. SEGAL (dir.), *The Post-Modern Military : Armed Forces after the Cold War*, New York, Oxford University Press, 2000, p. 19.

Les États-Unis souhaitent maintenant que les CEC participent à l'élaboration de la politique étrangère. Il a aussi été soulevé que dans certains cas, l'activité des CEC semble aller à l'encontre de la stratégie américaine de promotion de la démocratie. À titre d'exemple, au sein du commandement pacifique, le CEC et amiral Blair a tenté de réformer ses relations avec les forces armées de l'Indonésie selon une approche contraire aux positions du Département d'État et du Congrès²⁹.

Les CEC soutiennent que les liens créés par l'intermédiaire de leurs activités, tels que les exercices de grande envergure qu'ils tiennent avec une myriade de pays avec qui les États-Unis n'entretenaient pas de contacts militaires rapprochés au cours de la guerre froide, contribuent à promouvoir la démocratie, y compris les notions occidentales de relations civilo-militaires idéales. Mais certains détracteurs affirment que ces liens se développent trop à l'insu du public américain pour être convenablement étudiés, et soupçonnent par ailleurs que ces nouvelles relations ne contribuent qu'à établir des liens avec des forces armées ou des gouvernements antidémocratiques, ce qui ne fait que perpétuer des liens qui n'ont pas favorisé la démocratie par le passé. Selon William Arkin, les exercices tenus par les CEC « ne sont pas seulement le type d'intervention le plus commun et le plus efficace de la politique étrangère américaine. En un certain sens, ils sont la politique étrangère américaine. » Après avoir analysé une série d'exercices tenus par le Special Operations Command (SOCOM) des États-Unis partout dans le monde, Arkin a conclu : « On se demande comment une majorité de ces exercices réussit à cimenter les liens convoités avec des gouvernements et des élites qui peuvent s'avérer du mauvais côté des forces démocratiques pour ensuite changer dans l'avenir. » De plus, Arkin avance que ces activités peuvent avoir un impact considérable sur l'entraînement des forces armées étrangères, ce qui est directement relié à l'enjeu de la formation militaire internationale : « Depuis quelques années, les activistes des droits de la personne sont en colère contre la School of America du Pentagone pour avoir formé toute une génération de policiers secrets et de dictateurs en Amérique latine. Mais les activités du SOCOM représentent une sorte de prolongement de l'enseignement des campus américains où les officiers américains peuvent former leurs homologues étrangers dans le plus grand secret³⁰. »

Il reste à déterminer si ce rôle élargi des CEC va ou non à l'encontre de la diffusion des normes libérales-démocratiques en matière de relations civilo-militaires, et promet, au contraire, la continuité des régimes antidémocratiques, surtout ceux où les militaires détiennent largement le pouvoir. Toutefois, l'influence des CEC dans l'élaboration de la politique étrangère américaine depuis la fin de la guerre froide semble compliquer la diffusion des normes libérales-démocratiques, qui représente en soi l'un des objectifs des États-

29. D. PRIEST, « The Proconsuls », *art. cit.*

30. William ARKIN, « Secrets That Make Foreign Policy », *The Washington Post*, 31 janvier 2000, édition internet à washingtonpost.com.

Unis. Premièrement, les CEC constituent la quintessence de l'influence militaire au chapitre de l'élaboration de la politique étrangère et de la politique de défense. Tout observateur étranger qui étudierait leur influence conclurait à juste titre que les généraux et amiraux ne doivent pas seulement jouer un rôle dans la formulation de la politique de sécurité nationale, mais qu'ils doivent également avoir leur mot à dire en ce qui concerne sa mise en œuvre. Deuxièmement, peu importe à quel point les États-Unis considèrent la présence de ces « soldats-diplomates » comme étant souhaitable dans le nouvel environnement sécuritaire international, les activités de ces derniers semblent effectivement établir un climat de compétition avec l'aile civile de l'*establishment* de la politique étrangère américaine, à la fois au sein du Département d'État et du bureau du secrétaire à la Défense. Il est donc probable que dans les pays où l'influence des militaires n'est toujours pas conforme aux normes libérales-démocratiques, ceux-ci auront tendance à s'identifier davantage aux CEC qu'aux civils des ambassades et de Washington. Cette tendance sera renforcée par la proximité et les ressources considérables des CEC. Finalement, le tout contribuera à consolider les liens au sein de la fraternité militaire internationale.

III – La formation militaire et la « nouvelle » OTAN

L'importance de la formation militaire aux officiers étrangers et les relations entre les forces armées des États-Unis et celles des autres pays a été de surcroît confirmée par les efforts déployés par les Américains en ce qui a trait à l'élargissement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord par l'admission de nouveaux membres et, peut-être dans une plus large mesure, par le programme Partenariat pour la Paix (PPP). Au début des années 1990, Douglas Bland a identifié trois « obstacles majeurs » à l'assimilation des concepts occidentaux des relations civilo-militaires au sein des nouvelles démocraties émergentes du défunt Pacte de Varsovie et de l'ex-Union soviétique. D'abord, « les élites politiques et militaires doivent comprendre la conception et la tradition des relations civilo-militaires de Westminster ». Ensuite, les forces armées dans ces pays doivent être « séparées du vieil appareil du parti communiste » et devenir des serviteurs de l'État neutres sur plan politique. Enfin, les militaires doivent « trouver une solution de rechange à leur dépendance aux traditions, à la structure et aux concepts militaires de l'Union soviétique³¹ ».

Tel que l'a souligné Daniel Nelson, la principale condition d'accession à l'OTAN n'est plus le potentiel de contribution militaire ou « l'avantage stratégique », ce qui signifiait, dans le cadre de l'« ancienne » OTAN, fermer les yeux sur les violations des normes libérales-démocratiques en matière de relations civilo-militaires au sein d'alliés comme le Portugal et, parfois, la Grèce et la Turquie. « Désormais, la préoccupation principale concerne le comportement de l'État et de ses forces armées », et s'appuie sur une norme

31. Douglas BLAND, « Security Under Europe's Flag », *Martello Paper 6*, Kingston, Centre for International Relations, Queen's University, 1994, p. 5.

vague mais dans l'ensemble acceptée que Nelson place sous « la rubrique générale « armée civile » ». Selon ce dernier, même s'il s'agit « d'un modèle idéal auquel aucun système ne peut prétendre correspondre entièrement, cette notion se veut une norme de conduite qui peut être évaluée de façon comparative³² ».

Dès que cette « longue lutte nébuleuse » s'est terminée, le Congrès a voté, en 1989, une loi pour appuyer la démocratie en Europe de l'Est (*Support for East European Democracy Act, SEED*). Cette loi visait, entre autres, à soutenir l'établissement de relations civilo-militaires convenables au sein des nouvelles démocraties d'Europe de l'Est et des anciennes républiques soviétiques³³. L'importance accordée à la formation des forces armées de la « nouvelle » OTAN implique, en revanche, bien plus que le simple souhait de promouvoir de bonnes relations civilo-militaires. Si le passé est garant de l'avenir, une telle démarche démocratique consiste alors à élargir les objectifs des États-Unis et de ce qui semble être une nouvelle conception de l'alliance en elle-même, une alliance qui va au-delà du virage de la sécurité collective à la défense collective, sans toutefois exclure entièrement la sécurité collective.

Le programme du Partenariat pour la Paix a été qualifié d'initiative à mi-chemin entre l'accession à l'OTAN et l'exclusion de l'OTAN. Il est possible que ce soit le cas. Mais étant donné les difficultés qu'implique un élargissement de cette organisation, le PPP agit comme un mécanisme auquel plus de 30 pays de la communauté sécuritaire européenne participent à travers toute une gamme d'exercices et d'échanges à caractère militaire. Si l'OTAN demeure une organisation de défense collective, l'idée derrière le PPP tient davantage de la sécurité collective ou coopérative.

Fait encore plus important, les États-Unis appuient largement l'initiative du PPP. Essentiellement, ce programme assure surtout à Washington un cadre institutionnel multilatéral qui lui permet d'accroître sa propre influence en Europe en affaiblissant l'influence des anciens, et surtout moins puissants, alliés de l'Europe de l'Ouest. Ceci n'est pas sans rappeler à quelques égards le vieux marché transatlantique, grâce auquel la sécurité de l'Europe de l'Ouest était assurée par les États-Unis. Dans le cadre de ce nouveau marché « trans-européen », les liens des États-Unis avec les anciens pays du Pacte de Varsovie et les ex-républiques soviétiques s'étendent directement à toute l'Europe de l'Ouest, dans la mesure où ils représentent maintenant la principale caractéristique de la nouvelle OTAN, du moins en ce qui concerne les États-Unis.

Cette priorité de Washington visant à entretenir des relations avec les pays de l'Europe centrale et orientale correspond en quelque sorte à ce que Michael Mastanduno a décrit comme étant une tentative des États-Unis de

32. Daniel N. NELSON, « Civil Armies, Civil Societies and NATO's Enlargement », *Armed Forces and Society*, vol. 25, automne 1998, pp. 137-138.

33. Graham T. ALLISON Jr. et Robert T. BESCHEL Jr., « Can the United States Promote Democracy », *Political Science Quarterly*, vol. 107, printemps 1992, p. 82.

« maintenir l'unipolarité » en Europe par une politique d'intervention. Mais dans ce cas, pourquoi les États-Unis souhaitent-ils préserver et même accroître leur influence sur la sécurité européenne en favorisant l'élargissement de l'OTAN à l'Est ? Deux raisonnements reliés se suggèrent d'eux-mêmes. Premièrement, Washington partage la peur de l'incertitude et de l'inconnu avec les pays les plus proches de la Russie. Il n'y a aucun doute que les Américains espèrent que la Russie devienne une démocratie libérale qui renoncerait pour de bon à tout élan hégémonique le long de sa frontière occidentale. Une importante dimension de la diplomatie américaine et des sommes d'argent considérables sont consacrées à la promotion d'une telle perspective. Toutefois, dans l'éventualité où la situation nationale se détériorerait en Russie et qu'un gouvernement anti-américain était porté au pouvoir, plus les relations entre Washington et les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale – et les pays du flanc Nord – seront bonnes, meilleures seront les chances de contrecarrer la témérité de Moscou. Les États-Unis souhaitent aussi prévenir toute « erreur de calcul » que pourraient commettre certains pays de la région.

La seconde raison motivant l'orientation de Washington vers l'Est est le manque de confiance des Américains à l'égard des gouvernements d'Europe de l'Ouest, individuellement ou collectivement, en ce qui a trait à la gestion de la sécurité européenne à l'Est. L'expérience des Balkans dans les années 1990 parle d'elle-même. Ce n'est donc qu'en s'engageant directement à l'Est et en ayant recours à l'OTAN comme justification, tant au niveau international que national (opinion publique et Congrès), que les États-Unis peuvent s'assurer que des nouvelles querelles ethniques soient évitées.

L'appui aux gouvernements démocratiques, c'est-à-dire ceux qui font preuve d'un contrôle civil démocratique effectif de l'exécutif, devient un élément essentiel de cet effort :

Si la moitié orientale de l'Europe émerge dans le *xxi*^e siècle comme étant une Europe démocratique sur les plans de la forme, des processus, des politiques et des valeurs, l'exécutif élu et les autorités législatives devront arracher le contrôle de la politique de sécurité nationale, du budget militaire et du développement et de la production des armements, des mains de ceux qui tiennent les rênes depuis des décennies. Perdre cette lutte cruciale ne laisserait qu'une seule possibilité : un « marché » en vertu duquel la question de la sécurité nationale demeurerait hors de la compétence de la politique démocratique. Pour un nouveau gouvernement d'une ère post-autoritaire, un tel marché serait fatal³⁴.

Heureusement, pour ce qui est de la promotion des normes démocratiques de relations civilo-militaires en Europe de l'Est, les facteurs externes et internes cautionnent la formation militaire aux officiers étrangers. Au niveau externe, la démocratisation jouit d'un « climat politique international très favorable³⁵ ».

34. D. N. NELSON, « Civil Armies... », *art. cit.*, p. 139.

35. M. CAPARINI, *A Review of Civil-Military Relations...*, *op. cit.*, p. 9.

C'est une évidence pour les gouvernements de cette région qu'une association rapprochée avec l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord sur les plans politique, militaire et économique, est subordonnée au progrès continu vers la démocratie. Au niveau interne, les leaders civils tiennent beaucoup à ce que leurs forces armées soit formées adéquatement en ce qui concerne leur relation avec les civils, et plusieurs se tournent donc vers le « leadership, la gestion, le commandement, le corps professionnel et les collèges militaires américains ». Dans son étude de la formation militaire américaine aux officiers étrangers, John Cope a noté que

les autorités politiques et militaires, au sein de plusieurs nouvelles démocraties, font face au besoin d'ajustements institutionnels afin de mettre en place une culture politique différente privilégiant une interaction accrue avec les autorités civiles. Les leaders politiques souhaitent exposer leurs officiers les plus prometteurs à la formation professionnelle et aux pratiques associées au système démocratique américain. Les chefs militaires des forces armées ont souvent le même objectif face à des remises en question internes relatives aux valeurs, aux buts et à l'organisation militaires traditionnels³⁶.

L'objet de la formation militaire internationale des États-Unis est intéressant à cet égard, dans la mesure où sa mission n'est pas d'écarter les militaires de la politique. Son objectif serait plutôt d'enseigner aux forces armées des nouvelles démocraties la meilleure façon de participer à l'élaboration de la politique de sécurité nationale et de la politique militaire, ce qui est compatible avec la pratique américaine. Cette démarche reconnaît ainsi, comme le souligne Nelson, que « les forces armées deviendront indiscutablement des acteurs politiques dotés d'une capacité omniprésente à être des candidats au pouvoir ». Il est même essentiel que les forces armées apprennent comment recueillir l'appui du public grâce à des « méthodes de relations publiques, tout en affinant leur aptitude à faire du lobbying pour les intérêts militaires auprès des législatures démocratiques³⁷ ». L'objectif est de faire en sorte que les militaires acceptent la gouverne civile, tout en instituant une culture politique où les militaires sont considérés comme des acteurs légitimes du processus politique.

Pour qu'une telle approche donne des résultats, il sera important que les forces armées ne constituent pas le seul groupe apte à s'occuper des questions de défense. L'un des problèmes qui a été identifié est le manque d'expertise en matière de défense que l'on retrouve chez les civils qui assument maintenant des fonctions reliées à la sécurité nationale. Nelson fait référence à un « plafond de verre » qui, au sein d'un certain nombre de pays du PPP, empêcherait les civils, surtout ceux n'ayant aucun antécédent militaire, de jouer un rôle important dans les décisions relatives à la politique de défense. « Sans un corps d'experts (...) civils dans tous les domaines militaires (tactiques et

36. J. COPE, *International Military Education*, op. cit., p. 14 (emphase dans l'original).

37. D. N. NELSON, « Civil Armies... », art. cit., pp. 143-144.

stratégies, planification, financement, acquisition de matériel, discipline et rétention), la présence d'une armée civile sera éphémère³⁸. »

Les États-Unis ont fait certains efforts en ce sens. Le programme IMET étendu a réussi à rassembler des civils et des militaires dans le cadre d'une « expérience de formation commune, une première dans bien des cas ». Des équipes de formation mobiles de l'International Training Detachment de la Naval Justice School, rattachée à la marine américaine, du Defense Resource Management Institute, ou du Center for Civil Military Relations, se sont rendues dans de nombreux pays. Des ambassadeurs américains ont organisé, dans leur pays d'affectation, des rencontres entre des militaires, des politiciens, des législateurs et des représentants des médias. Cope souligne à ce titre que le programme IMET « se veut une instance où les civils et les militaires peuvent se rencontrer en terrain neutre³⁹ ». D'autres efforts ont été déployés dans le cadre du Collège de défense de l'OTAN à Rome et du Marshall Center du Département de la Défense, à Garmish, en Allemagne. Entre 1995 et 1997, les États-Unis ont injecté 7,3 millions de dollars à leur « initiative de Varsovie », qui visait à aider les officiers civils des pays du PPP à « consolider leur contrôle sur les structures militaires ». Les retombées de cette initiative demeurent toutefois controversées. Certains civils de pays du PPP ont trouvé les séances trop « superficielles », et une résistance à l'exécutif civil se perpétue au sein des hauts commandements de certains États, dont la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie⁴⁰.

Entre-temps, grâce à toute une pléthore d'exercices du PPP et d'entraînements conjoints, les officiers des forces armées sont grandement exposés aux méthodes opérationnelles de l'OTAN et des États-Unis. Il y donc un déséquilibre ici : alors que beaucoup d'énergie est consacrée à la formation militaire-à-militaire, on observe par le fait même le peu d'efforts rattachés au développement d'une expertise civile, sans laquelle un contrôle civil des forces armées est difficilement possible. On enseigne aux militaires l'importance de participer au processus politique, mais on omet de leur faire part que ce rôle sera un rôle de collaboration, et ultimement de subordination. En d'autres termes, si la formation militaire et l'établissement de liens entre les États-Unis et les forces armées des pays d'Europe de l'Est progressent et s'élargissent, il est possible que ces dernières n'apprennent pas nécessairement comment assimiler les normes démocratiques en matière de relations civilo-militaires, encore moins comment s'y conformer.

Par ailleurs, il est important de garder à l'esprit ce qu'attendent exactement les États-Unis des forces armées des démocraties émergentes d'Europe de l'Est. Tel que souligné précédemment, Washington tient à renforcer sa relation avec ces pays dans le but de promouvoir la stabilité régionale. Mais les Américains souhaitent également leur participation aux « nouvelles » opérations de

38. *Ibid.*, p. 150.

39. J. COPE, *International Military Education*, *op. cit.*, p. 37.

40. D. N. NELSON, « Civil Armies... », *art. cit.*, pp. 151-152.

maintien de la paix de l'OTAN. L'objectif des exercices du PPP est d'accroître l'interopérabilité entre les nouvelles forces armées dans le cadre du rôle de sécurité collective de l'Alliance. En 1998, l'OTAN a tenu « STRONG RESOLVE '98 », un exercice de grande envergure qui a réuni 53 000 soldats et mobilisé des centaines de navires et d'aéronefs, de la Norvège à l'Europe méridionale, et qui se voulait à la fois un exercice de défense collective de l'OTAN et un exercice de sécurité collective impliquant les pays du PPP⁴¹. En outre, l'exercice « OPERATION SAVEGUARD '97 » s'est avéré « une opération importante donnant lieu à des simulations d'activités de réponses à des désastres et à l'acheminement d'aide humanitaire d'urgence ». Cinq pays membres de l'OTAN et 12 pays du PPP y ont participé⁴². Cette stratégie a donné des résultats : un certain nombre de pays du PPP, soucieux de démontrer leur engagement à la nouvelle OTAN et leur bonne foi en tant que partisans de la stabilité régionale, ont envoyé des troupes en Bosnie et au Kosovo.

Il est possible que la formation militaire internationale, dans la mesure où elle vise à encourager la participation des pays du PPP aux opérations de maintien de la paix, forge de nouveaux liens ou institue une nouvelle fraternité entre les forces armées américaines et celles des démocraties émergentes. Une telle formation met l'accent sur la collaboration dans le cadre d'activités que les Américains appellent « opérations hors guerre (OHG) ». Selon Nelson, il devrait en être ainsi si le but de la formation militaire est de renforcer les objectifs de l'OTAN et des États-Unis. « Si un nouveau membre est en mesure de fournir quelques milliers de soldats pouvant agir effectivement en tant que *peacekeepers*, cela compte davantage que la technologie de ses aéronefs ou les systèmes de visée laser de ses tanks⁴³. » Dans de tels cas, l'activité des forces armées correspondrait aux objectifs de leurs gouvernements, qui voient en ces OHG un moyen d'améliorer leur statut au sein de l'OTAN et auprès de Washington.

Le fait que les États-Unis se fassent les promoteurs d'une telle formation et d'un tel entraînement relève, en quelque sorte, de l'ironie, puisque l'armée américaine a elle-même fait preuve d'une certaine réticence à l'égard des opérations de maintien de la paix et autres OHG. De nombreux membres républicains du Congrès partagent aussi ce point de vue, particulièrement depuis les événements tragiques de Somalie⁴⁴. En revanche, cette perspective correspond à une autre école de pensée selon laquelle les Alliés, y compris les pays du PPP, devraient assumer de plus en plus le fardeau de telles opérations, ce qui permettrait à l'armée américaine de se concentrer davantage sur les combats de haute intensité, à la défense de ses propres intérêts et de ceux de l'OTAN. John Allen a récemment rendu le phénomène dans le titre d'un article :

41. Sur l'exercice « STRONG RESOLVE '98 », voir Joel J. SOKOLSKY, « Projecting Stability : NATO and Multilateral Naval Cooperation in the Post-Cold War Era », *Maritime Occasional Paper n° 4*, Halifax, Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 1998, pp. 19-21.

42. Ryan C. HENDRICKSON, « NATO's Northern Allies : Contributions in the Post Cold War Era », *European Security*, printemps 1999, pp. 70-71.

43. D. N. NELSON, « Civil Armies... », *art. cit.*, p. 154.

44. Joel J. SOKOLSKY, « The Americanization of Peacekeeping : Implications for Canada », *Martello Paper 17*, Kingston, Centre for International Relations, Queen's University, 1997.

« Superpowers Don't Do Windows » (les superpuissances ne nettoient pas les carreaux). Selon cette théorie, le Canada et d'autres pays devraient se concentrer sur des efforts de combat de faible intensité, ou même éviter tout combat, dans le cadre de leur contribution aux intérêts stratégiques occidentaux et américains. Hillen soutient que les États-Unis ne peuvent plus se permettre de ne plus être sélectifs, en raison des réductions de son effectif militaire. Washington devrait donc signaler à ses alliés et à ses partenaires les cas où il y aura un recours à la force, et par conséquent, les cas où les États-Unis s'attendent à ce que ses partenaires assument le leadership. « En d'autres mots, les États-Unis soutiennent que « les superpuissances ne nettoient pas les carreaux », alors si vous voulez que vos carreaux soient nettoyés, vous feriez mieux de vous équiper et de les nettoyer vous-mêmes. »

(...) les États-Unis devraient axer leur politique de sécurité sur des menaces sérieuses, comme d'autres grandes puissances ou des régimes extrémistes pouvant bouleverser l'équilibre des pouvoirs dans des régions clés. Les alliés des États-Unis devraient diriger les opérations de gestion de crise locales, de maintien de la paix et d'aide humanitaire⁴⁵.

Cependant, certaines ONG ont nécessité, en Yougoslavie, un haut niveau de sophistication militaire que seuls les États-Unis pouvaient fournir. En effet, dans son récent rapport au Congrès sur l'Opération Force alliée au Kosovo, le Pentagone a soulevé les lacunes des forces alliées sur le plan des capacités, ce qui a contribué à « accroître de façon disproportionnée le fardeau de la responsabilité des États-Unis dans les opérations de combat et à faire obstacle à la conduite efficace de nos opérations » avec les autres pays de l'OTAN participant à la mission. Washington a mis sur pied une « initiative de capacités défensives » visant à « rendre compte des lacunes au sein de l'OTAN⁴⁶ ». Il s'agit là de l'un des obstacles auxquels font face les États-Unis dans l'instauration de la Révolution dans les affaires militaires (RAM).

On ne sait toujours pas si les pays du PPP participeront à l'initiative des capacités défensives, ou si uniquement les vieux alliés de l'OTAN et les trois nouveaux membres, toujours engagés dans une organisation de défense collective, seront impliqués. L'initiative suggère toutefois que les nouveaux liens qui sont créés en partie grâce à la formation militaire aux étrangers, ainsi qu'aux exercices d'entraînement, rassembleront peut-être les forces armées des nouvelles démocraties au sein d'une nouvelle fraternité dont le but sera de promouvoir, entre autres choses, les vertus de la RAM auprès des gouvernements étrangers.

45. John HILLEN, « Superpowers Don't Do Windows », *Orbis*, vol. 41, printemps 1997, p. 257.

46. États-Unis, Département de la Défense, rapport au Congrès, *Kosovo/Operation Allied Force After Action Report*, Washington, 31 janvier 2000, p. xix.

Conclusion

Cet article a tenté d'explorer une approche spécifique de la diffusion des normes libérales-démocratiques en matière de relations civilo-militaires à travers la formation militaire aux officiers étrangers assurée par les États-Unis et la relation émergente entre les CEC américains et les militaires étrangers. L'argument est que, par le passé, et en particulier dans le contexte stratégique international post-guerre froide, l'apprentissage du modèle américain, que ce soit dans les collèges militaires américains ou par l'intermédiaire des contacts avec les forces armées américaines, a un effet beaucoup plus subtil sur la diffusion des normes libérales-démocratiques en matière de relations civilo-militaires. Ce n'est pas uniquement une approche théorique qui est transmise, mais aussi les attributs actuels de la relation entre les forces armées et le gouvernement civil aux États-Unis. Ainsi, les officiers qui établissent des contacts rapprochés avec les militaires américains tissent les liens d'une fraternité internationale de l'uniforme, qui, de façon similaire aux forces armées américaines dans le processus politique américain, devient un groupe de lobbying prônant l'adoption de stratégies sécuritaires qui reflètent les intérêts et les préférences des États-Unis. Lorsque ces intérêts sont partagés par les civils élus et nommés des gouvernements étrangers, ce qui est le cas actuellement pour de nombreux pays du PPP, peu de problèmes se présentent au chapitre des relations civilo-militaires et il est donc dans l'intérêt des gouvernements étrangers de confier la formation de leurs officiers les plus prometteurs aux écoles américaines. Une question demeure, toutefois : qu'arrive-t-il lorsque les objectifs et les méthodes américaines diffèrent de ceux des dirigeants élus ? La conformité aux normes de relations civilo-militaires dans une démocratie sera-t-elle assez forte pour contrer l'attrait des nouveaux liens de la « vieille école » ?

(Traduit de l'anglais par Francis Villeneuve)