



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/ECE/1392
27 février 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

Cinquante-septième session
(Point 4 de l'ordre du jour provisoire)

ASPECTS ÉCONOMIQUES DE LA SÉCURITÉ EN EUROPE

Note du Secrétaire exécutif

La présente note porte essentiellement sur les dimensions économiques, sociales et environnementales de la sécurité, dimensions dont on souligne l'importance en même temps que la diversité et la complexité des interactions. Ses conclusions font ressortir deux grands impératifs qui s'imposent à la CEE et aux autres institutions régionales qui se préoccupent de ces multiples aspects de la sécurité:

1) Il est nécessaire d'élaborer des stratégies plus larges et plus globales en matière de sécurité: a) en réfléchissant soigneusement aux conditions économiques et sociales d'une sécurité durable et à ce que cela signifie du point de vue de l'action des pouvoirs publics; b) en évaluant divers risques économiques, sociaux et environnementaux dont la conjugaison, aussi bien les uns aux autres qu'avec d'autres aspects de la sécurité, est susceptible d'avoir des effets aggravants;

2) Il faut porter les conclusions de telles évaluations intégrées à l'attention du niveau politique, notamment tous les intervenants compétents, en particulier les organes politiques ayant des responsabilités décisionnelles pour la sécurité de la région.

Afin que la CEE soit en mesure de contribuer à faire face à ces deux grands impératifs, la Commission voudra peut-être:

- Inviter les organes subsidiaires principaux à accorder davantage d'importance à l'analyse des politiques qui, dans leur domaine de travail respectif, ont une incidence sur la sécurité et à modifier en conséquence leur programme de travail;

- Prier le Groupe directeur de faire la synthèse des résultats des analyses des politiques et de la concertation mises en œuvre par les organes subsidiaires principaux en vue d'examiner les conduites à suivre face aux questions de sécurité dans un cadre intersectoriel;
- Prier le secrétariat, en concertation avec les groupes sous-régionaux, d'insister sur la dimension de ses contributions aux divers projets et activités dans lesdites sous-régions qui touche à la sécurité et de mettre en valeur cette dimension, tout particulièrement s'agissant de ses activités relatives au Pacte de stabilité, à la SECI (Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est), au SPECA (Programme spécial pour les économies des pays d'Asie centrale), à l'IEC (Initiative de l'Europe centrale) et à la CEMN (Coopération économique de la mer Noire);
- Encourager le secrétariat à partager ses analyses avec d'autres institutions dotées elles aussi de moyens d'analyse des questions relatives à la sécurité, en vue de consolider et d'intégrer ces capacités, d'échanger des vues sur les évaluations de risques et les considérations pratiques correspondantes et de rendre davantage visibles les résultats de tels échanges;
- Inviter le Secrétaire exécutif: i) à réfléchir avec le Secrétaire général de l'OSCE aux moyens d'améliorer les modalités de la coopération entre les deux organisations afin de tirer pleinement parti de leurs complémentarités et, partant, d'optimiser l'utilité de cette coopération; ii) à inscrire la question de la sécurité à l'ordre du jour de la réunion annuelle de coordination régionale convoquée par la CEE ou à organiser, en cas de besoin, une réunion spéciale sur des questions de sécurité précises, avec les organisations compétentes;
- Prier le Secrétaire exécutif, lorsque les analyses de la CEE font apparaître d'éventuelles menaces à la sécurité, d'attirer l'attention de la Commission sur celles-ci afin de pouvoir prendre les mesures qui s'imposent;
- En pareils cas, inviter le Secrétaire exécutif de la CEE à consulter également les chefs de secrétariat des autres organismes compétents du système des Nations Unies, mais aussi en dehors de ce dernier, tels que le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, les secrétaires généraux de l'OSCE et de l'OTAN, afin de leur faire part de l'analyse de la situation par la CEE et, s'ils le jugent nécessaire, d'élaborer des recommandations sur les mesures à prendre qui seraient ensuite transmises aux organes et aux autorités politiques compétents, tant au sein du système des Nations Unies qu' auprès des organisations régionales de sécurité;
- Inviter le Secrétaire exécutif de la CEE à faire le point de la question à la session annuelle de la Commission en 2003.

I. Introduction

1. La sécurité suppose que soient créés et préservés des espaces à l'abri du danger où les individus, les collectivités et les États peuvent vaquer en paix à leurs affaires, avec un degré raisonnable de prévisibilité et de stabilité, et compte dûment tenu des objectifs et des intérêts des autres. La présente note porte sur le rôle des facteurs économiques dans la consolidation de la paix entre les États, mais si l'on considère qu'il n'y a pas de solution de continuité entre la sécurité des individus et celle des diverses collectivités jusqu'à l'État et au système mondial, alors il ne peut y avoir de frontière absolue entre le local, le national et l'international. La notion de sécurité s'est ainsi rapidement élargie depuis la fin de la guerre froide, la stabilité ne paraissant plus autant menacée par un conflit armé entre l'Est et l'Ouest ou plutôt entre deux superpuissances. Alors que le nombre et le risque de conflits armés entre États ont fortement diminué, les guerres civiles et autres tensions interétatiques sont devenues plus fréquentes. La région de la CEE a enregistré 17 conflits sécessionnistes entre 1990 et 1998, dont la plupart ont débouché sur des guerres ou une violence à grande échelle et ont été la conséquence de la dissolution de la Yougoslavie et de l'Union soviétique¹.

2. Les violations des droits de l'homme ont occupé le devant de la scène dans ces conflits internes, tant comme cause que comme conséquence et dès lors, les droits de l'homme, mis en vedette par le processus d'Helsinki dans les années 70, sont désormais au premier plan de toutes les discussions sur la sécurité et les menaces contre la paix. En privilégiant l'individu, les droits de l'homme ont en fait contribué à élargir le concept de sécurité pour qu'il englobe toute une série de questions: économie (stabilité et droits économiques), santé (VIH/sida), environnement (pollution et eaux transfrontières), etc.². Si l'on estime aujourd'hui que la sécurité est menacée non seulement par les conflits armés, mais également par l'instabilité ayant des causes économiques, sociales et environnementales, ces menaces, croisées avec les différents niveaux collectifs (local, national, régional, mondial), dessinent un tableau foisonnant des relations et des risques en matière de sécurité. Pareil élargissement des préoccupations fait intervenir par ailleurs beaucoup plus d'agents que précédemment lorsque la menace principale était la violence interétatique: les ONG et les acteurs de la société civile sont très actifs dans les domaines des droits de l'homme et de l'environnement et presque toutes les organisations internationales contribuent d'une façon ou d'une autre au renforcement de la sécurité et au maintien de la paix. Cela n'est pas vraiment nouveau dans le cas des organisations économiques, mais l'élargissement et la complexification du concept de sécurité ont fait davantage ressortir cette dimension de leur travail. Cette multiplicité des questions et des acteurs pose un problème grave: comment coordonner toutes les sources d'information concernant les risques potentiels dans les différents secteurs (qui, comme on le verra plus loin, interagissent de manière difficilement prévisible) et déterminer si les menaces en cause ont une dimension locale ou constituent un danger pour la stabilité globale.

3. Les notions économiques d'effets externes et de biens collectifs conduisent à placer la sécurité sous un autre éclairage qui élargit également la question. De nombreuses menaces à la stabilité régionale ou mondiale proviennent d'événements et d'activités dans un pays donné qui ont des répercussions sur ses voisins: les exodes massifs et soudains de réfugiés et de migrants qui fuient une guerre civile ou un désastre économique, la pollution transfrontière, etc., peuvent créer des tensions et menacer la stabilité régionale. L'une des principales tâches des organisations internationales est de s'efforcer d'éliminer ou de contenir ces effets en persuadant leurs pays membres d'adopter et de respecter des normes et des règles de conduite allant de

la protection des droits de l'homme à la lutte contre la pollution de l'environnement en passant par l'adoption de normes techniques pour les transports. Comme on le verra ci-dessous, une assistance financière et des conseils judicieux permettant d'amorcer le développement économique peuvent également beaucoup contribuer à réduire la fréquence d'un grand nombre de tels effets externes.

4. La notion de bien collectif - c'est-à-dire un bien ou un service dont l'offre n'est pas réduite du fait de sa consommation par une personne, dont nul ne peut être exclu et dont l'existence n'est pas compromise par le refus d'un individu de coopérer (par exemple en ne payant pas d'impôt)³ - a été étendue aux biens communs planétaires⁴ tels que la sécurité et la paix (ou plutôt, comme on le verra plus loin, une paix «juste»), l'air pur, l'eau, etc. Il est essentiel ici de savoir qui fournira de tels biens et qui assumera le coût de leur préservation.

5. Ainsi, depuis le début des années 90, la notion de sécurité est devenue multidimensionnelle et beaucoup plus complexe qu'une fonction simple des risques de conflits armés entre États. On s'aperçoit que les sources potentielles d'instabilité sont nombreuses et que les questions à traiter varient selon le niveau du danger (local, national, régional ou mondial). On l'a vu, de nombreux acteurs sont impliqués - étatiques et privés, nationaux et internationaux - ce qui conduit à s'interroger sur les risques de chevauchement et de défaut de coordination ayant pour effet d'empêcher l'adoption de mesures préventives. La présente note suit le plan ci-après: nous verrons d'abord comment resituer les questions économiques dans une perspective plus large de sécurité et de stabilité; à partir de là, nous indiquerons certaines des menaces à la stabilité et les politiques qui pourraient être adoptées pour y faire face. Nous aborderons ensuite les travaux de la CEE dans le contexte de la promotion de la sécurité, en insistant sur les domaines du programme de travail où les risques potentiels apparaissent les plus importants. En conclusion, nous avancerons quelques idées sur la façon dont la CEE pourrait contribuer plus efficacement à favoriser et à préserver la sécurité.

II. Sécurité et dimension économique

6. Bon nombre des menaces contre la paix ont toujours revêtu une dimension économique comme en témoigne la longue succession de conflits violents ayant eu pour enjeu le commerce, les ressources naturelles, les droits sur l'eau, etc. Accorder un rôle majeur aux facteurs économiques dans la conception de la sécurité globale est toutefois propre au XX^e siècle. Dans sa critique du Traité de Versailles de 1919, Keynes reprochait à ses auteurs de ne pas avoir compris que les problèmes les plus graves qui réclamaient leur attention n'étaient ni politiques ni territoriaux mais financiers et économiques et que les périls de l'avenir ne résidaient pas dans les frontières ni les souverainetés mais dans l'alimentation, le charbon et les transports⁵. Il déplorait par ailleurs que le Traité ne contienne aucune disposition concernant la reconstruction économique de l'Europe, rien pour transformer les États vaincus d'Europe centrale en bons voisins, rien pour stabiliser les nouveaux États de l'Europe, rien pour mettre en valeur la Russie⁶.

7. Dès 1941 cependant, alors que le capitalisme et la démocratie avaient été quasiment anéantis en Europe, les Alliés placèrent l'économie au tout premier rang de leurs priorités pour l'après-guerre. Dans son discours de janvier 1941, dit des «quatre libertés», le Président Roosevelt affirmait que la troisième liberté consistait «à être libéré du besoin - ce qui, sur le plan mondial, suppose des accords économiques susceptibles d'assurer à chaque nation une vie saine en temps de paix pour ses habitants - partout dans le monde⁷». Le cinquième principe de

la Charte de l'Atlantique adoptée en août 1941 appelait les Alliés à «établir la plus entière collaboration de toutes les nations dans le domaine économique, dans le but d'assurer à tous l'amélioration des conditions de travail, le progrès économique et la sécurité sociale». Au cœur de toutes ces déclarations, on trouve le principe selon lequel le progrès économique des pays est la principale cause de leur stabilité interne et du caractère pacifique de leurs relations mutuelles. Et inversement bien entendu, les échecs du capitalisme dans l'entre-deux-guerres avaient été l'une des principales causes de la Seconde Guerre mondiale. Les hommes d'État qui ont été pour une large part chargés de mettre en place le nouvel ordre international après la guerre ne doutaient pas un seul instant de l'importance de l'économie pour la sécurité comme en a témoigné la création d'un réseau d'institutions économiques internationales qui s'est depuis beaucoup étendu et auquel appartiennent la CEE et les autres commissions régionales des Nations Unies.

8. Entre 1948 et 1989 cependant, on a rarement considéré que les institutions économiques internationales faisaient partie intégrante du système de sécurité international. Les réflexions et les arrangements au sujet de la sécurité concernaient principalement les relations entre les États et avaient essentiellement trait à l'équilibre militaire entre les deux blocs de l'Est et de l'Ouest. Des questions telles que la stabilité intérieure, l'ordre public, les droits de l'homme et les conditions de vie étaient pour l'essentiel laissées hors du champ des supputations militaires. La sécurité et l'économie appartenaient pour l'essentiel à deux domaines étanches. Pareille conception étroite de la sécurité n'a guère été ébranlée par les diverses révoltes politiques survenues en Europe orientale à partir du début des années 50. C'est le processus d'Helsinki, et en particulier l'Acte final d'Helsinki de 1975 qui a relancé l'idée que la sécurité n'était pas simplement une question d'équilibres militaires et de relations interétatiques: les facteurs sociaux, les droits de l'homme et les résultats économiques jouaient aussi un rôle déterminant. Et c'est bien ce qu'ont démontré l'effondrement de l'hégémonie soviétique en Europe orientale et celle des régimes communistes dans l'ensemble de la région, en raison davantage de facteurs économiques et sociaux internes que de la force relative des alliances militaires⁸. Dès 1990, le changement d'orientation était très net. Dans sa déclaration de Londres du mois de juillet, l'OTAN soulignait son rôle politique et insistait sur le fait que la sécurité n'était pas une simple question militaire mais un attribut des régimes démocratiques et d'économies de marchés viables. Désormais considérés comme interdépendants, la démocratie, les droits de l'homme et l'économie de marché sont passés au premier rang des préoccupations de toutes les organisations internationales, politiques ou économiques⁹. Ce retour à la sagesse d'une génération antérieure, que l'on peut considérer comme l'aboutissement du processus d'Helsinki, n'est pas autre chose que le rétablissement d'un système libéral de sécurité dans la région de la CEE dans lequel l'usage de la force comme mode de règlement des différends est banni et remplacé par un cadre commun de lois, de normes et de règles. Ce système a pour fondations essentielles le processus démocratique et le développement économique mais aussi les droits de l'homme et des minorités, considérés comme des sujets légitimes de préoccupation par la communauté internationale, dont la violation autorise qu'il soit fait pression sur les autorités nationales et, dans les cas extrêmes, justifie une intervention extérieure. Bien entendu, les relations de pouvoir ne disparaissent pas, mais les petits pays exercent davantage d'influence dans les institutions de ce nouveau système qu'ils ne l'auraient fait dans un système hégémonique. Les principales d'entre elles sont, en Europe, l'Union européenne (UE), l'OTAN, le Conseil de l'Europe et l'OSCE; mais d'autres organisations, soit à vocation technique soit les bureaux régionaux d'organisations mondiales, jouent depuis de nombreuses années un rôle essentiel dans la mise

en œuvre et la promotion des modalités de la coopération régionale. La CEE appartient à ce dernier groupe.

9. À la base de cette conception plus large de la sécurité et du cadre institutionnel d'un nouvel ordre, on trouve un souci néo-kantien de la justice. La guerre froide fut certes une période de paix et de stabilité, marquée toutefois par une anxiété qui n'est pas normalement associée à l'idée de sécurité, mais la majorité de la population de l'Europe orientale ne l'aurait pas considérée comme «juste». Les préoccupations actuelles en matière de droits de l'homme, de prospérité économique et de développement équitable et durable ne traduisent pas simplement une recherche de stabilité mais également le désir d'une paix «juste»¹⁰. C'est ce que Kant avait en vue lorsqu'il a étudié les conditions d'«une paix universelle et durable»¹¹. Les personnes doivent être considérées comme des fins en elles-mêmes et non comme de simples moyens pour satisfaire les visées de dirigeants despotiques. Lorsque le sujet n'est pas un citoyen, c'est-à-dire lorsque l'État n'est pas une République, «faire la guerre est la chose la plus simple du monde». Aussi, la forme constitutionnelle de l'État et son action à l'extérieur dans la recherche de la paix sont-ils inextricablement liés et, pour Kant, la paix suppose que chaque État soit une république. Cette idée anticipe manifestement sur la faveur dont jouissent les droits de l'homme et la thèse de la «paix démocratique», c'est-à-dire que les démocraties libérales ne se déclarent jamais la guerre. Selon cette thèse, les acteurs soucieux de la sécurité du monde ne partagent pas seulement un petit nombre de valeurs mais ils s'engagent à respecter certaines normes et règles de conduite ainsi qu'un cadre institutionnel pour le règlement pacifique et consensuel des différends et des conflits. Ces valeurs et ces méthodes déterminent à la fois leur système politique interne et la conduite des relations interétatiques. Les pays candidats à l'adhésion à l'UE et à l'OTAN, par exemple, ne recherchent pas seulement la sécurité au sens étroit et traditionnel du terme mais également à être reconnus en tant qu'États qui souscrivent aux valeurs et acceptent les disciplines de la communauté des démocraties libérales¹².

III. Démocratie et performance économique

10. Avant de résumer les principaux éléments qui assurent la stabilité d'un système sociopolitique économique, il importe d'abord de se demander si, du point de vue de la performance économique, il importe qu'un régime politique soit démocratique ou non. Il est de fait que les pays les plus prospères du monde sont démocratiques, mais l'on conteste parfois le sens de la causalité et l'on a souvent estimé que la démocratie risquait de retarder le développement économique des pays les plus pauvres, par exemple en encourageant la consommation au détriment de l'investissement et plus généralement en empêchant les pouvoirs publics de prendre les décisions difficiles et, à court terme, pénibles dans l'intérêt à long terme du pays. Si cette thèse est vraie, l'insistance mise aujourd'hui sur la démocratie libérale comme un pilier de la sécurité internationale pourrait se révéler fréquemment contre-productive. À l'inverse, on peut soutenir que la démocratisation et des institutions libres sont essentielles pour promouvoir le développement et l'élévation du niveau de vie. Un argument décisif à cet égard est que les sociétés démocratiques parviennent en général beaucoup mieux à résoudre leurs problèmes et à atteindre leurs objectifs que les États autoritaires. En effet, la recherche de solutions suppose que l'on procède empiriquement, que l'on encourage et que l'on tolère l'esprit critique et que l'on soit disposé à changer d'orientation du fait de cette critique¹³. Le dernier lauréat du Prix Nobel en économie, Joseph Stiglitz, a vigoureusement défendu l'importance de la démocratisation pour le développement économique: donner aux groupes défavorisés la possibilité de faire entendre leur voix permet de réduire les perturbations et l'existence

d'institutions de participation et de consultations facilite la formation du consensus nécessaire aux réformes¹⁴.

11. S'il est vrai que l'on connaît mal les causes de la croissance économique et les raisons des différences de performance entre les pays et que l'on ne sait pas toujours quelle est la cause et quel est l'effet, la thèse de l'efficacité déterminante de la démocratie semble néanmoins corroborée par les faits. Selon une étude récente de 67 pays en développement (dont 9 pays membres de la CEE) portant sur la période 1970-1989, les pays où les libertés publiques étaient plus développées ont enregistré des taux de croissance sensiblement supérieurs à ceux où le pouvoir était autocratique¹⁵. Qui plus est, les résultats de l'étude rejettent l'idée de causalité inverse¹⁶ (c'est-à-dire que l'environnement démocratique résulterait de la croissance économique) et vont donc dans le même sens que Popper, Stiglitz, etc., pour qui la démocratie favorise le développement. Toutes les démocraties ne connaissent pas la prospérité économique, non pas parce que ce sont des démocraties mais en raison d'erreurs de politique, d'inefficacité bureaucratique, de gabegie et de corruption, etc., tous phénomènes qui ne sont le monopole d'aucun régime en particulier. Dans les États nouvellement indépendants ou les États aux institutions démocratiques naissantes, les erreurs de politique, la corruption, etc., risquent d'avoir des effets beaucoup plus importants qu'ailleurs et de menacer à la fois la démocratie et le développement économique.

12. Un problème particulier pourrait toutefois surgir dans un certain nombre de pays de la CEE qui appartiennent à la CEI, à savoir la soi-disant «malédiction des ressources», paradoxe qui veut que les pays dotés d'importantes ressources naturelles, en particulier le pétrole et les minéraux non combustibles, connaissent généralement une croissance plus lente que les pays faiblement dotés et sont davantage sujets à des guerres civiles¹⁷. L'effet néfaste du pétrole en ce qu'il freine le développement de la démocratie dans les pays pauvres semble amplement démontré, et pas seulement au Proche-Orient. Parmi les facteurs qui associent le pétrole à l'autoritarisme, on peut notamment citer: un effet de rente, qui permet aux dirigeants de combiner des impôts peu élevés et de fortes dépenses afin d'atténuer la pression populaire en faveur de la démocratie; la répression qui permet au pouvoir d'écraser dans l'œuf toute révolte grâce à leurs appareils de sécurité interne; enfin, un effet de modernisation aux termes duquel l'absence de gonflement des effectifs dans l'industrie et le secteur des services affaiblit la demande de droits démocratiques par la population¹⁸.

IV. Les conditions de la stabilité systémique

13. Si l'on réunit les divers éléments de l'analyse ci-dessus, on constate que la stabilité d'une communauté nationale ou d'un régime économique, politique ou social quel qu'il soit repose essentiellement sur trois grands piliers: la légitimité, l'ordre et les conditions de vie.

La légitimité fonde l'autorité d'un gouvernement sur ses citoyens (ou d'un organe international ou supranational sur ses membres), les procédures par lesquelles cette autorité est conférée et exercée, et d'une manière plus générale, la façon dont les institutions politiques, économiques et autres sont enracinées dans les valeurs et les traditions, et les traduisent, ou selon les termes d'Adam Smith, les «sentiments moraux» de la population concernée. On l'a vu, pour le monde libéral et les pays qui l'englobent, la légitimité découle des principes constitutionnels et des voies de la démocratie représentative. Il s'agit d'un principe central dont l'application en pratique varie beaucoup, voire fait l'objet de désaccords lorsqu'il s'agit de savoir si l'accent

devrait être mis davantage sur le rôle de la liberté et du libre choix (Locke) ou sur l'égalité et la justice sociale (Rousseau).

L'ordre renvoie aux lois, règles, normes sociales et conventions informelles acceptées qui constituent l'ensemble des dispositions visant à encourager la recherche de modes de comportement acceptables (dans les domaines politique, social et économique, etc.) et à sanctionner ceux qui ne le sont pas. L'ordre englobe les institutions nécessaires aux pouvoirs publics pour mettre en œuvre leurs politiques et aux citoyens pour poursuivre leurs buts légitimes. Un pouvoir législatif et un pouvoir judiciaire cohérents sont essentiels pour satisfaire à ce critère.

Les conditions de vie rendent compte du fait que les institutions et l'ensemble du système ne pourront continuer (ni même commencer) à bénéficier d'un soutien populaire si la performance économique ne cesse d'être inférieure aux anticipations et si de trop nombreux citoyens considèrent la répartition des avantages et des coûts comme injuste. Comme l'a dit Adam Smith, la justice est le principal pilier qui soutient l'ensemble de l'édifice¹⁹.

14. Ces conditions de base doivent impérativement être satisfaites pour assurer la stabilité de tout système sociopolitique, qu'il s'agisse d'un système national ou de l'Union européenne, d'un dispositif économique international (l'étalon Or, Bretton Woods, l'UEM, etc.) ou d'un système de sécurité collective (OTAN, Pacte de Varsovie). Rétrospectivement, on peut s'apercevoir que l'Europe centrale et orientale et l'Union soviétique ont connu au cours d'une longue période et jusqu'en 1989 une détérioration simultanée et corrélative des trois éléments définis ci-dessus: les populations considéraient de plus en plus les gouvernements qui les dirigeaient comme dépourvus de légitimité; l'ordre politique et social était miné par la perte d'illusions vis-à-vis des institutions étatiques (renforcée en Europe orientale par un ressentiment à l'encontre de l'ingérence extérieure); enfin, la dégradation de la situation économique et du niveau de vie individuel n'avait que trop duré.

15. Le fait que personne n'ait prédit la révolution de 1989 (sauf avec une marge d'erreur de plusieurs dizaines d'années) souligne combien il est difficile d'apprécier les menaces à la stabilité systémique. Les relations causales entre phénomènes sociaux et politiques sont extrêmement complexes, beaucoup plus que dans les sciences naturelles. C'est également le cas des relations entre les trois piliers de la stabilité que nous avons suggérés: elles sont presque certainement non linéaires et vraisemblablement sujettes au processus de «causalité circulaire» de Myrdal²⁰. Une grave dégradation de la situation économique peut ne pas ébranler la stabilité du système si les institutions continuent à bénéficier d'un fort soutien populaire et si elles répondent aux attentes qui sont placées en elles pour remédier au malaise social. En revanche, une dégradation relativement moindre des trois composantes risque de constituer une menace beaucoup plus grave pour la stabilité. Par ailleurs, le système peut offrir des exécutives internes: une croissance rapide du revenu peut détourner l'attention des faiblesses institutionnelles ou, de manière plus inquiétante, le nationalisme peut compenser, du moins temporairement, la faillite des institutions et la faiblesse des résultats économiques mais au risque d'une future détérioration des relations internationales. La tolérance dont font preuve différentes populations à différents moments vis-à-vis des épreuves sociales et économiques est un des phénomènes les plus difficiles à apprécier par les dirigeants de telle sorte qu'ils sont fréquemment surpris soit par les explosions soudaines de mécontentement ou au contraire par leur absence alors que tout portait à s'y attendre²¹. À la fin des années 1990, on a parfois proposé de construire des indicateurs

avancés des menaces économiques à la stabilité mais des méthodes simples, par exemple l'analyse de régression, seraient probablement de peu d'utilité. Il faut réaliser beaucoup plus de recherches appliquées et d'analyses quantitatives sur cette série de relations économiques et institutionnelles complexes. S'il est nécessaire de conceptualiser les relations entre les variables économiques et les variables non économiques, l'évaluation du risque consistera en dernière analyse et pour l'essentiel à apprécier l'interaction entre variables quantifiables et variables non quantifiables. Nous allons maintenant proposer comment améliorer pareilles estimations.

V. La CEE et la sécurité régionale

16. Comment les activités de la CEE s'insèrent-elles dans le cadre plus général de la sécurité? Le dossier de la sécurité s'est assurément beaucoup étoffé à la suite du processus d'Helsinki dans les années 70 et du fait de l'effondrement du communisme au début des années 90 mais les fondateurs de la CEE considéraient déjà en 1947 la collaboration économique entre tous les pays européens comme une importante contribution à l'unité politique des grandes puissances²². Bien que cette contribution ait été fortement entravée dans les premières années de la guerre froide, tous les membres de la Commission s'accordaient sur l'importance de l'institution comme instrument de consultation périodique et comme un «pont» entre l'Est et l'Ouest. Depuis 1954, lorsque l'Union soviétique a décidé de participer à tous les travaux techniques de la Commission, le dialogue et la coopération entre tous les États membres de la région sont permanents. L'importance de cette coopération régionale dans le contexte de la sécurité a été sanctionnée dans l'Acte final d'Helsinki en 1975, puis en 1989 dans le document de clôture de la Réunion de Vienne des représentants des États ayant participé à la CSCE. Dans ce dernier document, les participants se sont déclarés prêts «à utiliser davantage le cadre, les ressources et l'expérience dont dispose la CEE dans des domaines d'importance pour la mise en œuvre des recommandations de la CSCE». Depuis cette date, la coopération avec l'OSCE s'est considérablement développée, notamment parce que la deuxième corbeille de l'Acte final portait sur de nombreux domaines de la compétence de la Commission (d'ailleurs, les négociations sur de nombreux éléments de cette corbeille ont été facilitées par le fait qu'ils avaient déjà été examinés de manière approfondie par la CEE, exemple de rétroaction positive en provenance de la coopération «à la base»). En partie pour des raisons historiques, la coopération entre les États de la CEE a été axée sur un grand nombre de problèmes techniques précisément définis sur lesquels les parties intéressées pouvaient négocier sans remettre en cause leurs systèmes économiques et sociaux. Cette dernière restriction a aujourd'hui en partie disparu mais ce type de coopération pragmatique ou partant de la base s'est avéré en fait très efficace²³. Bien que la plupart des travaux touchant l'élaboration de conventions, de normes et de standards fassent rarement la une de l'actualité (en raison de leur nature technique), ils apportent des bénéfices considérables et directs aux pays membres et constituent une partie importante du mécanisme d'instauration de règles dans les relations internationales et de là, facilitent l'intégration économique de la région. Le fait qu'une telle coopération se traduise par d'importants avantages économiques contribue à renforcer l'engagement des États membres vis-à-vis du processus dont la réussite augmente d'autant les coûts d'une renonciation à y participer. Si l'on se place dans la perspective des arguments présentés plus haut, ces travaux techniques ont une portée plus large: ils ont contribué à créer un cadre dans lequel se sont forgés et profondément ancrés au cours des quelques 50 dernières années les pratiques de la concertation pour surmonter les différences d'intérêts et rechercher un terrain d'entente. Cela n'est pas un acquis négligeable et préfigure ce qu'un système de sécurité collective vise à atteindre au niveau global. Tant qu'elle demeure à l'écoute des besoins en évolution des pays membres, en particulier de ceux pour lesquels

la perspective d'adhésion à l'UE est plus lointaine, ou qui n'ont pas l'intention d'y adhérer, la CEE devrait continuer à apporter une contribution importante, par ses travaux, à la stabilité à long terme de la région²⁴.

17. L'élargissement des questions de sécurité à l'économie, à l'humanitaire, etc. permet notamment d'anticiper l'aggravation des problèmes ayant des incidences sur la sécurité dans ces domaines, où leur évolution passe souvent inaperçue des dirigeants politiques jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour éviter une crise. Si la coopération au sein de la CEE suppose pour l'essentiel une activité soutenue et non spectaculaire de longue haleine, il importe de surveiller, dans les domaines spécialisés de la Commission, l'apparition éventuelle de problèmes qui, laissés à eux-mêmes, seraient susceptibles de conduire, à terme, à de graves tensions internationales. Dans la section suivante, nous recensons un certain nombre de menaces potentielles de cette nature tandis que dans la dernière section, nous présenterons quelques propositions pour y faire face.

VI. Menaces à la stabilité dans la région de la CEE

18. Si l'on s'accorde à reconnaître que la prospérité économique, le respect des droits de l'homme et des minorités, etc. renforcent beaucoup la sécurité en général, l'analyse qui précède des composantes de la stabilité systémique permet de douter de la possibilité d'établir un lien entre des conditions économiques *particulières* et des menaces *déterminées* pour la sécurité. La prévision économique demeure une activité très aléatoire et il serait téméraire de tirer des conséquences sociales et politiques de prévisions économiques officielles. Néanmoins, il semble raisonnable de se demander de manière relativement pragmatique si certaines caractéristiques de la situation économique sont susceptibles d'aggraver les tensions et s'il y a lieu de prendre des mesures de précaution. On indiquera ici un certain nombre de domaines dans lesquels des risques existent, certains régionaux, d'autres sectoriels. Ce ne sont pas les seuls mais ils apparaissent de prime abord suffisamment importants pour mériter une attention accrue de la part de la Commission, de ses organes subsidiaires et du secrétariat.

19. Il ne fait depuis un certain temps aucun doute que le processus de transition en Europe centrale et orientale ainsi que dans l'ex-Union soviétique a été très inégal – un petit nombre de pays d'Europe centrale ayant progressé alors que d'autres ont connu une détérioration de leur situation, en particulier en Europe du Sud-Est et dans la CEI²⁵. Le PIB par habitant varie énormément dans la région de la CEE: une Europe occidentale très prospère relativement homogène contraste avec une périphérie très hétérogène et à faible revenu à l'Est. Dans un petit groupe de pays d'Europe centrale (Slovaquie, Hongrie, République tchèque et Slovaquie), le niveau moyen du PIB (en parité de pouvoir d'achat en dollars) représente de 50 à 70 % de la moyenne de l'UE; les chiffres de la Pologne et des États baltes sont un peu inférieurs mais la croissance et les anticipations y sont relativement bonnes. En revanche, en Europe du Sud-Est (ou dans les Balkans), le PIB moyen par habitant représente, au mieux le quart de la moyenne de l'UE (et beaucoup moins en Albanie). Pour la plupart de ces derniers pays, les années 90 ont été une décennie de régression économique et l'écart entre eux et les pays prospères de l'Ouest s'est creusé - en fait la différence entre eux et l'Europe centrale est aussi importante, sinon plus, que celle entre l'Europe centrale et l'Europe occidentale. Le retard économique et la stagnation, ainsi que le niveau élevé (à deux chiffres) du chômage, en particulier chez les jeunes gens, crée des conditions idéales pour le crime organisé, le trafic de stupéfiants et d'êtres humains ainsi que la pénétration d'immigrés clandestins dans l'UE. Les problèmes structurels de ces pays sont

profonds et ne datent pas d'hier: étant donné leur situation désavantagée au début de la transition, l'absence d'institutions fortes et leur handicap géographique par rapport au centre de l'Europe, les mesures classiques de réforme n'y ont guère été couronnées de succès. Les perspectives de croissance soutenue de l'économie yougoslave constituent un facteur clef pour le développement de la région. Mais le Gouvernement en place a eu beau procéder à d'importantes réformes, il n'a jusqu'à présent reçu qu'une petite partie du soutien financier attendu de la communauté internationale (la Yougoslavie compte encore plus d'un demi-million de réfugiés à l'intérieur de ses frontières et le chômage avoisine 30 %).

20. Les pays d'Asie centrale et du Caucase, où l'on trouve certains des pays les plus pauvres de la région de la CEE et où le PIB par habitant est bien inférieur à un cinquième du niveau moyen de l'UE, forment un autre groupe qui mérite l'attention. Certains d'entre eux pourront tirer parti de leur dotation en ressources naturelles (en particulier l'énergie) mais c'est un bienfait qui peut ne pas être sans danger, comme on l'a vu plus haut. Pour ces pays, il est crucial de savoir s'ils veulent et s'ils peuvent concevoir une stratégie pour s'employer à rejoindre le modèle «norvégien» ou s'ils se contentent simplement d'une société de rente comme les États du Golfe. À l'heure actuelle, un grand nombre de ces pays constituent également d'importants maillons dans les réseaux de la criminalité internationale et du trafic de stupéfiants.

21. Si l'on considère les trois piliers de la stabilité examinés précédemment, des failles touchant un ou deux d'entre eux risquent d'entraîner des cercles vicieux qu'il sera difficile de briser sans une aide coordonnée de l'extérieur. Dans la plupart des pays de l'Europe du Sud-Est les gouvernements sont élus de manière démocratique et les changements sont intervenus de manière pacifique, mais les institutions sont souvent fragiles ou inexistantes, ce qui réduit l'efficacité de la politique économique et par voie de conséquence contribue à nuire aux performances de l'économie et à la considération de l'État. L'imperfection des institutions jointe aux difficultés économiques rendront d'autant plus tentant le recours à l'autoritarisme, sous prétexte de venir à bout de l'opposition aux réformes. Cette tentation sera d'autant plus grande dans les pays de la CEI qui peuvent espérer d'importantes recettes pétrolières.

22. À l'heure actuelle, on sait peu de chose sur la répartition des revenus à l'intérieur de ces pays et s'agissant notamment des minorités et des différents groupes ethniques. Étant donné les risques irrédentistes dans diverses parties de ces régions²⁶, il apparaîtrait important de suivre de beaucoup plus près la situation économique et sociale dans ces pays (et ses rapports avec d'autres facteurs tels que les droits de l'homme).

23. Parmi les domaines de travail de la CEE où se posent de toute évidence des problèmes ayant d'importantes incidences sur la sécurité, on peut citer l'environnement et l'énergie, et dans les deux cas, certaines des questions les plus urgentes se posent dans les pays précités de la région qui sont relativement exposés.

24. La CEE est la seule institution paneuropéenne ayant pour vocation de développer la coopération dans le domaine de l'environnement et le développement durable dans la région. La dégradation de l'environnement, l'épuisement des ressources et les répercussions de ces phénomènes sur les pays voisins risquent très sérieusement de créer des conflits dans la région et de la déstabiliser. La CEE s'intéresse à toute une série de problèmes transfrontières - pollution atmosphérique, cours d'eau, accidents industriels - et les cinq conventions²⁷ qu'elle a élaborées constituent un cadre institutionnel et juridique important pour renforcer la coopération régionale

et résoudre les différends de manière pacifique et équitable. La *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus)* souligne l'importance de la transparence et du soutien du public pour résoudre les conflits et, à ce titre, apportent une contribution importante à la «paix démocratique».

25. Des problèmes majeurs n'en subsistent pas moins et l'un des plus graves concerne les eaux fluviales. Les conflits au sujet de leur utilisation, des mesures prises par les États en amont pour en réduire le débit, de la pollution et de la qualité de l'eau, sont endémiques. De plus, c'est un domaine où la portée des accords régionaux sur l'environnement est encore limitée. Dans la CEI et l'Europe du Sud-Est, les États riverains de cours d'eau importants tels que le Boug, la Debet, le Dniestr, le Dniepr, le Gandari, le Psoou, la Save, le Terek et la Trebisnica n'ont jusqu'à présent conclu aucun accord pour leur protection et leur utilisation durable. En Asie centrale, des conflits d'intérêt majeurs sur l'utilisation des cours d'eau transfrontières opposent par exemple, d'une part, le Kirghizistan et le Tadjikistan, qui veulent accroître leur capacité hydroélectrique et, d'autre part, le Kazakhstan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan dont la priorité est l'irrigation. Un grand nombre des pays d'Asie centrale, du Caucase et de l'Europe du Sud-Est n'ont pas encore adhéré à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux qui les obligerait à conclure des accords bilatéraux et multilatéraux. Les pays dans l'incapacité de ratifier les accords de la CEE dans le domaine de l'environnement et de s'y conformer amoindrissent leur utilité pour l'ensemble de la région et accroissent les menaces qui pèsent sur la sécurité. L'eau étant réputée être une source majeure de conflit²⁸, il y a là une série de problèmes dangereux qui appellent des solutions urgentes.

26. Les problèmes énergétiques sont plus variés et diffus et ne menacent pas, semble-t-il, la sécurité de manière aussi précise ni aussi urgente que les précédents. Il n'en reste pas moins que l'énergie constitue manifestement un facteur de production essentiel pour les économies de la région et les ruptures d'approvisionnement, les flambées des prix etc., peuvent avoir des conséquences économiques et sociales dévastatrices. Garantir la sécurité énergétique suppose toute une série de mesures, notamment pour réduire une dépendance excessive à l'égard d'une source d'énergie ou d'approvisionnement, veiller à la sécurité physique des gazoducs et des oléoducs, gérer la libéralisation des marchés de l'énergie et ses conséquences, etc. Pour résoudre ces problèmes, il faut plutôt consentir des efforts soutenus à moyen terme dans les domaines de la recherche et des politiques que réagir à des menaces concrètes facilement identifiées. En revanche, il serait souhaitable de régler d'urgence un certain nombre de conflits liés à l'énergie entre les membres de la CEI. Ils portent sur toute une série de questions; tarification, non-paiement ou paiement tardif des importations d'énergie, vol dans des pipelines de transit, droits d'accès aux infrastructures de transit et coupures d'approvisionnement, parfois pour de prétendus motifs politiques. Ces frictions bilatérales accroissent l'incertitude dans la région et découragent les investisseurs, nationaux comme étrangers²⁹.

27. Les menaces précises contre la sécurité sont peut-être moins nombreuses dans les secteurs du commerce international et des transports sur lesquels travaille la CEE et moins facilement prévisibles que celles qui concernent l'utilisation de l'eau, mais des interruptions dans les échanges et le bouleversement des liaisons de transport peuvent entraîner d'importants coûts économiques pour les pays touchés. On peut citer comme exemple, la fermeture du Danube et des liaisons routières à travers la Yougoslavie durant le conflit du Kosovo. D'une manière plus générale, la médiocrité des réseaux de transport régionaux ainsi que d'autres obstacles à

la fluidité des transactions économiques internationales, comme par exemple, la lourdeur des formalités et les autres causes de retard au passage des frontières, peuvent créer de sérieux goulets d'étranglement dans le cours de la reprise et de l'intégration régionales.

28. La facilitation du commerce, la modernisation des réseaux de transport international et la coordination des normes et des réglementations régissant leur fonctionnement, sont autant de facteurs qui concourent au processus plus large d'intégration économique dans la région de la CEE, processus jugé essentiel pour réduire les risques de conflits violents entre États et, en fonction de la répartition des avantages, également à l'intérieur de ces derniers. On part du principe que l'intégration accroît la prospérité de tous les pays concernés et que chacun de ceux-ci, constatant que l'amélioration de sa situation dépend de celle des autres, s'attache de plus en plus étroitement à résoudre pacifiquement les différends. De manière toutefois assez paradoxale, l'intégration accroît en même temps la vulnérabilité des économies aux perturbations provoquées par les grèves, les accidents et les actes de terrorisme. En effet, les avantages économiques de l'intégration dépendent étroitement d'économies d'échelle et d'une division croissante du travail entre les entreprises des différents pays. Celle-ci entraîne une dépendance accrue vis-à-vis des échanges et des moyens de communication internationale. On peut constater un tel développement de l'interdépendance dans l'élévation des ratios d'échanges, en particulier des échanges intra-industriels, par rapport au PIB; mais le phénomène est aussi très clairement illustré par les exemples suivants: une grève des métallurgistes en Allemagne fait craindre des suppressions d'emploi à Paris et à Birmingham dans la semaine, alors qu'un incendie dans une usine de composants à Toulouse peut entraîner l'arrêt d'une chaîne de fabrication d'automobiles à Göteborg pendant plusieurs jours; la fermeture de deux tunnels routiers alpins risque d'avoir rapidement des conséquences importantes sur l'économie de l'Italie du Nord et une panne dans un ou deux systèmes informatiques seulement peut provoquer la quasi-paralysie du dispositif de contrôle de la circulation aérienne civile en Europe. Les mesures prises pour pallier à la menace d'actions terroristes contre des installations essentielles entraîneront, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation des coûts de transaction, nationaux et internationaux, dans l'ensemble de la région et ralentiront ainsi le processus d'intégration effective. Il est difficile d'apprécier dans quelle mesure, mais il ne faut pas se dissimuler que de par leur nature même, des économies avancées et complexes sont éminemment vulnérables.

VII. Réagir aux menaces économiques contre la sécurité

29. La CEE n'est pas une organisation de sécurité même si, comme les autres organisations économiques internationales, ses activités contribuent à renforcer les fondements du système de sécurité. L'un de ses principaux atouts tient toutefois à l'appartenance paneuropéenne et nord-américaine de ses membres et à la nature multisectorielle des travaux de ses organes subsidiaires principaux et de son secrétariat. C'est une organisation dans laquelle, par exemple, les travaux des spécialistes de l'énergie, de l'environnement et des transports sont appréciés et où il devrait être possible d'intégrer étroitement les activités. Au demeurant, la conjonction de compétences sectorielles et la participation de tous les pays européens devraient en principe beaucoup faciliter et une approche multisectorielle des différentes sous-régions et une conception plus large des questions sectorielles, par rapport à la plupart des autres institutions régionales. La question qui se pose à la CEE est plutôt d'informer les responsables directs de la sécurité d'éventuelles menaces précises dans son domaine de compétence et de faire en sorte que ses préoccupations soient prises en considération dans un contexte politique plus large. Le débat doit d'abord porter sur ce que la CEE devrait elle-même faire pour donner du poids à ses analyses et

attirer l'attention sur elles, puis sur les moyens d'améliorer la coordination avec les autres institutions de la région.

30. L'analyse des trois principaux piliers de la stabilité a permis de conclure notamment que l'interaction entre les facteurs sociaux, politiques et économiques semblait devoir être complexe, réciproque et non linéaire. Ce qui rend ce type de problème particulièrement délicat est qu'il coïncide rarement avec les frontières traditionnelles de compétences spécialisées, les experts se cantonnant souvent à leurs spécialités sans grande considération (voire sympathie) pour les points de vue des autres disciplines ni même pour les conséquences de leurs recommandations en dehors de leur domaine particulier de responsabilité. On se trouve là en présence de véritables problèmes posés par l'intégration de l'analyse et par la défense de «domaines réservés» mais les organisations nationales et internationales, et la CEE elle-même, devraient s'efforcer d'améliorer les choses.

31. Lorsqu'il s'agit d'évaluer les problèmes d'une sous-région ou d'un secteur particulier, la CEE dispose d'une panoplie assez vaste de compétences spécialisées qu'elle peut en principe mobiliser pour procéder à une analyse relativement complète et présenter des conclusions et des recommandations bien argumentées. Par exemple, dans le cas d'une sous-région telle que l'Asie centrale ou les Balkans, la Division des analyses économiques et la Division de statistique devraient fournir le cadre général de l'analyse et déterminer les principaux problèmes économiques et questions qui se posent aux gouvernements; la Division du commerce et la Division des transports devraient pouvoir analyser de manière cohérente les obstacles à la reprise des échanges sous-régionaux et de l'intégration (dans l'Europe du Sud-Est par exemple); la Division de l'énergie et celle de l'environnement fourniraient des contributions analogues dans leurs domaines de compétences. De même, dans le cas des questions sectorielles, la Division de l'énergie ou celle de l'environnement, par exemple, devraient pouvoir bénéficier du soutien des divisions de l'analyse économique, de statistique et des transports. En pratique, il est difficile de mettre en place une telle concertation, non parce que le personnel compétent n'y est pas disposé, mais en raison de leurs spécialisations parfois trop étroites pour de telles perspectives de politique générale ou, le plus souvent, parce que leurs ressources sont déjà entièrement mobilisées par leurs organes subsidiaires principaux respectifs. Par ailleurs, ces derniers sont d'ordinaire réticents à voir ce qu'ils considèrent comme «leurs ressources» utilisées à des fins qu'ils jugent «extérieures à leur propre programme». Il n'en demeure pas moins nécessaire d'analyser ainsi les politiques selon des perspectives plus globales si l'on veut parvenir à tirer des enseignements fiables des travaux de la CEE en ce qui concerne la sécurité des différents pays et de l'ensemble de la région.

32. Les ressources consacrées à l'assistance technique doivent elles aussi être mieux ciblées. Ainsi, si l'on estime que les problèmes de l'eau dans le Caucase et l'Asie centrale constituent une menace importante pour la sécurité, l'assistance technique devrait viser en priorité à permettre aux pays de ratifier et d'appliquer les conventions et les autres accords destinés à réduire ou à éliminer une telle menace et à renforcer les perspectives de règlement pacifique grâce à la coopération. L'assistance technique suppose donc que l'on mobilise les compétences spécialisées dont disposent le secrétariat et ses organes subsidiaires principaux et qu'on les cible sur des priorités clairement définies.

33. Le plus difficile est toutefois d'intégrer les diverses évaluations économiques et techniques de la CEE avec celles d'autres disciplines et d'autres organisations de telle sorte que l'on puisse

évaluer globalement la gravité d'une menace pour la sécurité. Il serait vain que chaque «expert» ou institution surestime l'importance de son domaine d'intérêt: si l'on voit partout des menaces, rien ne sera fait. Les dirigeants politiques et leurs conseillers en matière de sécurité ont besoin de savoir si, par exemple, la probabilité de conflit dans la région ou le pays A est élevée ou faible et si elle est plus forte que dans la région ou le pays B, avant de décider quelle ligne de conduite adopter. Il faudrait donc dans un deuxième temps inviter des spécialistes des droits de l'homme, du droit constitutionnel, de l'administration publique et d'autres disciplines qui ne sont pas du ressort de la CEE, à procéder à leurs propres évaluations dans les domaines de compétences de la Commission. En cas de convergence des diverses analyses, le Secrétaire exécutif pourrait décider de porter la question à l'attention de la Commission (en vertu de l'article 6 du Règlement intérieur) et lui demander son avis sur l'opportunité d'attirer l'attention d'organes politiques supérieurs, tels que le Conseil de sécurité ou des organisations de sécurité régionale, sur la menace à la sécurité dont il est fait état, ainsi que sur la procédure pour ce faire.

VIII. Conclusion

34. Aujourd'hui, les principales menaces contre la paix et la sécurité dans la région de la CEE ne résident pas tant, semble-t-il, dans la perspective de conflits interétatiques que dans un certain nombre de sources intérieures d'instabilité. Celles-ci peuvent dégénérer en conflits violents, en raison notamment de la facilité avec laquelle des groupes dissidents peuvent se procurer des armements perfectionnés. L'intervention d'États extérieurs dans des conflits internes, en particulier ceux qui touchent des groupes ethniques ou d'autres minorités, accroît cependant le danger de guerre. De tels conflits internes, même lorsqu'ils ne mobilisent qu'un nombre relativement faible de combattants armés, causent généralement de très nombreuses souffrances aux populations civiles (grand nombre de victimes, de réfugiés et d'autres personnes déplacées) et ont d'énormes coûts économiques qui peuvent se répercuter sur les États voisins où ils ont souvent des conséquences déstabilisatrices. Les perspectives de la sécurité et de la paix sont d'autant meilleures que les États ont des économies prospères et que la répartition du revenu et de la richesse y est socialement acceptable; là où la pauvreté est massive et où les inégalités de revenus et de patrimoines sont flagrantes, les risques d'instabilité et de troubles sont d'autant plus élevés. La prévention des conflits violents dépend dans une large mesure de la compétence et de l'honnêteté de gouvernement, dont la légitimité soit reconnue par leurs citoyens et capables d'instaurer un ordre (au sens large du paragraphe 13 ci-dessus) et de maintenir des conditions de vie acceptables. L'intégration économique contribue à la prospérité et à la réduction des risques de conflits interétatiques mais son mécanisme même rend en revanche les économies plus vulnérables à des attaques terroristes et à d'autres formes de déstabilisation.

35. Les échecs de la diplomatie préventive sont en réalité dus à un défaut d'information et d'analyse plutôt qu'à un manque de volonté politique. Cela dit, une fonction publique internationale a pour mission de rassembler les données pertinentes, d'analyser la situation au mieux de ses capacités et de laisser le soin de la décision à d'autres.

36. Les échecs de la diplomatie préventive peuvent être attribués au manque d'information et à l'étroitesse du cadre d'analyse. Les résultats de nouveaux efforts visant à élargir et à mieux fonder l'analyse et l'information devraient alimenter le débat sur la politique à mener aux échelons national, régional et international afin de renforcer la volonté politique d'agir. Les organisations économiques internationales telles que la CEE, ont donc pour mission de consolider les fondements économiques de la sécurité et pour responsabilité de mettre en garde

contre toute menace à son encontre. Pareilles mises en garde doivent être faites sur la base d'analyses approfondies et rigoureuses si l'on veut qu'elles soient crédibles et elles doivent être ensuite portées à l'attention des organes politiques auxquels il appartient de prendre les décisions en matière de sécurité.

Notes

¹ Pavel K. Baer, «International Intervention in Secessionist Conflicts in Europe in 1990s», in Anthony McDermott (éd.), *Sovereign Intervention*, Oslo: PRIO [Institut international d'Oslo de recherches sur la paix] Rapport 2/99, p. 91. Hormis le Pays basque, la Turquie orientale et l'Irlande du Nord, les 17 conflits touchent la CEI ou l'ex-Yougoslavie.

² La question des droits de l'homme est aussi au cœur des discussions sur les conditions dans lesquelles il y aurait lieu de suspendre le principe jusqu'à présent sacro-saint de la souveraineté des États afin de permettre une intervention internationale pour prévenir l'épuration ethnique et les autres violations majeures des droits de l'homme.

³ Techniquement, ces caractéristiques des biens collectifs sont connues sous les noms de non-rivalité, non-exclusion et non-renonciation.

⁴ Charles P. Kindleberger, «International Public Goods without World Government», *American Economic Review* 5 1) 1986, p. 1 à 113; Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc Stern (éd.), *Global Public Goods - International Cooperation in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

⁵ John Maynard Keynes, *Les conséquences économiques de la paix*, Édition la Nouvelle Revue Française, 1920.

⁶ Ibid.

⁷ *The public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, New York: 1941, p. 672.

⁸ Le peu d'importance accordée, relativement parlant, par les spécialistes de la sécurité à la dimension économique, aux sources de stabilité intérieure et à leur rapport avec les relations internationales, est probablement l'une des raisons pour lesquelles la plupart des observateurs ont été surpris par les révolutions survenues en Europe orientale en 1989 et par l'effondrement de l'Union soviétique qui s'en est suivi.

⁹ Présentées en 1992, les idées du Secrétaire général de l'ONU concernant la diplomatie préventive passaient quasiment sous silence la dimension économique mais insistaient sur la démocratie et les droits de l'homme. Boutros Boutros-Ghali, *Agenda pour la paix*, ONU, New York, 1992. *L'Agenda pour le développement* n'est paru qu'en 1995. La CEE, qui a élaboré la première analyse complète du processus de transition en avril 1990, n'a pas cessé d'insister sur la relation étroite entre changements économiques et politiques dans les pays en transition (CEE, *Étude sur la situation économique de l'Europe en 1989-1990*, New York, 1990, ainsi que numéros ultérieurs).

¹⁰ Que l'on se rappelle la sombre observation de Tacite dans sa biographie d'Agricola; «*Ubi solitudinem faciunt, pacem appellant*».

¹¹ Emmanuel Kant, *Métaphysique des mœurs. Première partie. Doctrine du droit*. Paris, Vrin, 1993.

¹² Cela ne signifie pas que l'élargissement de l'OTAN favorisera automatiquement la démocratie. Dans le passé, certains de ses membres sont passés de la démocratie à l'autocratie et vice-versa sans quitter l'organisation. La principale force agissant en faveur des institutions démocratiques et de leur renforcement en Europe orientale est plus vraisemblablement l'Union européenne. Voir Dan Reiter, «Why NATO enlargement does not spread democracy», *International Security*, vol. 225, n° 4 printemps 2001, p. 41 à 67. Sur la question de savoir comment les démocraties éventuelles doivent se reconnaître entre elles et dans quelles conditions, voir Michael C. Williams, «The Discipline of the Democratic Peace: Kant, Liberalism and the Social Construction of Security Communities», *European Journal of International Relations*, Vol. 7(4) 2001, p. 525 à 553.

¹³ C'est un argument majeur de Karl Popper dans *La société ouverte et ses ennemis*, Paris, Seuil, 1979.

¹⁴ C'est l'un des principaux thèmes qui figure dans un recueil récent de ses conférences et discours. Voir Ha-Joon Chang (ed.), *Joseph Stiglitz at the World Bank: The Rebel Within*, Anthem Press: Londres, 2001, en particulier les chapitres 7 et 8. Rodrik a montré que les pays ayant un régime politique fermé et un gouvernement autoritaire avaient réagi de manière moins efficace aux effets des chocs pétroliers des années 1970 que les pays où la population avait généralement accès aux institutions politiques. Dany Rodrik «Where did all the growth go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses», *NBER Working Paper n° 6350*, National Bureau of Economic Research, New York: janvier 1998.

¹⁵ Michael A. Nelson and Ram D. Singh, «Democracy, Economic Freedom, Fiscal Policy and Growth in LDCs: A Fresh Look», *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 46(4), juillet 1998, p. 677 à 696.

¹⁶ Cette conclusion a été tirée après avoir neutralisé les autres facteurs qui influent sur le taux de croissance.

¹⁷ Paul Collier and Anke Hoeffler, «On Economic Causes of Civil War», *Oxford Economic Papers*, Vol. 50, octobre 1998. La probabilité de guerre civile ayant pour enjeu des ressources naturelles n'est toutefois pas monotone, plus forte dans les premiers stades de développement, elle diminue au fur et à mesure que s'accroissent les ressources financières de l'État et par conséquent sa capacité de se défendre par la force.

¹⁸ Michael L. Ross, «Does oil hinder democracy?», *World Politics*, Vol. 53(3), avril 2001, p. 325 à 361.

¹⁹ Adam Smith, *Théorie des sentiments moraux*, Paris, PUF, 1999.

²⁰ Lorsque la modification d'une variable se traduit par des modifications des autres variables qui agissent alors en retour sur la variable initiale. Gunnar Myrdal, *An American Dilemma*, Harper & Brothers: New York, 1944, appendice 3.

²¹ Sur ce dernier point, voir Michael Ellman, «The Social Costs and Consequences of the Transformation Process», *Economic Survey of Europe*, 2000, n° 2/3, Nations Unies, New York et Genève, 2000, p. 138 et 139, et également p. 46.

²² Voir David Weightman, *Economic Cooperation in Europe. A Study of the United Nations Commission for Europe*, Londres, 1956, p. 259.

²³ Depuis 1980, 14 instruments internationaux juridiquement contraignants, 5 conventions et 9 protocoles ont été adoptés dans le secteur de l'*environnement* sur les thèmes de la pollution atmosphérique, de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, des accidents industriels, des eaux transfrontières et de la participation du public. Dans le secteur des *transports*, plus de 50 accords et conventions ont été négociés pour garantir la sécurité et mettre en place des normes environnementales, harmoniser les réglementations nationales, simplifier les passages aux frontières et favoriser le développement de réseaux cohérents d'infrastructures routières, ferroviaires et de navigation intérieure. Dans le secteur du *commerce*, l'accent a été mis sur la facilitation, avec l'adoption de plus de 30 recommandations qui visent à alléger et à harmoniser les procédures et les formalités écrites; les gouvernements ont également adopté la Convention européenne sur l'arbitrage commercial international et des directives ont été publiées pour développer les échanges grâce à l'amélioration des pratiques juridiques et contractuelles. Dans le secteur de l'*énergie*, des accords internationaux ont été passés dans un certain nombre de domaines touchant le charbon et le gaz et les travaux en cours portent notamment sur l'harmonisation des réglementations et des prescriptions techniques nationales dans les secteurs de l'énergie et de l'environnement et l'utilisation rationnelle de l'énergie. La coopération dans le domaine de la *normalisation* touche toutes les activités techniques de la CEE, notamment le bois et les statistiques et le Groupe de travail des politiques d'harmonisation technique et de normalisation a présenté des recommandations pour améliorer l'harmonisation.

²⁴ Dans une étude des conflits armés survenus au cours d'une période de 35 ans, on a montré que l'appartenance commune à de nombreuses organisations internationales réduisait sensiblement la probabilité de conflits armés entre deux États et la probabilité était encore moindre lorsqu'il s'agissait d'États démocratiques et interdépendants. Voir Bruce Russett et divers collaborateurs, «The Third Leg of the Kantian Tripod for Peace: International Organizations and Military Disputes 1950-1985», *International Organizations* 52(3) 1998, p. 441 à 467.

²⁵ CEE, «Catching Up and Falling Behind: Economic Convergence in Europe», *Economic Survey of Europe*, 2000, n° 1, New York et Genève, 2000, chap. 5.

²⁶ Pavel K. Baer, *loc. cit.* p. 110, recense 16 conflits sécessionnistes possibles dans la région de la CEE, 7 moyennement probables et 5 fortement probables.

²⁷ Pour un compte rendu clair et concis de ces conventions, voir Branko Bosnjakovic, «The UNECE Environmental Conventions: Their Role and Potential to Promote Conflict Prevention and Settlement of Disputes in Transboundary Environmental Issues» in Eileen Petzold-Bradley et

divers collaborateurs (eds), *Responding to Environmental Conflicts: Implications for Theory and Practice*, Kluwer: Amsterdam, 2001, p. 264 à 282.

²⁸ Narolta Gaan, «Water Not Oil. Crisis of the Twenty-First Century», *World Affairs*, 5(3), juillet-septembre 2001, p. 94 à 108.

²⁹ Concernant les différends récents au sujet de l'énergie et les problèmes connexes des dettes entre pays de la CEI, voir CEE, *Economic Survey of Europe*, 2001, n° 1, p. 152 à 155 et p. 159 à 163.
