

CA1  
EA359  
97S02f

DOCS

.63067713 (F)



# LE RENFORCEMENT DE LA CONFIANCE DANS LE CONTRÔLE DES ARMEMENTS : *Une doctrine de transformation*

par  
James Macintosh  
Canadian Security Research

préparé pour  
La Direction de la non-prolifération et du contrôle des  
armements et du désarmement  
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Études sur le contrôle des armements et le désarmement, N° 2

## ÉTUDES SUR LE CONTRÔLE DES ARMEMENTS ET LE DÉSARMEMENT

La Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada publie périodiquement des *études sur le contrôle des armements et le désarmement* afin de diffuser, dans le cadre des travaux suivis que le Ministère effectue dans ce domaine, les résultats de recherches indépendantes réalisées pour le compte de ce dernier.

**Les opinions exprimées dans ces rapports sont celles des auteurs et elles ne correspondent pas nécessairement à celles du Ministère ou du gouvernement du Canada.**

L'illustration en page couverture symbolise le dialogue permanent sur le désarmement et la limitation des armements qu'entretiennent les Canadiens entre eux et celui qu'ils établissent avec la communauté internationale.

An English abstract of this study can be found on page xi of this document.

An English version of this study is available. To obtain a copy, please contact:

Non-Proliferation, Arms Control and  
Disarmament Division (IDA)  
Department of Foreign Affairs and  
International Trade  
125 Sussex Drive  
Ottawa, Ontario  
Canada  
K1A 0G2



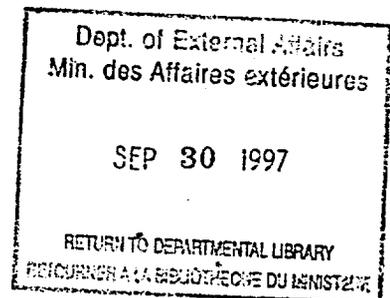
# LE RENFORCEMENT DE LA CONFIANCE DANS LE CONTRÔLE DES ARMEMENTS : *Une doctrine de transformation*

par  
**James Macintosh**  
Canadian Security Research

préparé pour

La Direction de la non-prolifération et du contrôle des  
armements et du désarmement  
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Études sur le contrôle des armements et le désarmement, N° 2



43-880-089

**Données de catalogage avant publication (Canada)**

Macintosh, James

Le renforcement de la confiance dans le contrôle des armements : une doctrine de transformation

(Études sur le contrôle des armements et le désarmement, ISSN 0828-394X ; no 2)

Publ. aussi en anglais sous le titre: Confidence building in the arms control process.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-81715-X

No de cat. E54-14/2-1996F

1. Armement -- Contrôle.
2. Mesures de confiance et de sécurité (Relations internationales)
  - I. Canada. Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement.
  - II. Titre.
  - III. Coll.

JX1974.M3214 1996

327.1'74'028

C97-980004-8

## TABLE DES MATIÈRES

Préface .....	v
Remerciements .....	vi
Liste des sigles .....	vi
Résumé .....	vii
Executive Summary .....	xi
Chapitre premier : Introduction .....	1
Contexte .....	2
Pourquoi il est important de comprendre le processus de renforcement de la confiance .....	4
Conclusion .....	5
Notes .....	5
Chapitre deux : Rétrospective et origines : La notion de renforcement de la confiance avant le document de Stockholm .....	7
L'étude d'origine .....	7
Cas historiques et contemporains autres que la CSCE/OSCE .....	9
L'expérience de la CSCE/OSCE et des MBFR .....	12
La typologie des mesures de confiance .....	13
Définir le renforcement de la confiance .....	15
Failles analytiques génériques .....	17
Évaluations insatisfaisantes .....	18
Faiblesse causale .....	19
Conclusion .....	20
Notes .....	20
Chapitre trois : La pensée contemporaine sur le renforcement de la confiance .....	27
Contexte .....	27
Le problème de causalité continue .....	29
Un regard plus attentif sur les problèmes de la perspective minimaliste .....	31
La notion de réinterprétation .....	33
Conclusion .....	34
Notes .....	34
Chapitre quatre : La doctrine de transformation du renforcement de la confiance .....	37
La doctrine de transformation en bref .....	37
La capacité de transformation du renforcement de la confiance .....	40
Les trois phases du processus de renforcement de la confiance .....	41
Le processus de transformation .....	43
Les conditions favorables .....	44

Un regard plus attentif sur la notion de communauté épistémique . . . . .	47
Les communautés épistémiques et le renforcement de la confiance . . . . .	49
Les institutions internationales et le renforcement de la confiance : une introduction . . . . .	50
Des visions contrastées des institutions internationales . . . . .	51
Le renforcement de la confiance et les régimes . . . . .	54
Résumé des implications institutionnelles . . . . .	56
Le renforcement de la confiance et les autres méthodes de gestion de la sécurité . . . . .	58
Le renforcement de la confiance et la vérification . . . . .	59
La surveillance concertée . . . . .	61
Classification des catégories de mesures de renforcement de la confiance . . . . .	62
Conclusion . . . . .	64
Notes . . . . .	65
 Chapitre cinq : Conclusion . . . . .	 73
La doctrine de transformation . . . . .	74
La transformation . . . . .	74
Les conditions favorables . . . . .	75
Les communautés épistémiques . . . . .	76
L'aspect institutionnel du renforcement de la confiance . . . . .	76
Autres applications et développements : problèmes et perspectives . . . . .	77
Répercussions sur le plan des politiques . . . . .	80
Conclusion . . . . .	83
Notes . . . . .	84
 Bibliographie choisie . . . . .	 85

## PRÉFACE

Le renforcement de la confiance est devenu l'un des thèmes dominants des débats internationaux sur la paix et la sécurité. Cela s'explique notamment par le fait que la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) a manifestement réussi à relâcher les tensions sur ce continent et à faciliter la transition pacifique de l'ère de la guerre froide. Cela s'explique peut-être aussi par la frustration que ressentent bon nombre de décideurs publics et d'analystes avec les autres méthodes de gestion de la sécurité employées face aux conflits difficiles que connaissent d'autres régions du monde. Il se peut enfin que cela ne soit qu'une mode des milieux diplomatiques. Quoi qu'il en soit, le renforcement de la confiance mérite que nous continuions de l'étudier attentivement car cela reste une démarche de premier plan face aux menaces sérieuses qui subsistent toujours en matière de paix et de sécurité internationales.

James Macintosh, expert de renommée internationale sur le renforcement de la confiance, était tout à fait qualifié pour faire le point sur cette question. Auteur d'une étude importante de 1985 intitulée *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne*, il a fait partie de délégations canadiennes à plusieurs conférences reliées à la CSCE/OSCE, à titre de conseiller technique, et il s'est aussi penché sur le renforcement de la confiance dans plusieurs autres contextes régionaux, notamment la péninsule coréenne et le Moyen-Orient. Il effectue actuellement une étude sur l'utilité que pourrait avoir le renforcement de la confiance dans les Antilles et il a également produit des analyses utiles sur la manière dont les mesures de confiance peuvent être appliquées dans des situations particulières de contrôle des armements, notamment le Traité global sur l'interdiction des essais nucléaires, la Convention sur certaines armes conventionnelles (Convention sur les armes inhumaines), et l'espace sidéral.

Dans ce rapport, M. Macintosh nous offre une analyse très utile du processus de renforcement de

la confiance et formule quelques suggestions utiles pour en améliorer les perspectives d'application avec succès. Considérant l'attention qu'a suscitée cette démarche de gestion de la sécurité, ainsi que son utilité potentielle, ce rapport est une pièce extrêmement utile et opportune à ajouter au dossier.

Ministère des Affaires étrangères et  
du Commerce international  
Ottawa, Canada  
Avril 1997

## REMERCIEMENTS

Je souhaite remercier toutes les personnes qui ont rendu possible la publication de ce rapport sur *Le renforcement de la confiance dans le processus de contrôle des armements : une doctrine de transformation*. Rod Byers (qui nous a malheureusement quittés) et David Leyton-Brown, de l'Université York, ont joué un rôle important dans la formulation de mes opinions sur les relations internationales et les questions de sécurité. Leur contribution à cet égard aura été durable. Au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, quatre personnes méritent une mention individuelle. Ron Cleminson (conseiller principal en vérification) est à l'origine de ma longue relation avec le Ministère et doit être remercié pour son soutien et son encouragement indéfectibles au cours des années. Alan Crawford (Programme de recherches sur la vérification) m'a offert un soutien et des conseils inépuisables pendant cette période, et je lui adresse des remerciements spéciaux pour son aide. Jill Sinclair (directrice de la Non-prolifération et du Contrôle des armements et du désarmement), et Gordon Vachon (directeur adjoint et chef des Recherches sur la vérification) méritent également mes remerciements pour leurs encouragements et leur soutien. J'ai par ailleurs bénéficié des conseils et de la sagesse d'un groupe innombrable de membres du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que de représentants d'autres pays, notamment à Vienne pendant les négociations de la CSCE/OSCE sur les mesures de renforcement de la confiance et de la sécurité. Je les en remercie tous sincèrement. Je ne saurais par ailleurs passer sous silence la gratitude que je ressens envers les membres de ma famille, qui ont rendu tout cela possible. Je leur adresse un très grand merci, surtout à ma mère à qui je dédie cet ouvrage.

## LISTE DES SIGLES

MRCS	Mesure de renforcement de la confiance et de la sécurité
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
MBFR	Réductions mutuelles et équilibrées des forces (négociations)
MTN	Moyens techniques nationaux
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (ex-CSCE)

## RÉSUMÉ

*Le renforcement de la confiance dans le processus de contrôle des armements : une doctrine de transformation* repose sur l'idée que les théories traditionnelles sur le renforcement de la confiance sont incomplètes et qu'il importe d'expliquer pourquoi et comment l'élaboration d'accords de renforcement de la confiance peut contribuer à améliorer les relations de sécurité. La doctrine de transformation exposée ci-après accorde moins d'importance aux mesures opérationnelles et davantage aux processus associés à leur élaboration et à leur mise en œuvre.

Le renforcement de la confiance, dans une doctrine de transformation, est une activité distincte que mènent les décideurs dans l'intention d'améliorer au mieux certains aspects d'une relation de sécurité traditionnellement antagoniste, grâce à la coordination et à la coopération en matière de politiques de sécurité. Cela suppose un processus exhaustif d'exploration, de négociation et de mise en œuvre d'initiatives conçues « sur mesure », notamment pour promouvoir l'interaction, l'échange d'informations et la contrainte. Cela suppose également l'élaboration et l'application de pratiques et de principes à la fois formels et informels pour l'élaboration concertée de mesures de confiance. Lorsque les conditions sont favorables, le processus de renforcement de la confiance peut *faciliter, focaliser, synchroniser, amplifier et généralement structurer le potentiel que présentent les relations de sécurité des États participants en vue d'une transformation positive*. Le processus de renforcement de la confiance ne consiste donc pas simplement à produire un accord et ne doit en aucun cas être confondu avec les mesures de confiance.

Dans la doctrine de transformation, la poursuite résolue d'accords légitimes de renforcement de la confiance est une activité

qui se prête particulièrement bien à l'obtention de changements positifs dans la manière dont on pense (transforme) la sécurité lorsque les conditions sont favorables. Cela s'explique par le caractère foncièrement coopératif de l'activité et par l'effet de soutien mutuel des mesures de renforcement de la confiance qui composent l'accord. Du fait de sa nature intrinsèque, le renforcement de la confiance peut faciliter et structurer le potentiel de changement des relations de sécurité lorsque certains États au moins sont insatisfaits des politiques et des méthodes établies et commencent à les remettre en question.

Un aspect particulièrement important de la doctrine de transformation est l'idée que les changements dans la manière dont on pense la sécurité, facilités par le renforcement de la confiance, peuvent être institutionnalisés sous la forme d'un nouvel ensemble de règles et de pratiques stipulant comment les États participants devraient coopérer et se faire concurrence dans leurs relations de sécurité. Ces relations restructurées redéfinissent ce que l'on considère comme un comportement normal entre les États concernés. Si l'on ne parvient pas à transformer, ne serait-ce que modestement, les attentes des États sur le plan de la sécurité grâce au renforcement de la confiance, on voit mal comment le processus pourrait améliorer sérieusement les relations fondamentales de sécurité.

Le succès du renforcement de la confiance exige une interaction entre les hauts fonctionnaires et les experts des États participants, lorsque les conditions sont favorables au changement. Le processus de renforcement de la confiance leur permet de formuler puis d'institutionnaliser des idées, pratiques et principes nouveaux et plus positifs pour définir et entretenir leurs relations de sécurité. Les conditions favorables nécessaires comprennent :

- (1) une « lassitude » des gestionnaires de la sécurité;
- (2) un malaise et une insatisfaction à l'égard des politiques de sécurité établies;
- (3) des préoccupations au sujet du coût intérieur de maintien du statu quo;
- (4) un groupe d'experts (communauté épistémique);
- (5) une nouvelle génération de décideurs plus souples et plus éclairés;
- (6) une tribune de débat et d'interaction; et,
- (7) peut-être, une initiative représentant un « acte de foi » d'au moins un politicien clé de niveau élevé capable de franchir un seuil émotif et conceptuel clé.

Le renforcement de la confiance semble très prometteur comme démarche de gestion de la sécurité. Toutefois, son potentiel ne pourra être pleinement exploité tant que les efforts ne reposeront pas sur une compréhension du processus et du fonctionnement qui soit pertinente sur le plan des politiques et solide sur le plan des concepts. S'en remettre à la démarche « minimaliste » traditionnelle, qui a tendance à réifier le contenu opérationnel des mesures de renforcement de la confiance considérées comme l'essence même de la démarche, risque de ne pas être fort utile. C'est en effet une démarche qui ne tient pas compte des conditions indispensables à un renforcement de la confiance efficace, et qui n'indique pas de manière convaincante pourquoi et comment l'adoption de ces mesures va améliorer les relations de sécurité. Et concocter de nouvelles variantes implicitement fondées sur le raisonnement traditionnel ou sur des ententes trop générales ne sera pas plus efficace, car elles sont généralement dénuées de fondements théoriques. Le renforcement de la confiance doit être envisagé comme un processus et non pas être assimilé aux mesures de confiance et à leurs effets.

Plusieurs obligations découlent de la doctrine de transformation, du point de vue des politiques publiques.

#### 1) Comprendre le potentiel et les limites du renforcement de la confiance

Les instigateurs et les agents du renforcement de la confiance auront plus de chances de succès dans leur recours à cette démarche pour transformer les relations de sécurité s'ils se font une idée très claire et conceptuellement solide de ce qui marche bien, et dans quelles circonstances. Le renforcement de la confiance comprend des exigences et objectifs précis et exige des méthodes particulières pour atteindre ces objectifs; tout cela doit être clairement explicité.

#### 2) Faire la distinction entre le processus de renforcement de la confiance et les mesures de confiance

Les décideurs doivent bien se garder de confondre renforcement de la confiance et adoption de mesures de confiance. Le renforcement de la confiance est clairement un *processus*, et c'est précisément cela qui aide les décideurs à restructurer les relations de sécurité de façon à en accentuer l'aspect coopératif et à réduire les risques de conflit et de malentendu. En conséquence, ils devraient se concentrer de plus en plus sur l'identification des moments où le changement devient possible et sur l'élaboration concertée d'accords de sécurité lorsque les conditions favorables sont réunies. Ils devraient s'attacher moins à l'élaboration d'un ensemble de mesures de confiance, ce qui leur serait tout naturel s'ils s'efforçaient de trouver des solutions axées sur la coopération. Les analystes, quant à eux, devraient s'attacher plus à comprendre le rôle des conditions favorables et à expliquer la nature du processus de renforcement de la confiance qu'aux mesures elles-mêmes et à ce qu'elles font.

### 3) Encourager des recherches sur l'élaboration des politiques

Il est essentiel que les décideurs comprennent mieux les avantages et les limites du renforcement de la confiance pour faire l'usage le plus productif possible de cette démarche de gestion de la sécurité, et qu'ils ne se désillusionnent pas si la démarche est mal appliquée. Favoriser cette attitude exige que l'on consacre au renforcement de la confiance plus de recherches pertinentes du point de vue de l'élaboration des politiques. Ces recherches devraient englober à la fois des études de cas sur les nouvelles applications — tant dans de nouvelles régions du monde que dans de nouveaux secteurs thématiques — ainsi que des études génériques du processus lui-même. Analystes et décideurs publics, surtout dans divers contextes régionaux, doivent collaborer pour que l'explication du renforcement de la confiance soit cohérente du point de vue des politiques publiques et exprime avec exactitude ce qui se passe vraiment lorsque le processus réussit. La doctrine de transformation fait ressortir certaines des questions qui devraient intéresser analystes et décideurs œuvrant dans ce but.

### 4) Comprendre l'importance des conditions favorables et les stimuler le plus possible

L'une des conséquences importantes de la doctrine de transformation, sur le plan des politiques publiques, est la nécessité de bien juger quand sont réunies les conditions susceptibles d'appuyer les efforts de renforcement de la confiance. En imposant ou encourageant le renforcement de la confiance avant que les participants ne soient prêts, on a peu de chance d'obtenir des résultats positifs. Et certaines conditions indispensables sont peut-être plus faciles à favoriser que d'autres. Un corollaire de l'importance de ces conditions favorables et de notre aptitude limitée à en favoriser certaines est que le moment des initiatives de renforcement de la confiance est un facteur primordial. On ne doit pas considérer le renforcement de la confiance comme une panacée qui permettrait

d'améliorer des relations de sécurité antagoniques avant que les parties ne soient vraiment prêtes à un changement constructif.

### 5) Favoriser la création de groupes d'experts et de tribunes de débat

Autre conséquence non négligeable de la doctrine de transformation, toujours du point de vue de l'élaboration des politiques : la nécessité pour les parties intéressées de stimuler la création de communautés épistémiques, auxquelles il sera crucial d'intégrer des représentants des gouvernements ainsi que des forces militaires et de la défense. Il semble que la présence d'une communauté épistémique transnationale efficace soit un facteur extrêmement positif pour lancer et structurer le processus de renforcement de la confiance. Un groupe d'experts réputés pourrait fournir aux décideurs publics intéressés qui sont mécontents du statu quo des relations de sécurité une lecture originale et utile du « problème », de façon à l'aborder sous un angle prometteur. Favoriser l'éclosion de tels groupes d'experts nationaux et régionaux pourrait aussi aider les décideurs à reconnaître les signes précurseurs du désenchantement que suscite le statu quo des relations de sécurité et, par là-même, en stimulant l'apparition d'une communauté épistémique, pourrait contribuer indirectement à l'émergence d'autres conditions favorables.

Groupes d'experts et agents gouvernementaux ont cependant besoin de tribunes adéquates — formelles et informelles — de débat et d'interaction. Cela constitue une autre des conditions favorables sur lesquelles on (c'est-à-dire les participants éventuels ou de tierces parties intéressées) devrait pouvoir exercer une influence bénéfique.

### 6) Assurer un rôle aux tierces parties intéressées

Les tierces parties ont un rôle spécial à jouer, surtout pour favoriser l'éclosion de véritables communautés épistémiques. Des organisations internationales comme les Nations unies, des instituts de recherche et

certains gouvernements intéressés ayant une certaine compétence en la matière pourraient apporter une contribution non négligeable à la réflexion sur le renforcement de la confiance et à sa promotion internationale. Ils pourraient par exemple contribuer activement à la tenue d'ateliers et de colloques où des experts et des représentants gouvernementaux pourraient affiner leur compréhension du fonctionnement du renforcement de la confiance. Ils pourraient en outre aider les États intéressés et les experts régionaux à chercher des méthodes opérationnelles efficaces et peu coûteuses comme la surveillance concertée, qui peuvent appuyer efficacement les efforts traditionnels ou non de renforcement de la confiance.

Si le renforcement de la confiance finit par être mieux compris dans ses divers contextes d'application, nous devons peut-être en revoir notre interprétation fondamentale. Chaque nouvelle application du renforcement de la confiance peut différer des autres à des égards importants, ce qui nous obligera à réexaminer ce que l'on en croyait jusque-là essentiel. La doctrine de transformation se prête relativement bien à une telle remise en question, car elle situe le renforcement de la confiance dans un cadre institutionnel plus large et distingue clairement les mesures de confiance des processus associés à leur formulation. L'une des possibilités attrayantes à ce sujet concerne les efforts déployés pour étendre notre champ de réflexion sur le renforcement de la confiance afin d'y intégrer les régimes de sécurité non traditionnels qui témoignent déjà de caractéristiques de coopération (« expansion de la confiance »). *Le renforcement de la confiance dans le processus de contrôle des armements : une doctrine de transformation* a pour ambition de contribuer à l'avancement de ce processus continu de compréhension du renforcement de la confiance.

## EXECUTIVE SUMMARY

*Confidence Building in the Arms Control Process: A Transformation View* sees conventional understandings of confidence building as incomplete and focuses on why and how developing confidence building arrangements can help to improve security relations. The transformation view shifts attention away from operational measures towards the processes associated with their development and application.

Confidence building, according to the transformation view, is a distinct activity undertaken by policy makers with the minimum intention of improving some aspects of a traditionally antagonistic security relationship through security policy coordination and cooperation. It entails the comprehensive process of exploring, negotiating, and then implementing tailored measures, including those that promote interaction, information exchange, and constraint. It also entails the development and use of both formal and informal practices and principles associated with the cooperative development of CBMs. When conditions are supportive, the confidence building process can *facilitate, focus, synchronize, amplify, and generally structure the potential for a significant positive transformation in the security relations of participating states*. Thus, the confidence building process involves more than simply the production of a confidence building agreement and definitely should not be confused with what CBMs do.

The serious pursuit of legitimate confidence building arrangements, according to the transformation view, is an activity that is particularly well-suited to fostering positive changes in security thinking (transformation) when conditions are supportive. This is due to the activity's fundamentally cooperative character and the reinforcing nature of the confidence building measures that comprise an arrangement. Confidence building, because of its basic character, is able to facilitate and

structure the potential for change in security relationships when at least some states are dissatisfied with, and beginning to question, *status quo* security policies and approaches.

A particularly important dimension of the transformation view is the proposition that the changes in security thinking facilitated by confidence building can become institutionalized as a collection of new rules and practices stipulating how participating states should cooperate and compete with each other in their security relationship. This restructured relationship redefines expectations of normal behaviour among participating states. Without at least a modest transformation of basic security expectations flowing from its application, it is difficult to see how confidence building can improve basic security relations in meaningful ways.

Successful confidence building requires interaction amongst officials and experts from participating states, when conditions are supportive of change. The process of confidence building permits them to formulate and then institutionalize new, more positive ideas, practices, and principles defining their security relations and how to maintain them. The necessary supporting conditions include:

- (1) "security management fatigue";
- (2) unease and dissatisfaction with *status quo* security policies;
- (3) concern about the domestic costs of maintaining the *status quo*;
- (4) a group of experts (an epistemic community);
- (5) a new generation of more flexible and sophisticated policy makers;
- (6) a forum for discussion and interaction; and
- (7) perhaps, a "leap of faith" initiative by at least one key senior policy maker that is capable of crossing a key emotional and conceptual threshold.

Confidence building appears to offer considerable promise as a security management approach. However, this potential cannot be fully realized unless a policy-relevant and conceptually sound understanding of the confidence building process and how it works animates application efforts. Relying on the traditional "minimalist" accounts of confidence building, with their tendency to reify the operational content of confidence building measures as the essence of "confidence building", is unlikely to provide much help. This approach, in particular, does not speak to the conditions that should be in place for effective confidence building to occur and lacks a convincing account of why and how adopting these measures will improve security relations. Coining new variants that rely implicitly on traditional reasoning or employ understandings that are excessively broad will not help either, because typically they lack a conceptual foundation. Confidence building should be seen as a process and not be equated with CBMs and what they do.

A number of policy implications flow from the transformation view of confidence building.

1) Understand the Opportunities and Limitations of Confidence Building:

Sponsors and participants will be more likely to enjoy success in employing the confidence building approach to change security relationships if they have a clearer, conceptually-based understanding of how it works and under what circumstances. Confidence building has specific requirements, objectives, and associated methods capable of achieving those objectives; all of which require clear articulation.

2) Distinguish Between Confidence Building Process and CBMs:

Policy makers should not mistake the adoption of CBM-like measures for confidence building. The latter clearly is a *process* and it is this process dimension of confidence building that helps policy makers to restructure

security relationships, rendering them more cooperative in character and less likely to lead to conflict and misperception. As a result, policy makers should concentrate increasingly on identifying when change is possible and on developing cooperative security arrangements when conditions are supportive. They should concentrate less on CBM package design, which will flow naturally from the effort to develop cooperative solutions. Analysts should concentrate more on understanding the role of supporting conditions and on explaining the nature of the confidence building process rather than focussing on CBMs and what they do.

3) Encourage Policy Relevant Research:

A better understanding by policy makers of the strengths and limitations of confidence building is essential to ensure that they make the most productive use of this security management approach and do not become disillusioned because of the approach's misapplication. Fostering this understanding requires more policy relevant research into confidence building. Such research should include both case studies of new applications -- both in new geographic regions and in new issue areas -- as well as generic studies of the confidence building process itself. Analysts and policy makers, particularly in various regional contexts, need to work closely to ensure that the explanations of confidence building make sense from a policy perspective and accurately capture what really occurs during successful confidence building. The transformation view suggests some of the issues that should concern analysts and policy makers as they pursue this goal.

4) Recognize the Importance of Supporting Conditions and Foster Them Where Possible:

An important policy implication flowing from the transformation view is the need to gauge when conditions are present that can support confidence building efforts. Imposing or encouraging confidence building before participants are ready for change is unlikely to

lead to successful outcomes. Some supporting conditions may be more amenable to influence than others. A corollary deriving from the importance of these supporting conditions and the limited ability to influence some of them is that the timing of confidence building initiatives matters very much. Confidence building should not be viewed as a panacea, capable of improving antagonistic security relations before potential participants are ready for constructive change.

#### 5) Encourage Development of Expert Groups and Discussion Forums:

Another important policy implication associated with the transformation view is the need for interested parties to encourage epistemic community growth. Including governmental links with this community and the participation of military and defence officials is critical. The presence of an effective transnational epistemic community appears to be an extremely constructive factor in initiating and structuring the confidence building process. A group of recognized experts can provide interested policy makers who are dissatisfied with *status quo* security relationships with a useful, new understanding of "the problem" and a promising way of addressing it. The process of encouraging national and regional experts groups can also help policy makers to recognize emerging dissatisfaction with *status quo* security policy approaches and in this way encouraging epistemic community development can indirectly affect the emergence of some other supporting conditions.

Expert communities as well as governmental officials require appropriate forums -- both formal and informal -- for discussion and interaction. This is another supporting condition that seems likely to be amenable to deliberate influence, either by potential participants or by interested third parties.

#### 6) A Role for Interested Third Parties:

There is a special role for interested third parties, particularly in encouraging the development of genuine epistemic communities. International organizations such as the United Nations, research organizations, and interested governments with some competence in this area might make important contributions to confidence building thinking and its promotion across borders. They might, for example, actively promote workshops and seminars where experts and government officials can develop a keener understanding of how confidence building works. They might also help acquaint interested states and regional experts with various cost-effective, operational approaches such as cooperative monitoring that can play a useful role in supporting both traditional and non-traditional confidence building efforts.

As confidence building becomes better understood in a variety of application contexts, it may be appropriate to revise our understanding of it. Each new application of confidence building may differ in key ways, obliging us to reconsider what we once thought was essential to its basic character. The transformation view is relatively well-suited to facilitating such revision because it places confidence building within a broader institutional framework and separates CBMs from the processes associated with their development. One attractive possibility is the case of efforts to expand our thinking on confidence building to encompass non-traditional security regimes that already exhibit cooperative characteristics ("confidence expanding"). *Confidence Building in the Arms Control Process: A Transformation View* is intended as a constructive step to help move this on-going process of understanding confidence building forward.



## CHAPITRE PREMIER

### INTRODUCTION

*Le renforcement de la confiance dans le processus de contrôle des armements : une doctrine de transformation* est une analyse essentiellement conceptuelle du renforcement de la confiance envisagé comme méthode de gestion de la sécurité. Bien qu'elle commence par un examen critique des idées traditionnelles sur le renforcement de la confiance (dont certaines proviennent de mon étude d'il y a 12 ans), son objectif principal est de formuler une doctrine contemporaine générale de la démarche de renforcement de la confiance. L'analyse critique met en lumière certains problèmes qui continuent de miner les théories conventionnelles à ce sujet. La doctrine de transformation exposée dans ce rapport vise à résoudre ces problèmes, de manière à produire une interprétation plus exacte et plus utile de cette démarche.

L'analyse présentée dans les pages qui suivent repose sur l'idée que le renforcement de la confiance est une catégorie distincte des activités de gestion de la sécurité, englobant un processus exhaustif de recherche, de négociation puis de mise en œuvre de mesures d'information, d'interaction et de contrainte, conformément à des méthodes et à des principes foncièrement axés sur la coopération. Toutefois, cette démarche peut également comprendre plus que l'adoption d'accords intégrant les mesures de confiance connues. Lorsque les conditions sont favorables, entreprendre le processus de renforcement de la confiance peut *faciliter, focaliser et amplifier le potentiel de transformation positive des relations de sécurité d'États qui ne sont plus satisfaits des politiques de sécurité existantes*. Cette transformation, qui peut s'exercer sur une gamme étroite ou beaucoup

plus large de questions de sécurité, exige une restructuration des idées sur au moins certains aspects des politiques de sécurité et sur la nature fondamentale des relations de sécurité. Dans la doctrine de transformation, le processus de renforcement de la confiance se prête particulièrement bien à la nécessité de structurer et de favoriser l'institutionnalisation de ce potentiel de changement selon des principes généraux de coopération.

Du fait de sa nature intrinsèque, le renforcement de la confiance est un outil potentiellement puissant de gestion de la sécurité qui, lorsqu'on l'utilise de manière réfléchie et dans de bonnes conditions, peut contribuer à des changements positifs sur la manière dont des États méfiants se perçoivent mutuellement. De fait, à cause de ses caractéristiques, le renforcement de la confiance occupe peut-être une place très particulière parmi les méthodes de gestion de la sécurité, de par son aptitude à faciliter des changements constructifs sur la manière dont on pense la sécurité.

Cela dit, les changements positifs ne sont ni automatiques ni inévitables. Si l'on ne s'est pas assuré auparavant qu'existent les principales *conditions favorables*, le soupçon continuera et les efforts de renforcement de la confiance n'auront guère d'effets que symboliques ou rhétoriques. Autrement dit, le simple fait d'adopter des mesures de confiance *ne suffit pas* à lui seul à changer les choses de manière positive, et le processus n'a guère de chance de survivre à l'indifférence ou à l'absence d'un réel leadership. En outre, si les changements fondamentaux apportés à la manière dont on pense la sécurité ne trouvent pas au moins un minimum d'expression institutionnelle, le

processus risque fort de s'étioler. En ce sens, il se peut fort bien qu'il existe une fenêtre d'opportunité très précise pendant laquelle le renforcement de la confiance peut aider à transformer des relations de sécurité difficiles.

Les possibilités offertes par le renforcement de la confiance suscitent beaucoup d'espoir, particulièrement dans le sillage du succès des négociations de renforcement de la confiance de la fin des années 1980 et du début des années 1990 de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, la CSCE (que l'on appelle aujourd'hui l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe, ou OSCE). Après tout, le renforcement de la confiance — envisagé comme processus général d'élaboration, de négociation et de mise en œuvre d'une entente — semble avoir joué un rôle important dans la remarquable transformation des relations de sécurité européennes pendant cette période.

Cette interprétation repose sur deux conditions qui sont importantes pour la suite de notre analyse et qu'il convient d'explicitier. Les voici :

- 1) il y a effectivement eu une transformation réelle des relations de sécurité de la plupart des États de l'OSCE, et
- 2) le « renforcement de la confiance » — envisagé comme processus — a joué un rôle important dans cette transformation.

Je n'affirme pas ici que l'élaboration, la négociation et la mise en œuvre d'accords de renforcement de la confiance aient été la cause unique de cette profonde transformation des relations de sécurité, seulement que le renforcement de la confiance semble avoir joué un rôle important, au minimum en aidant à institutionnaliser certains changements. Le simple fait que des accords de renforcement de la confiance d'une vaste portée et qu'un traité

important de réduction des forces (le Traité sur les forces conventionnelles en Europe, ou Traité FCE) aient été négociés et bénéficient encore maintenant d'un large appui suffit amplement à prouver que des relations de sécurité transformées ont été institutionnalisées.

Les perspectives d'élaboration d'accords efficaces de renforcement de la confiance dans de nouveaux secteurs, inspirés ou modelés par l'expérience européenne et ses enseignements généralisés, semblent donc prometteuses et découlent directement de ce premier succès. Si l'on réussit à produire des changements identiques ou similaires dans d'autres champs d'application, la démarche de renforcement de la confiance s'avérera à la fois puissante et générale.

Il n'en reste pas moins que c'est une méthode de gestion de la sécurité encore mal comprise, même dans le cas de la CSCE/OSCE. Cela veut dire que ses promesses réelles sont plus incertaines qu'on ne le pense généralement. Donc, si on veut l'appliquer efficacement dans de nouveaux contextes, il faut bien comprendre comment elle fonctionne et ce qu'elle implique. En outre, et c'est important, cette compréhension doit être formulée en des termes aussi généralisés que possible et doit reposer sur des fondements conceptuels rigoureux. Jusqu'à présent, les études spécialisées consacrées au renforcement de la confiance n'ont pas été aussi utiles qu'on aurait pu l'espérer car elles ont trop eu tendance à être à la fois opérationnelles dans leur orientation et *athéoriques*.

### Contexte

*Le renforcement de la confiance dans le processus de contrôle des armements : une doctrine de transformation* analyse diverses questions d'ordre conceptuel et pratique reliées au renforcement de la confiance, dans le but d'en faire mieux comprendre la nature et le

potentiel. Mon but est d'aller au-delà des analyses actuelles, trop simplistes — et d'ailleurs tout à fait périmées — afin d'arriver à expliquer cette méthode puissante de gestion de la sécurité en mettant en relief son aptitude, qui est sous-estimée, à favoriser une transformation de relations de sécurité difficiles, dans des circonstances précises.

Il est clair que les opinions présentées dans ce rapport sont loin d'être généralement partagées. La plupart des spécialistes du renforcement de la confiance envisagent la question en termes beaucoup plus simples, ancrés dans la pensée du début des années 1980. Voilà pourquoi on a fortement tendance, dans les milieux politiques et analytiques, à employer ce qu'on peut qualifier de « thèse minimaliste » du renforcement de la confiance, mais il s'agit là d'une thèse qui, typiquement, n'explique pas clairement comment fonctionne le processus, c'est-à-dire comment et pourquoi élaborer, négocier et mettre en œuvre un accord de renforcement de la confiance peut améliorer sensiblement une relation de sécurité caractérisée par le soupçon, le malentendu et une présomption d'hostilité.

Selon cette interprétation minimaliste, le « renforcement de la confiance » est très rarement associé à un véritable processus; il est plutôt considéré, à toutes fins pratiques, comme synonyme de *l'utilisation* de mesures de confiance ou, ce qui est encore moins utile, comme synonyme de ces mesures elles-mêmes. En outre, on traite ces mesures en supposant généralement, mais sans dire pourquoi, que l'adoption et l'utilisation de mesures de confiance réduiront plus ou moins automatiquement le soupçon et les malentendus et, partant, amélioreront les relations de sécurité. On suppose que cela se produira parce que les États participants disposeront d'informations accrues (et plus fiables) sur les intentions, capacités et activités militaires les uns des autres.

Hélas, ce postulat minimaliste est inadéquat pour fonder une explication et, par conséquent, une action. *Dans une relation militaire antagonique persistante, échanger plus d'informations ne va pas nécessairement réduire les tensions ni déboucher sur une relation meilleure et plus stable si l'on n'opère pas de changement plus fondamental qu'un accroissement de la transparence.* Il serait tout aussi logique de penser, par exemple, qu'un surcroît d'informations risque autant d'augmenter le soupçon que de le diminuer car il peut renforcer les peurs existantes et ajouter de nouveaux risques de malentendu. C'est cette affirmation que « quelque chose de plus » qu'un surcroît de transparence doit se produire pour que les relations de sécurité s'améliorent vraiment qui distingue le plus clairement cette étude de la plupart des autres consacrées au renforcement de la confiance.

La théorie du renforcement de la confiance exposée dans cette étude exige plus : elle exige qu'on se demande *pourquoi* les relations de sécurité s'améliorent suite à la négociation et à la mise en œuvre d'accords de confiance. Cette position plus exhaustive et plus rigoureuse pose en principe qu'une amélioration notable des relations de sécurité est l'objectif central et délibéré de la participation au processus d'élaboration de politiques sur le renforcement de la confiance. Elle postule en outre comme hypothèse de travail que s'engager fermement dans ce processus produira effectivement un changement positif. En revanche, elle ne suppose *pas* qu'un changement positif se produira automatiquement, simplement parce qu'on aura plus d'informations ou parce qu'on aura adopté divers types de mesures de confiance standard. Au contraire, elle traite le processus d'amélioration des relations de sécurité comme un phénomène qu'il est indispensable d'expliquer, à la fois en soi *et* dans le contexte du fonctionnement des négociations de renforcement de la confiance et des ententes correspondantes.

Les thèses exposées dans *Le renforcement de la confiance dans le processus de contrôle des armements : une doctrine de transformation* se démarquent nettement de la position minimaliste. Elles constituent une réinterprétation tout à fait délibérée, bâtissant un nouvel édifice important sur la position minimaliste incomplète et d'orientation opérationnelle. Elles se distinguent également très nettement de la position que j'exposais il y a 12 ans dans *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne*<sup>1</sup>, suite à ma première approche du phénomène. Cette première étude, bien que critique à l'égard de certaines failles des analyses professionnelles de l'époque, se faisait généralement l'écho des postulats fondamentaux de ce corpus théorique. Elle témoignait aussi d'un certain scepticisme quant à la valeur de la démarche de renforcement de la confiance.

L'analyse du renforcement de la confiance exposée dans les pages qui suivent est le fruit de 12 années de réflexion intermittente, c'est-à-dire d'une période d'évolution conceptuelle qui a vu naître plusieurs variantes distinctes de l'analyse évoquée pour la première fois dans l'étude d'origine. Rétrospectivement, je peux dire que certaines de ces variantes étaient faibles, notamment en ce qui concerne la relation entre le renforcement de la confiance et la transformation, mais il n'en reste pas moins que le processus d'explicitation générale du sens du renforcement de la confiance n'a cessé de progresser. Bien que ce processus analytique soit loin d'être achevé, la présentation actuelle de mes idées sur le renforcement de la confiance représente à mes yeux un progrès considérable dans l'effort de compréhension générale de ce qu'implique le « renforcement de la confiance » et de la manière dont il fonctionne.

### Pourquoi il est important de comprendre le processus de renforcement de la confiance

L'incapacité continue des analystes à expliquer les arcanes du processus de renforcement de la confiance est plus importante — et beaucoup plus visible — aujourd'hui qu'il y a 12 ans, lors de la rédaction de *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne*. Dans cette première étude, en effet, le problème n'avait pas de véritable contexte de définition puisqu'il n'existait alors qu'un seul accord prototype ou rudimentaire : l'Acte final d'Helsinki de 1975. À cette époque glaciale de la guerre froide, on n'en attendait pas grand-chose et on ne pouvait qu'entrevoir ce qui allait suivre. Aujourd'hui, on sait que l'on peut négocier des accords exhaustifs de renforcement de la confiance et qu'on peut les mettre en œuvre avec succès. On sait par ailleurs que la manière dont on percevait les questions de sécurité semble avoir profondément changé à peu près à la même époque. Ces phénomènes appellent à l'évidence une étude attentive.

Après tout, si nous ne savons pas comment nous en sommes arrivés à la transformation actuelle des relations en Europe, nous ne saurons probablement pas comment les maintenir et les améliorer, ce qui est pourtant très important. À preuve, le fait que nous voyons déjà apparaître des signes troublants de notre inaptitude à préserver et à stimuler les processus de transformation lancés en Europe il y a à peine quelques années.

Il est au moins aussi important de comprendre que, sans une bonne lecture de la manière dont le processus de transformation a été apparemment lié au renforcement efficace de la confiance, nous ne saurons absolument pas comment appliquer l'expérience généralisée

de l'Europe à d'autres régions du monde ou à d'autres types de relations de sécurité. Ce facteur est lui aussi loin d'être négligeable, surtout à une époque où d'autres régions semblent sur le point de faire des percées importantes sur le plan de leur propre sécurité. Or, on ne saurait tenir pour acquise l'« exportabilité » générale des mesures de confiance du style du Document de Vienne<sup>2</sup> ou du style plus général de la CSCE/OSCE, quel que soit notre enthousiasme à leur égard. Il semble malheureusement que l'on se comporte souvent comme si l'exportabilité était une évidence, malgré la rhétorique contraire. Cela risque de produire de vives déceptions — sinon plus. La mauvaise application de la démarche de renforcement de la confiance dans de nouveaux contextes risque soit de retarder des progrès qui étaient imminents, soit d'empêcher involontairement une relation de sécurité problématique.

### Conclusion

L'étude du renforcement de la confiance est loin d'être terminée. En jetant mon premier regard sur cette question, il y a 12 ans, j'avais découvert certaines faiblesses dans la pensée de l'époque, mais sans saisir l'importance d'autres problèmes. J'avais également proposé certains concepts provisoires et une démarche analytique dans le but de nous aider à mieux comprendre le phénomène. Depuis lors, bien des choses ont changé et le renforcement de la confiance est apparu peu à peu comme un mécanisme de gestion de la sécurité étonnamment puissant. Il nous reste cependant encore beaucoup à apprendre sur le fonctionnement effectif du processus et son influence sur la manière dont les gens se perçoivent réciproquement et perçoivent la menace qu'ils représentent.

Les principales constatations exposées dans *Le renforcement de la confiance dans le processus de contrôle des armements : une doctrine de transformation* renforcent la

nécessité de comprendre comment la recherche, la négociation et la mise en œuvre d'accords de renforcement de la confiance peuvent contribuer à un processus de changement dans la conceptualisation des relations de sécurité et dans l'institutionnalisation de ces changements. Le fait que les thèses actuelles sur le renforcement de la confiance soient le produit largement athéorique d'un contexte politique, militaire et culturel particulier — et donc, peut-être, d'un ensemble unique de circonstances — renforce la nécessité de parvenir de manière très délibérée à une compréhension aussi générale et aussi abstraite que possible de ce phénomène. Les pages qui suivent sont destinées à nous faire avancer dans cette voie.

### NOTES

1. James Macintosh, *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne* Études sur le contrôle des armements et le désarmement, n° 1. Préparée pour la Direction du contrôle des armements et du désarmement du ministère des Affaires extérieures, Ottawa, Canada, 1985. Bien que publiée en 1985, l'étude avait été rédigée en 1984.
2. *Document de Vienne de 1994 concernant les négociations sur les mesures de renforcement de la confiance et de la sécurité*, Vienne, 1994.



## CHAPITRE DEUX

### RÉTROSPECTIVE ET ORIGINES : LA NOTION DE RENFORCEMENT DE LA CONFIANCE AVANT LE DOCUMENT DE STOCKHOLM

La doctrine de transformation du renforcement de la confiance trouve son origine dans *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne*, étude générale que j'ai rédigée il y a 12 ans. La doctrine de transformation résulte directement des efforts déployés depuis 12 ans pour affiner la perspective analytique de la première étude et, plus important encore, pour examiner la question difficile de la manière dont le renforcement de la confiance, envisagé comme processus, fonctionne en réalité pour améliorer les relations de sécurité. Ce chapitre est consacré à une évaluation rétrospective de l'étude d'origine, ce qui montrera combien les choses ont changé dans la pensée classique du renforcement de la confiance au cours des 12 dernières années. Cela nous permettra aussi de cerner les origines de la doctrine de transformation.

#### L'étude d'origine

L'étude intitulée *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne* visait à offrir un aperçu exhaustif et une analyse des rapports publiés à l'époque sur cette question. En 1984, année de rédaction de l'étude, le concept était encore très nouveau. Peu de personnes le connaissaient bien et ses possibilités étaient incertaines, bien que vaguement prometteuses. Bon nombre d'analystes (moi compris) restaient sceptiques à l'égard de cette démarche, car ils avaient tendance à n'y voir qu'un pendant très falot du contrôle des armements.

Les rapports de l'époque, au demeurant riches d'idées pratiques originales et cohérents à de nombreux égards, manquaient de sophistication conceptuelle. Les auteurs semblaient avoir trop concentré leur attention sur les questions de politiques publiques et leur élaboration, au détriment d'une explication de la manière dont le « renforcement de la confiance », envisagé comme activité ou processus, peut effectivement améliorer des relations de sécurité difficiles<sup>1</sup>. De fait, ils focalisaient tous leur attention sur *les mesures* de renforcement de la confiance plutôt que sur *l'activité* elle-même (c.-à-d. le processus d'élaboration, de négociation et d'utilisation des mesures). Pis encore, ils traitaient souvent le « renforcement de la confiance » (implicitement une activité procédant d'un processus clair) comme s'il était synonyme de ce que font *les mesures* de renforcement de la confiance (préavis des manœuvres militaires, acceptation obligatoire d'observateurs, exigence d'informations, etc.). Cette tendance généralement inconsciente à considérer que le renforcement de la confiance et les mesures connexes sont interchangeable est tout à fait frappante une fois qu'on l'a identifiée.

Certes, on peut avoir l'impression qu'il ne s'agit là que de tatillonnage terminologique sans conséquence, mais tel n'est pas le cas. En fait, cela explique peut-être dans une grande mesure pourquoi les études consacrées au renforcement de la confiance, autant à l'époque qu'aujourd'hui, restent silencieuses sur ce qu'est effectivement le renforcement de la confiance et sur son fonctionnement. Études et débats ont toujours été concentrés sur les

mesures, lesquelles n'exigent pas beaucoup d'explication conceptuelle. Cette tendance a encouragé les analystes à laisser de côté la nécessité de produire des théories du renforcement de la confiance axées sur le processus et fondées sur les activités.

Bien que je me sois montré sensible à la nécessité d'aborder les questions de processus dans *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne*, j'avais néanmoins fait la même erreur en me concentrant sur les mesures elles-mêmes. C'étaient les mesures de confiance qui étaient la pierre angulaire de ce premier rapport, pas le renforcement de la confiance, et il allait me falloir plusieurs années pour bien saisir l'importance de cette surconcentration sur les mesures.

Comme premier pas vers une meilleure compréhension du renforcement de la confiance, l'étude originelle de 1985 tentait d'imposer un certain ordre aux rapports relativement nombreux de l'époque, en proposant plusieurs manières distinctes de structurer les idées sur le renforcement de la confiance. On y trouvait ainsi quatre perspectives analytiques distinctes capables de qualifier des aspects à première vue distincts du renforcement de la confiance, ce qui correspondait dans une certaine mesure aux différentes démarches des auteurs, qui avaient examiné :

- 1) les accords non européens historiques et contemporains présentant certaines caractéristiques de renforcement de la confiance;
- 2) les négociations de la CSCE/OSCE;
- 3) les catégories fonctionnelles de mesures de renforcement de la confiance; et
- 4) les définitions des mesures de renforcement de la confiance.

En continuant d'utiliser ces quatre perspectives distinctes après 1985, je voulais produire une interprétation plus exhaustive du phénomène de renforcement de la confiance, surtout après avoir identifié, dans la deuxième moitié de l'étude originelle, les faiblesses analytiques générales des ouvrages existants. Au chapitre 7, par exemple, j'affirmais que les analystes de l'époque ne s'étaient généralement pas penchés sérieusement sur la nature des capacités et intentions militaires des Soviétiques et n'avaient pas expliqué comment le processus de renforcement de la confiance pourrait fonctionner.

Bien qu'on ne l'ait saisi qu'imparfaitement à l'époque, cet effort d'affinement progressif des quatre perspectives distinctes et d'examen des questions de processus (que je recommandais dans l'évaluation des failles analytiques génériques des études) constituait un premier pas hésitant vers l'exploration de la relation causale importante entre l'utilisation des mesures de confiance et l'amélioration des relations de sécurité.

J'espérais que le recours conjugué à ces quatre approches distinctes dans les travaux qui suivraient, adaptées pour tenir compte des idées jaillies de l'analyse des failles analytiques génériques des études existantes, produirait une appréciation riche, cohérente et exhaustive du renforcement de la confiance, un produit synergique valant plus que la somme de ses parties.

Hélas, ce n'est pas ce qui s'est produit. Au cours des années, certaines de ces démarches se sont avérées plus efficaces que d'autres, mais avec relativement peu de synergie. En outre, les idées tirées de l'examen des failles analytiques génériques des études ne parvinrent pas à stimuler de manière appréciable une formulation plus étoffée de ces quatre démarches, que ce soit dans mes travaux ou dans d'autres. Finalement, les choses furent compliquées par le fait que l'indépendance

surestimée des quatre perspectives signifiait que les problèmes posés par l'une — notamment par celle des définitions — pouvaient influencer les autres de manière négative et imprévue, les enfermant toutes dans une lecture dépassée du renforcement de la confiance.

De ces quatre perspectives, la plus utile dans l'immédiat a peut-être été la typologie des catégories, alors que la plus difficile a été l'élaboration d'une définition générale du renforcement de la confiance. Les efforts déployés au sujet de cette dernière ont continué longtemps après l'achèvement de l'étude d'origine et ont fait jaillir une foule d'idées nouvelles sur la nature du renforcement de la confiance. De fait, cette recherche, conjuguée à la poursuite de l'analyse des questions de causalité et de processus associée à la deuxième faille analytique générique identifiée dans l'étude originelle, a graduellement donné naissance à ce que l'on pourrait considérer comme une cinquième approche distincte — la production d'une explication générale du processus du renforcement de la confiance. La doctrine de transformation est le produit direct de cette cinquième approche.

Examinons maintenant brièvement chacune des quatre perspectives initiales, ainsi que les deux failles analytiques génériques énoncées dans l'étude de 1985, en indiquant à la fois ce qu'elles tentaient d'accomplir il y a 12 ans ainsi que leur degré de validité à l'époque, du point de vue rétrospectif de 1996. Les leçons à tirer de ce premier effort devraient être utiles à quiconque souhaite comprendre le phénomène de renforcement de la confiance.

### Cas historiques et contemporains autres que la CSCE/OSCE

La première approche utilisée dans *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne* consistait à identifier les accords internationaux historiques et

contemporains, autres que ceux reliés à la CSCE/OSCE, qui semblaient contenir des mesures correspondant aux fonctions fondamentales du renforcement de la confiance. À l'époque, il semblait que l'analyse de ces accords permettrait peut-être de mieux comprendre la nature intrinsèque du phénomène de renforcement de la confiance, en ne dépendant pas de l'exemple singulier et potentiellement idiosyncrasique de la CSCE/OSCE.

Mon postulat était que le « renforcement de la confiance » est peut-être un phénomène relativement fréquent (mais sous une autre désignation) sans qu'on l'identifie comme tel. Ainsi, chaque exemple historique et contemporain pourrait en présenter un éclairage légèrement différent. Ensemble, tous ces exemples permettraient peut-être d'arriver à une meilleure compréhension du phénomène.

Bien que cette idée fût bonne et mériterait probablement d'être reprise, l'examen des éventuels cas historiques et contemporains de renforcement de la confiance non reliés à la CSCE/OSCE ne fut pas particulièrement révélateur. D'abord, l'analyse ne fut pas aussi sérieuse qu'elle aurait pu l'être, la tendance étant de s'arrêter à une liste superficielle d'accords qui « semblaient prometteurs » comme exemples de renforcement de la confiance.

Deuxièmement, l'effort échoua également sur une certaine incertitude quant à ce qui devait ou pouvait être considéré comme un cas éventuel de renforcement de la confiance. On ne peut probablement entreprendre d'examen sérieux et historique des accords internationaux *qu'après* avoir obtenu une compréhension claire et exhaustive du renforcement de la confiance. Certes, il pourrait être utile, en principe, de réfléchir sur les cas historiques afin de produire une explication générale du renforcement de la confiance, mais une certaine confusion quant aux critères à appliquer pour déterminer quels accords

doivent être considérés comme des exemples de renforcement de la confiance est inévitable et (au mieux) antiproduit. Après tout, nous essayons d'utiliser des exemples historiques pour parvenir à une définition générale du renforcement de la confiance, alors qu'il faudrait d'abord produire une définition générale utile pour choisir ensuite les exemples à retenir.

Étant donné sa dépendance quasi inévitable par rapport à une définition de travail préliminaire foncièrement désuète, un examen des cas historiques comme celui que j'avais entrepris dans l'étude d'origine est voué à restreindre plutôt qu'à élargir notre compréhension. En effet, l'utilisation de cas historiques choisis selon les critères issus d'une définition de travail mal pensée risque de renforcer plutôt que d'éliminer toute orientation fondamentalement traditionaliste du processus analytique.

Troisième faiblesse importante : ne pas avoir fait de distinction adéquate entre les accords véritablement *coopératifs* ratifiés consciemment et ceux qui ont été *imposés* d'une manière ou d'une autre; or, c'est là une distinction cruciale à faire pour comprendre le renforcement de la confiance. Il est difficile en effet de concevoir qu'un accord imposé puisse renforcer la confiance d'une puissance inférieure ou battue qui n'avait d'autre choix que de se soumettre. Il y a peut-être bien là une contradiction dans les termes, en tout cas du point de vue de la doctrine contemporaine de transformation.

Cette imprécision permet de penser qu'il convient de réfléchir attentivement au statut de tout accord international comprenant l'imposition de mesures ressemblant à des mesures de confiance. Ainsi, le régime actuellement imposé par les Nations unies pour contenir les programmes d'armement de l'Iraq emploie des mesures de transparence dont le contenu est similaire aux mesures de confiance

standard. Pourtant, cela n'en fait aucunement un véritable régime de renforcement de la confiance. On peut peut-être dire la même chose de l'Accord sur les mesures de confiance et de sécurité en Bosnie découlant de l'Accord-cadre général de Dayton. Ses mesures sont peut-être identiques, de par leur contenu, à celles du Document de Vienne (dont elles sont en fait extraites) mais cet accord semble loin d'être un véritable mécanisme de renforcement de la confiance. Le fait qu'il puisse y avoir confusion à ce sujet ne fait qu'illustrer l'absence de travail conceptuel solide sur le phénomène de renforcement de la confiance.

Dans l'ensemble, toutefois, il a été au moins utile de se faire rappeler que certains accords historiques (et les processus de changement qui y étaient associés) pourraient peut-être avoir de véritables caractéristiques du renforcement de la confiance. Il était également important de pouvoir identifier, dans l'étude d'origine, un certain nombre d'accords internationaux de l'époque non reliés à la CSCE/OSCE que l'on peut toujours typiquement considérer comme de bons exemples du renforcement de la confiance.

Les principaux exemples à cet égard sont les accords de renforcement de la confiance entre les États-Unis et l'Union soviétique au sujet des armements nucléaires stratégiques. L'une des meilleures illustrations en est l'Accord américano-soviétique classique sur le « téléphone rouge » de 1963. De même, les divers accords sur les « incidents en mer ». Mentionnons finalement plusieurs accords sur les forces nucléaires stratégiques appelant les superpuissances à éviter (ou à clarifier) toute activité militaire pouvant être interprétée par erreur comme un acte d'agression. L'Accord de 1971 sur les « mesures sur les accidents » et l'« Accord sur la notification du lancement de missiles balistiques » de 1988 en sont de bons exemples<sup>2</sup>.

Il vaut toutefois la peine de souligner qu'il n'est pas du tout certain que ces accords puissent être considérés comme des exemples de « véritable » renforcement de la confiance, même si l'on a généralement tendance à les traiter comme tels. Certes, on y trouve des exemples de *mesures* classiques de renforcement de la confiance, ils semblent être axés sur la coopération, et ils ne semblent pas procéder de la motivation habituelle à somme nulle qui ressort d'autres accords des superpuissances sur le contrôle des armements nucléaires. En revanche, il est beaucoup moins évident que ces accords témoignent du potentiel de transformation qui est devenu ces dernières années le sceau du processus de renforcement de la confiance. Il est probablement plus juste de dire que ces accords reliés aux armements nucléaires stratégiques comportaient des mesures de confiance évidentes mais *ne sont peut-être pas* de bons exemples de véritable renforcement de la confiance car : 1) ils sont trop isolés, limités et idiosyncrasiques dans leur application; 2) ils étaient prématurés du point de vue des conditions favorables nécessaires; et 3) ils font partie d'une relation de sécurité — les relations nucléaires stratégiques soviéto-américaines — qui offrait très peu de possibilités intrinsèques de renforcement « réel » de la confiance si on la compare aux rapports de force traditionnels.

Ces exemples montrent très bien que l'évaluation des efforts de renforcement de la confiance est un problème difficile. Le simple fait qu'un accord bilatéral ou multilatéral contienne une ou plusieurs mesures de confiance bien connues ne semble pas suffisant pour en faire un exemple réel de renforcement de la confiance. Il faudrait pour cela que le processus de négociation ayant débouché sur l'accord possède certaines caractéristiques de coopération et que des relations auparavant tendues s'améliorent avec la mise en œuvre de l'accord. Un autre indicateur est probablement qu'il devrait y avoir des « retombées » des

domaines précisément couverts par l'accord dans d'autres domaines connexes de sécurité, bien qu'il ne soit sans doute pas nécessaire que l'on constate des changements positifs généraux importants à cet égard. Quoi qu'il en soit, il conviendrait sans doute de poursuivre l'analyse de cet ensemble d'indicateurs.

L'un des éléments instructifs de cet examen des exemples contemporains de renforcement de la confiance non reliés à la CSCE/OSCE a été aussi le fait, brièvement examiné dans la première étude, qu'un certain nombre de mesures de confiance modestes semblent avoir été utilisées en Amérique centrale et du Sud au cours des années, ainsi qu'au Moyen-Orient<sup>3</sup>.

Il est toutefois difficile de dire, encore plus que dans le cas du renforcement de la confiance sur le plan des armements stratégiques nucléaires, dans quelle mesure il s'agit là vraiment d'exemples de renforcement de la confiance. Comme dans le cas des mesures de confiance stratégiques et navales soviéto-américaines, on ne doit pas supposer automatiquement que les accords engageant les États à utiliser des mesures ressemblant à des mesures de confiance, en Amérique latine, dans l'Asie-Pacifique ou au Moyen-Orient, constituent d'office des exemples légitimes de renforcement de la confiance comme nous l'envisageons dans ce rapport. Autrement dit, il est important de distinguer la simple utilisation de mesures ressemblant à des mesures de confiance de l'activité distincte qu'est le renforcement de la confiance. Cet argument deviendra plus clair à mesure que nous préciserons la doctrine de transformation du renforcement de la confiance.

Pour le moment, il suffit de constater qu'il faut revenir sur certaines des premières hypothèses ayant amené à considérer un certain nombre d'arrangements internationaux comme des exemples de renforcement de la confiance. Le fait que ces mécanismes modestes aient été élaborés dans des cultures politiques différentes pourrait être très

révéléateur du point de vue conceptuel, bien que cet aspect n'ait pas été examiné du tout dans *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne*. Il s'agit là d'un aspect sérieusement négligé de la recherche sur la gestion de la sécurité, et même d'un aspect quasiment ignoré dans les efforts déployés pour exporter dans de nouveaux contextes culturels politiques des idées foncièrement occidentales. Cela aussi exige des recherches soutenues.

Dans l'ensemble, cette approche « historique » fut probablement la moins utile des quatre formulées dans l'étude d'origine, bien qu'elle risque de devenir plus rentable dans un avenir proche, lorsqu'on examinera la possibilité d'appliquer les idées de renforcement de la confiance dans des contextes politico-culturels sensiblement différents.

### L'expérience de la CSCE/OSCE et des MBFR

La deuxième tentative faite dans l'étude de 1985 pour comprendre le renforcement de la confiance est la plus évidente : analyser les pourparlers européens sur le contrôle des armes conventionnelles, explicitement destinés à produire des accords de renforcement de la confiance. Autrement dit, analyser les négociations de renforcement de la sécurité de la CSCE ainsi que les négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces (les « MBFR »), ces dernières à cause du souci de l'OTAN de trouver des « mesures associées » semblables à des mesures de confiance<sup>4</sup>. L'expérience de la CSCE/OSCE a établi le contexte de la plupart des pourparlers de renforcement de la confiance depuis le début des années 1970 et constituait donc un objet d'analyse évident.

Hélas, l'examen des négociations de renforcement de la confiance entreprises

précisément dans le cadre de la CSCE/OSCE jusqu'à l'époque de la rédaction de mon premier rapport (1984) n'a guère produit de révélations et a suscité plus de questions que de réponses. Jusqu'à ce moment-là, on s'en souviendra, le renforcement de la confiance n'avait tout simplement pas fait beaucoup de progrès, en Europe ou ailleurs. L'analyse était essentiellement limitée au très modeste Acte final d'Helsinki de 1975 et aux négociations des MBFR, tombées dans l'impasse. En outre, et cela rendait les choses encore plus difficiles, les relations Est-Ouest étaient alors particulièrement mauvaises et personne ne pouvait raisonnablement prévoir qu'il pourrait y avoir une « transformation » positive des perceptions fondamentales sur le plan politique et sur celui de la sécurité, ce qui est aujourd'hui au cœur même du renforcement de la confiance. Il était donc difficile d'apprécier, à partir de l'expérience acquise, la nature réelle et le potentiel exact du renforcement de la confiance pendant cette période initiale.

Depuis lors, les choses ont changé de manière spectaculaire. Les négociations de sécurité de la CSCE/OSCE de Stockholm puis de Vienne ont connu un succès remarquable et constituent une illustration riche et convaincante de ce que peut être le renforcement de la confiance. Illustration qui est peut-être au demeurant *trop* convaincante. Bien que ces négociations d'après 1984 constituent une source précieuse d'informations à la fois concrètes et conceptuelles, utiliser sans précaution le cas de la CSCE/OSCE comme exemple unique de « renforcement de la confiance » pourrait être fort trompeur. Si une familiarité superficielle avec l'historique des négociations de la CSCE/OSCE, conjuguée à un recours excessif au Document exhaustif de Vienne de 1994, constituait le seul menu employé pour choisir des « solutions » de renforcement de la confiance, cela risquerait de déboucher sur une interprétation

excessivement opérationnelle du renforcement de la confiance, quasiment dénuée de fondement conceptuel. De fait, c'est trop souvent ce qui est arrivé.

C'est seulement lorsqu'on analyse attentivement l'expérience de la CSCE/OSCE par le filtre d'une analyse minutieuse et d'orientation conceptuelle que l'on peut tirer pleinement parti de cet exemple concret extrêmement important. L'attention excessive consacrée à l'examen de propositions spécifiques de mesures de confiance dans le contexte européen est probablement responsable, au moins en partie, du sous-développement de la pensée conceptuelle des études professionnelles, autant à l'époque qu'aujourd'hui. Ce sont là des choses qui n'avaient pas été pleinement appréciées — et qui ne pouvaient pas l'être — en 1984.

### La typologie des mesures de confiance

La troisième méthode employée pour comprendre le phénomène du renforcement de la confiance, dans l'étude de 1985, consistait à dresser une typologie exhaustive des mesures de confiance, classées par grandes catégories fonctionnelles. L'idée était simple : mettre au point un outil permettant de sérier le grand nombre de mesures distinctes mentionnées dans les divers ouvrages, articles, rapports et documents de conférences traitant du renforcement de la confiance.

Cette typologie s'est révélée être un outil extrêmement utile, et elle l'est encore aujourd'hui sous une forme modifiée. Son attrait est évident : une typologie exhaustive des catégories de mesures de confiance est un outil très pratique et d'orientation opérationnelle pour comprendre le renforcement de la confiance, ou c'en est au moins un aspect important. C'est une démarche qui est naturellement attrayante pour un décideur public abordant ce domaine pour la première fois ou cherchant des mesures applicables à des problèmes particuliers de

négociation. Aux yeux du décideur public, cela pourrait passer pour le renforcement de la confiance *en soi*.

En fait, cette démarche revenait à dresser un *menu* exhaustif des mesures de confiance existantes et potentielles, classées en fonction de leur objectif essentiel : collecte d'informations; notification préalable d'activités militaires; limitation des activités et déploiements militaires inquiétants; etc. En utilisant un tel catalogue exhaustif des catégories de mesures de confiance, les décideurs publics et les analystes sont mieux à même d'identifier les activités, capacités ou développements incontrôlés et éventuellement inquiétants, et de formuler des solutions de renforcement de la confiance adéquates. Il est beaucoup plus facile de combler les lacunes lorsqu'on a accès à une ventilation détaillée des types de mesures de confiance existantes que lorsqu'on doit partir de zéro.

L'utilisation attentive d'une typologie exhaustive peut également nous aider à réaliser si nous opérons aux marges de ce qui peut être inclus dans le renforcement de la confiance, tout au moins selon l'interprétation de cette notion dans la typologie. Avec des exemples tellement visibles, il est plus facile de discerner la nature et les limites du renforcement de la confiance, au moins sur le plan opérationnel. L'évaluation de ce qui est à considérer comme une mesure de confiance peut donc être facilitée par l'existence d'une typologie exhaustive. Cela est particulièrement utile lorsqu'on veut délibérément élargir les frontières du renforcement de la confiance traditionnel dans le but d'intégrer de nouvelles interprétations du processus. Il convient cependant de noter que la plupart des analystes et des décideurs ont tendance à envisager les choses du centre vers la périphérie, en tenant pour négligeables des mesures éventuelles qui ne correspondraient pas exactement au moule conventionnel. Autrement dit, délimiter clairement les choses peut avoir un effet aussi

*inhibant que libérateur*, les esprits conservateurs étant généralement attirés par le premier.

*Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne* représentait une analyse exhaustive des propositions de mesures de confiance et un examen de plusieurs typologies de l'époque. Cette analyse a permis de conclure que toutes les mesures de confiance existantes pouvaient être réduites à deux catégories fonctionnelles fondamentales — trois en incluant les propositions purement déclaratoires comme les déclarations de « non-recours à la force<sup>5</sup> ». J'affirmais à l'époque que ces deux catégories fondamentales — *information* et *contrainte* — représentaient les deux modes les plus élémentaires de fonctionnement des mesures de confiance. Autrement dit, telle ou telle mesure de confiance est destinée à informer ou à contraindre, ou à informer et à contraindre s'il s'agit d'une mesure mixte. Dans chacune des deux supercatégories fondamentales, on trouvait quatre catégories principales, chacune répondant à une fonction distincte<sup>6</sup>. Un effort délibéré avait été fait à l'époque pour veiller à ce que cette structure englobe le plus largement possible toutes les mesures de confiance légitimes.

Bien que la catégorisation des mesures de confiance semble être la simplicité même, elle pose des problèmes. Ainsi, la force de cette typologie est peut-être aussi ce qui en fait la faiblesse. En effet, la typologie est nécessairement axée sur des exemples concrets de *mesures* de renforcement de la confiance et ne donne pas d'indication directe sur le processus qui les fonde. C'est donc une démarche qui attire notre attention sur ce que font des mesures de confiance particulières plutôt que sur la manière dont fonctionne le processus sous-jacent. La nature du processus de renforcement de la confiance — qu'on l'envisage étroitement comme le « résultat » ou

le « produit » de la négociation et de la mise en œuvre d'accords de renforcement de la confiance ou, plus largement, comme un phénomène intégrant des transformations connexes plus fondamentales sur le plan des perceptions de sécurité — ne peut être révélée par la catégorisation. Celle-ci est strictement centrée sur les mesures, par nature et par nécessité.

Cette orientation sur les mesures n'est pas particulièrement préoccupante si la catégorisation est consciemment associée à d'autres démarches analytiques axées sur le processus. Le danger réside dans la séparation existant entre la catégorisation et l'analyse du processus. Les analystes et (surtout) les décideurs qui ne s'inspirent *que* de ce que peut leur offrir la méthode des catégories — souvent conjuguée à l'exemple pratique des documents de MDCS de Vienne et de leurs mesures de confiance particulières — pour élaborer leurs politiques auront tendance à n'avoir qu'une compréhension limitée du renforcement de la confiance, sous-estimant les questions de processus et de causalité. Cela n'est presque certainement d'aucun intérêt pour élaborer des solutions de renforcement de la confiance dans les nouveaux contextes où cette tendance est le plus susceptible de prévaloir.

La méthode de la catégorisation a par ailleurs été presque dévalorisée par inadvertance lorsque des analyses simplistes et implicites du renforcement de la confiance ont pu influencer sur l'élaboration initiale de la démarche il y a 12 ans. *Cela a eu tendance à exposer la démarche de la catégorisation aux aspects les moins sophistiqués et les plus conservateurs de l'interprétation, centrée sur les mesures, de ce qu'est le renforcement de la confiance et de la façon dont il fonctionne.* Plus important encore, cela a eu aussi tendance à faire en sorte que la méthode de la catégorisation soit isolée de l'influence ultérieure potentielle d'idées plus étoffées sur

ce qu'est le renforcement de la confiance. Cela résulte du fait que la structure des catégories a été quasiment fixée dès le départ, comme produit d'une simple définition de travail du renforcement de la confiance structurée en fonction de ce que font les mesures de confiance. Il n'existe aucune méthode évidente pour harmoniser la pensée catégorielle désuète aux nouvelles définitions et explications du renforcement de la confiance focalisées sur le processus et le changement, si ce n'est en recommençant à partir du début.

Du fait de ces liens aléatoires avec des thèses très simples et centrées sur les mesures du renforcement de la confiance, la démarche catégorielle est presque certainement moins universelle qu'il n'y paraît<sup>7</sup> et potentiellement eurocentrique<sup>8</sup>. En outre, et c'est au moins aussi négatif, la pensée conceptuelle de base qui la fonde est relativement primitive et statique, produit frileux de la « vieille » pensée dans ce domaine<sup>9</sup>.

Malgré ces problèmes, la typologie n'est pas fatalement viciée. Elle reste très utile, notamment sous sa forme révisée, à condition que l'on en saisisse bien les limites inhérentes. En bref, la plus importante, du point de vue pratique, est qu'elle peut avoir contribué à des erreurs d'omission et à une pensée étriquée. De ce fait, certains types éventuels de nouvelles mesures de confiance, de ces mesures qui naissent de théories conceptuellement plus étoffées et axées sur le processus, risquent de ne pas pouvoir s'insérer facilement dans la typologie existante parce qu'ils n'avaient pas été prévus dans les études antérieures. C'est là un phénomène qu'il faut garder présent à l'esprit pour éviter de rejeter d'office des mesures qui pourraient être utiles.

### Définir le renforcement de la confiance

Les définitions mettant l'accent sur les aspects clés de phénomènes complexes et indiquant de manière générale comment ils fonctionnent sont des outils de référence utiles

pour ceux qui les abordent pour la première fois. Ce sont également des points de référence utiles pour les analystes qui tentent de les mieux comprendre. En effet, elles peuvent les aider à bien cerner les aspects contestés de thèses qui s'opposent, ce qui permet d'isoler l'essentiel et le central de l'accessoire.

La quatrième et dernière perspective de l'étude d'origine comprenait l'examen détaillé de deux aspects connexes des études publiées sur le renforcement de la confiance :

- 1) les *définitions* explicites du renforcement de la confiance (généralement formulées en termes de mesures de renforcement de la confiance), et
- 2) les *descriptions* focalisées des aspects opérationnels et des objectifs clés du renforcement de la confiance, descriptions correspondant approximativement à la même fonction fondamentale qu'une définition explicite du phénomène.

Le but immédiat de la démarche axée sur les définitions était de cerner les éléments communs aux diverses analyses du renforcement de la confiance publiées par les professionnels, de façon à produire ensuite une sorte de définition composite générale. Il convient cependant de mentionner que cette perspective *n'avait pas* pour objectif la reconceptualisation explicite de l'idée de renforcement de la confiance en soi. À l'époque, il ne semblait pas qu'une telle reconceptualisation fût nécessaire; cela viendrait plus tard. Le but était de clarifier les fils de pensée existants.

Dans *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne*, je consacrais beaucoup d'attention à l'analyse des définitions et débats concernant le renforcement de la confiance. J'examinais avec soin bon nombre

de définitions explicites, de comptes rendus descriptifs et d'analyses plus tangentielles provenant des écrits professionnels, et un certain nombre se retrouvèrent dans le texte de l'étude. Ces efforts de définition furent distillés en 36 attributs distincts du renforcement de la confiance<sup>10</sup>. Bien que certains fussent directement contredits par d'autres, il y avait là un ensemble clair de caractéristiques qui semblaient marquer la plupart des débats sur ce phénomène. À partir de cette liste de 36 attributs, je formulais une définition composite destinée à exprimer l'essence même du renforcement de la confiance tel que l'envisageaient les professionnels à l'époque.

Conformément à la tendance à formuler des définitions du renforcement de la confiance en fonction de ce que font les *mesures* de renforcement de la confiance, la définition composite disait que les mesures militaires de renforcement de la confiance sont :

- « 1 diverses mesures de contrôle des armements comportant
- 2 des actes posés par un État
- 3 qui peuvent être unilatéraux, mais qui sont le plus souvent bilatéraux ou multilatéraux
- 4 qui visent à réduire ou à éliminer les erreurs de perception à propos de certaines menaces ou préoccupations militaires (très souvent relatives aux attaques surprises)
- 5 en communiquant des preuves suffisamment vérifiables et d'une fiabilité acceptable que ces préoccupations sont sans fondement
- 6 souvent (mais pas toujours) en démontrant que les intentions militaires et politiques n'ont rien d'agressif
- 7 ou en fournissant des indices d'alerte avancée pour montrer que la surprise serait difficile à réaliser

- 8 ou en restreignant les possibilités d'utilisation des forces militaires par l'adoption de restrictions quant aux activités et au déploiement de ces forces (ou de certains de leurs éléments essentiels) dans les zones critiques<sup>11</sup>. »

Rétrospectivement, il est frappant de constater que divers exemples issus de la littérature (et que l'on retrouve donc dans la définition composite) étaient axés sur les *mesures* de renforcement de la confiance et ne disaient pratiquement rien du processus. En outre, il n'y avait aucune référence importante sur la manière dont l'utilisation des mesures de confiance pouvait produire un changement quelconque dans les relations de sécurité, au-delà de l'attente que les perceptions seraient modifiées, opinion généralement exprimée dans le langage minimaliste d'un surcroît d'information et de prévisibilité améliorant les relations de sécurité. Bien que l'étude d'origine ait tenu compte du fait qu'il existait une chose appelée processus de renforcement de la confiance, et que cette chose participait d'un changement de perception, la notion de processus se retrouvait à peine dans la définition composite<sup>12</sup>.

Cette tentative de formulation d'une définition générale satisfaisante du renforcement de la confiance — que j'appelais finalement « définition procédurale » — ne fut qu'un succès superficiel. Certes, elle exprimait avec exactitude les courants de pensée prédominants (erronés ou non) des études professionnelles existant en 1984 et elle les résumait de manière utile sous forme de définition composite accessible.

Rétrospectivement, cependant, il est clair que ce fut un échec sur certains plans essentiels. Tout d'abord, la définition était moins critique qu'elle n'aurait dû l'être, dans la mesure où elle ne mettait pas en lumière et ne corrigeait pas les difficultés conceptuelles

des affirmations et postulats des analystes, difficultés qui étaient au demeurant analysées plus loin dans la même étude. La définition ne faisait qu'étoffer le statu quo en matière de compréhension du renforcement de la confiance.

Comme les recherches pertinentes ont été effectuées il y a une douzaine d'années, j'ai eu l'occasion de revoir certains des postulats fondamentaux sur ce qui est central dans le phénomène de renforcement de la confiance et cela m'a montré la nécessité de faire une distinction très nette entre les *mesures* et le *processus* de renforcement de la confiance, ce dernier étant ce qui donne un sens à l'utilisation des premières. Il m'est apparu clairement depuis lors que toute tentative formelle d'explication du renforcement de la confiance *ne peut être axée directement sur les mesures de confiance, car ce ne sont pas elles qui ont besoin d'être expliquées*. En fait, elles ne sont pas « explicables » au sens strict du mot, si ce n'est sous forme d'artefacts ou d'agents. Les mesures de confiance sont soit le produit, soit l'agent (soit peut-être les deux) d'une certaine forme de processus. Et c'est le processus qui appelle une explication. Le fait d'élaborer et d'utiliser des mesures de confiance *cause* quelque chose, et c'est ce « quelque chose », ainsi que la manière dont il apparaît, que nous voulons comprendre, qu'il s'agisse d'un processus plus restreint associé à la mise en œuvre des mesures de confiance ou d'un processus plus complexe et connexe de transformation.

Plusieurs années après l'achèvement de l'étude d'origine, cette prise de conscience m'a amené à formuler des définitions distinctes explicites des mesures/ententes de renforcement de la confiance (au fond, ce que les mesures « font ») et du processus du renforcement de la confiance (ce que l'utilisation des mesures permet d'accomplir dans un sens plus large). Cela m'a aidé à recentrer mon analyse du renforcement de la

confiance de plus en plus sur le processus plutôt que sur la procédure superficielle. La doctrine de transformation est née graduellement de cet effort d'affinement de l'analyse de la relation entre ces deux dimensions du renforcement de la confiance.

### Failles analytiques génériques

*Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne* n'était pas seulement un effort pour imposer de l'ordre aux études spécialisées de l'époque. Bien qu'une distillation exhaustive des idées fondamentales (sous forme des quatre perspectives exposées ci-dessus) ait été une manière utile d'exposer les idées convenues sur le renforcement de la confiance, certaines conclusions brutales semblaient également nécessaires au sujet des failles analytiques centrales de cette littérature.

Dans l'étude d'origine, je cernais deux types fondamentaux de problèmes conceptuels — que j'appelai des « lacunes fondamentales » — qui me semblaient typiques des textes de l'époque. Pour en résumer la nature, j'affirmais que les analyses étaient typiquement caractérisées par :

- 1) des évaluations insatisfaisantes des forces militaires classiques de l'Union soviétique et de la nature de la menace qu'elles posaient vraiment; et
- 2) des postulats naïfs, simplistes ou inexistantes sur la nature réelle du mécanisme de renforcement de la confiance et de sa dynamique psychologique<sup>13</sup>.

Rétrospectivement, cette deuxième faille semble plus importante, ce qui n'était pas évident il y a 12 ans lorsque l'Union soviétique était considérée comme un adversaire formidable à maints égards. À l'époque, le premier problème était plus frappant. Le fait qu'il puisse y avoir une

relation étroite entre ces deux types apparemment très différents de failles analytiques n'est pas apparu comme une possibilité pendant plusieurs années.

### Évaluations insatisfaisantes

La critique originelle sur l'évaluation insatisfaisante de la gravité de la menace militaire soviétique était légitime. Toutefois, mettre l'accent sur cet aspect de la littérature dissimulait un facteur encore plus important mais moins évident sur la nature du processus de renforcement de la confiance. Ce point mérite que l'on s'y arrête brièvement, car il permet d'expliquer l'origine et la nature de certaines des thèses fondant la doctrine de transformation.

Certes, il est vrai que la plupart des études consacrées au renforcement de la confiance pendant cette période n'étaient ni explicites ni minutieuses en ce qui concerne l'analyse de la nature de la menace militaire soviétique et des risques associés à la négociation et à l'adoption de mesures de confiance du fait de cette menace apparente<sup>14</sup>. La plupart des analystes semblaient minimiser cette préoccupation, dont l'importance peut être facilement obscurcie par le passage des années et par les changements positifs spectaculaires qui sont apparus dans les relations de sécurité européennes. Il n'en reste pas moins qu'on avait alors clairement tendance à minimiser, voire tout simplement à ignorer, l'importance de la menace militaire soviétique classique lorsqu'on parlait de renforcement de la confiance.

Sans vouloir nier l'importance de cette faille analytique sérieuse, il est peut-être plus éclairant, du point de vue contemporain, de se demander :

- 1) pourquoi les partisans du renforcement de la confiance (autant les décideurs que les analystes) croyaient apparemment que l'Union soviétique ne représentait pas le type de menace que d'autres

analystes et décideurs plus sceptiques percevaient; et

- 2) pourquoi ces partisans croyaient, apparemment avec une certaine conviction, que l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de confiance amélioreraient (présumément de manière importante) la relation de sécurité en Europe et ce, à relativement peu de risque.

Il a fallu plusieurs années pour prendre conscience de l'importance véritable (plutôt qu'apparente) de cette première « lacune fondamentale » de la littérature et pour comprendre qu'elle est reliée à la seconde, de nature plus théorique. Il semble aujourd'hui que bon nombre d'analystes du renforcement de la confiance (essentiellement occidentaux, mais pas exclusivement) *étaient peut-être eux-mêmes des participants à un processus précurseur substantiel de renforcement de la confiance lorsqu'ils développaient, analysaient et discutaient la démarche de renforcement de la confiance, et en faisaient la promotion, constituant ainsi une communauté émergente d'experts.*

Paradoxe spécial et regrettable, ces analystes ne se sont pas demandé si et comment leur pensée sur la « menace soviétique » se transformait à mesure qu'ils formulaient des idées sur le renforcement de la confiance<sup>15</sup>. Cela soulève la possibilité, ce qui est important, que ces participants ne sont peut-être pas conscients du processus de transformation qui change leurs idées sur la nature de la menace posée par des voisins historiquement dangereux. Une autre possibilité, plus radicale, est que ces participants *ne peuvent pas* prendre pleinement conscience de ces types de changements au niveau personnel, étant donné la nature interne et inaccessible desdits changements. Évidemment, cela rend d'autant plus difficiles la découverte et la documentation du

fonctionnement du processus de transformation. Si la dimension conceptuelle du renforcement de la confiance — surtout la nécessité de mettre l'accent sur les questions causales touchant ce qui fait que le renforcement de la confiance fonctionne — avait été mieux saisie et plus sérieusement développée à l'époque, cet aspect du phénomène aurait peut-être plus retenu l'attention des analystes.

### Faiblesse causale

La deuxième lacune fondamentale — l'imprécision causale — reste problématique en ce qui concerne la plupart des études. Pour reprendre les termes que j'employais à l'époque :

*« Il s'agit du défaut répandu et très prononcé de fournir ou de mentionner un modèle satisfaisant ou même plausible du mécanisme de renforcement de la confiance. La plupart des études sur le renforcement de la confiance mentionnent des façons d'instaurer ou de raffermir la "confiance" ... mais on traite rarement en profondeur des mécanismes psychologiques dynamiques qui, vraisemblablement, "feraient fonctionner" le renforcement de la confiance<sup>16</sup>. »*

J'ajoutais ensuite :

*« On s'interroge beaucoup sur la meilleure façon de formuler de bonnes mesures de confiance, mais on s'intéresse remarquablement peu, au plan de l'analyse ou de la théorie, à explorer comment des gens et des groupes ordinaires sont touchés de façon positive par les objectifs ou les mécanismes qui sous-tendent les mesures de confiance. Par exemple, il ne suffit pas simplement de présumer, comme on semble*

*le faire dans une bonne partie des études sur les mesures de confiance, que le fait de "tout savoir" sur les forces et les politiques de l'adversaire permettra, "d'une façon ou d'une autre", de dissiper ou de calmer les soupçons "injustifiés" quant aux intentions. Ces ouvrages ne disent ni pourquoi ni comment cela se produira. Les auteurs se contentent d'affirmer, par intuition, qu'une meilleure connaissance de l'adversaire éventuel corrigera les erreurs de perception et diminuera la méfiance sans fondement. Même si cela semble plausible de prime abord, on ne présente aucune explication de la dynamique du renforcement de la confiance ni de son fonctionnement<sup>17</sup>. »*

Il est décourageant de constater que ces observations restent tout aussi pertinentes 12 ans plus tard. L'évaluation formulée dans l'étude d'origine reste valide à ce jour, d'autant plus que les analystes et les décideurs tentent d'appliquer les idées de renforcement de la confiance dans de nouveaux contextes. L'élément le plus révélateur du fait qu'on soit peu enclin à faire un traitement conceptuel solide du renforcement de la confiance est le fait que personne n'a encore produit de modèle causal convaincant du renforcement de la confiance, mais il y en a d'autres aussi. Par exemple, les spécialistes n'ont pas fait beaucoup d'effort pour situer les études de renforcement de la confiance au sein du travail théorique et des débats consacrés aux relations internationales. De même, on s'est rarement penché sur le caractère psychologique du renforcement de la confiance, malgré son rôle de premier plan dans les analyses occasionnelles du phénomène. Ce qui est le plus regrettable, c'est que l'on ne se soit pas servi de l'expérience pratique acquise dans le contexte de la CSCE/OSCE pour redonner vigueur à l'étude du renforcement de la confiance et de la manière dont il fonctionne.

## Conclusion

Ce chapitre était consacré à un bref compte rendu des éléments essentiels de *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne*, étude que j'ai publiée il y a 12 ans en guise d'introduction exhaustive au renforcement de la confiance. Bien qu'il y ait eu dans cette étude un certain nombre de pistes d'analyse prometteuses, la théorie du renforcement de la confiance qui en ressortait finalement était foncièrement faussée, d'une manière qui correspondait aux faiblesses fondamentales de la pensée de l'époque qu'elle représentait. Comme on le verra dans le chapitre qui suit, ces problèmes continuent de miner la production d'une analyse exhaustive du renforcement de la confiance, de son fonctionnement et de la façon de s'y prendre pour l'utiliser avec succès.

La rédaction de l'étude initiale, malgré les limites qui y furent intégrées par inadvertance, fut néanmoins un exercice utile à plusieurs égards. Certains de ses éléments fondamentaux restent utiles aujourd'hui, comme la typologie des catégories de mesures de confiance. En outre, bon nombre des problèmes identifiés comme faiblesses dans les textes d'avant 1984 continuent de caractériser la majeure partie de la pensée sur le renforcement de la confiance, et leur identification à l'époque ne manquait donc pas d'intérêt. Moins évident mais plus important encore, *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne* jetait les bases conceptuelles de ce qui allait finalement devenir la doctrine de transformation.

## NOTES

1. Cette orientation opérationnelle n'est pas étonnante, car bon nombre des auteurs spécialisés ont également été, à des étapes diverses de leur carrière, des négociateurs et des analystes de

politiques qui ont contribué au processus de négociation du renforcement de la confiance. Il est cependant ironique que des analystes aussi familiers avec le processus consacrent si peu de temps à y réfléchir.

2. Pour les textes, voir *Arms Control and Disarmament Agreements — Texts and Histories of the Negotiations, 1990 Edition* (Washington: United States Arms Control and Disarmament Agency, 1990).

3. Voir *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne*, chapitre 2, surtout la page 24.

4. Le statut exact des « mesures associées » est passé inaperçu à l'époque de l'étude d'origine et il est encore confus. Il est vrai qu'on pensait généralement, à l'OTAN, que ces mesures étaient « des mesures de confiance sous un autre nom » lorsqu'elles furent proposées. Toutefois, leur but réel n'était pas nécessairement conforme au renforcement de la confiance tel que nous l'envisageons aujourd'hui, étant donné qu'il était trop axé sur l'obtention d'un *avantage unilatéral* dans le cadre du processus de négociation plus large des MBFR. Le souci d'obtenir un avantage unilatéral ne semble pas conforme à notre idée de plus en plus précise de ce qu'est le renforcement de la confiance, même si cela n'était pas du tout évident à l'époque. Cette question de nature — les mesures associées sont-elles des mesures de confiance? — est très difficile et exige une étude plus approfondie. Je ne propose aucune réponse finale ici, je dis simplement que la nature des mesures associées reste ambiguë.

Les négociations des MBFR sont également importantes pour une raison tout à fait différente. On a dit qu'elles ont été importantes parce qu'elles ont permis à l'OTAN et au Pacte de Varsovie d'engager des pourparlers aux deux niveaux, officiel et (surtout) officieux ou informel. Cette constatation a jeté un éclairage utile sur la logique sous-jacente de la démarche de transformation, bien que l'importance de l'interaction, si elle reste seule, ait récemment été remise en cause. J'aborde cette question au chapitre 4.

5. Douze ans après, on ne sait pas encore vraiment comment traiter les engagements déclaratoires. Faut-il les considérer comme une catégorie fonctionnelle distincte de mesures de confiance, égale à la catégorie des mesures d'information ou de contrainte? Il est vrai qu'on pourrait les considérer dans certains cas comme ayant une véritable incidence positive sur le processus de renforcement de la confiance. Toutefois, les mesures de ce genre peuvent également être vides de sens et n'être proposées, cyniquement, que pour obtenir un avantage politique très précis ou pour désavantager clairement un adversaire. L'expérience de la CSCE avant la conclusion du Document de Stockholm en 1986 porte certainement au scepticisme, mais on doit probablement garder l'esprit relativement ouvert à ce sujet, pour le moment. Il pourrait être plus constructif de ne pas considérer ces mesures comme de véritables mesures de confiance, mais il serait également prudent de reconnaître qu'elles *peuvent*, dans certains contextes (c.-à-d. des cultures politiques autres que celles de l'Europe de l'Ouest) jouer un rôle plus direct et plus positif en contribuant à un processus de transformation. Elles peuvent aussi se révéler être vides de sens.

Du point de vue de la CSCE/OSCE, le moment des mesures déclaratoires semble être central pour en comprendre la nature intrinsèque. Dans ce contexte, les mesures déclaratoires — surtout de portée très générale — proposées au début d'une relation de sécurité en développement sont peu susceptibles d'avoir été conçues comme de véritables mesures de renforcement de la confiance. Elles précéderont probablement le lancement d'un véritable processus de transformation et elles ne peuvent donc y contribuer. De fait, elles risquent plus de le miner si aucun changement n'a commencé à apparaître en ce qui concerne la perception de la menace. Si elles sont proposées plus tard dans le processus de renforcement de la confiance, après qu'un processus de transformation se soit manifesté, elles ont plus de chance de jouer un rôle constructif.

6. En bref, la typologie des mesures de confiance élaborée il y a 12 ans comprenait les catégories suivantes :

(A) Mesures d'information et de communication

- 1) Mesures d'information (l'échange et la publication de renseignements techniques sur les forces et activités militaires).
- 2) Mesures de communication (échange direct d'information).
- 3) Mesures de notification (annonce en temps opportun de manœuvres et de mouvements militaires dépassant une ampleur ou un caractère donnés).
- 4) Mesures régissant la conduite des observateurs aux manœuvres (règles sur le traitement des observateurs de manœuvres ainsi que sur la conduite de ces derniers).

(B) Mesures de contrainte et mesures relatives aux attaques-surprises

- 1) Mesures d'inspection (mesures prévoyant l'inspection d'activités et de forces militaires particulières).
- 2) Mesures de non-ingérence (pour faciliter la vérification).
- 3) Mesures de comportement ou de réduction de la tension (limitation des activités militaires de provocation).
- 4) Mesures de restriction du déploiement (limites sur le déploiement de matériel et de personnel dans des zones critiques).

Voir *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements*, p. 69 et 70. On trouve au chapitre 6 de l'étude originelle une liste exhaustive de propositions regroupées selon cette typologie. Il convient de souligner que ces catégories ont fait l'objet de plusieurs révisions depuis 12 ans, comme on le constatera plus loin dans cette étude.

7. On pourrait raisonnablement supposer — mais ce serait une erreur — que la catégorisation d'une centaine de mesures de confiance — en fait, de chaque mesure mentionnée dans les documents disponibles à l'époque — signifie que nous avons affaire à un univers complet de cas.

Cette hypothèse serait erronée car les listes de mesures de confiance figurant dans les études spécialisées ont été dressées essentiellement de

manière pragmatique et ponctuelle, en réponse à des problèmes opérationnels précis et en se fondant seulement partiellement (au mieux) sur des comptes rendus informels simplistes et d'orientation opérationnelle du processus de renforcement de la confiance. Pis encore, un plus grand nombre de comptes rendus généraux (définitions ou explications) du renforcement de la confiance semblent avoir été dérivés d'exemples de mesures de confiance proposées que le contraire. Et, pour couronner le tout, c'est cette théorie induite du renforcement de la confiance (fondée essentiellement sur des exemples pragmatiques de mesures de confiance plutôt que sur une vision d'orientation conceptuelle du processus) qui a éclairé la réflexion sur les nouveaux exemples de mesures de confiance.

Pour bien saisir la faiblesse de cette démarche induite de compréhension du renforcement de la confiance, il importe de réaliser qu'une lecture générale exhaustive et d'orientation conceptuelle du phénomène de renforcement de la confiance n'a aucunement la possibilité, à aucune étape, d'influer sur ce que l'on pense de la portée des mesures de confiance.

Il convient également de souligner que la liste initiale des mesures potentielles ou les efforts similaires entrepris par d'autres analystes n'englobaient pas en fait chacune des mesures de confiance proposées. Dans l'examen initial de l'étude originelle des propositions de mesures de confiance, j'en ai rejeté certaines parce que j'estimais qu'elles sortaient du champ de ce que la majeure partie des analystes qualifiaient de renforcement de la confiance. De par l'incertitude de leur statut, les mesures déclaratoires en sont un bon exemple. En outre, certaines propositions qui comprenaient une réduction des forces ou la démilitarisation ont également été exclues parce qu'elles ressemblaient trop à des mesures de réduction des armements. Le statut de certaines mesures de vérification était également incertain étant donné qu'on considère souvent la vérification comme une activité foncièrement unilatérale. Certaines dispositions de renforcement de la confiance peuvent faciliter ou légitimer les activités de vérification, mais cela n'est qu'une partie du processus de vérification. Ainsi, même la liste initiale des propositions de mesures de confiance

dressée pour l'étude originelle avait exigé certains jugements difficiles et, en fin de compte, subjectifs sur celles qui pouvaient être incluses ou non.

8. Avant 1984, les études consacrées au renforcement de la confiance étaient effectuées dans le contexte des mesures de confiance prises en Europe pour améliorer la relation militaire conventionnelle Est-Ouest, surtout en ce qui concerne le déséquilibre des forces blindées dans le centre de l'Europe. Cette orientation, conjuguée à la tendance à élaborer des exemples précis de mesures de confiance dans ce contexte, rend cette littérature sujette au reproche de préjugé eurocentrique.

Il ne faut cependant pas exagérer les effets directs de cette forme de préjugé. Bien que maintes propositions de mesures de confiance aient été délibérément conçues en fonction de la relation militaire européenne, d'autres ne l'ont manifestement pas été. Je songe en particulier à celles concernant les forces navales et les armes nucléaires stratégiques, qui offrent une perspective distincte. En outre, bon nombre des mesures élaborées dans le contexte des relations des forces militaires classiques en Europe semblent vraiment se prêter à une application plus générale. L'exemple de la péninsule de Corée vient immédiatement à l'esprit. De même, certaines situations du Moyen-Orient semblent à première vue similaires, du moins à certains égards, tout comme, en Asie du Sud, le cas de l'Inde et du Pakistan.

Il n'en reste pas moins que l'on doit s'interroger sur le fait que les exemples bruts de la typologie favorisent de manière disproportionnée les problèmes de forces terrestres classiques à grande échelle qui étaient typiques de l'Europe des années 1970 et 1980, surtout si l'on considère que la liste des mesures de confiance de la typologie sert à la production de la plupart des idées visant à traiter des problèmes de gestion de la sécurité sensiblement différents. C'est là une question qui n'a pas encore été étudiée de manière adéquate.

9. Bien que les liens entre la démarche catégorielle et son corpus de références, composé de définitions de travail fondamentales, n'aient pas été dynamiques (dans la mesure où ils ne pouvaient

refléter les changements produits à une extrémité de la chaîne par des changements intervenus à l'autre), on ne saurait en conclure que la typologie elle-même était complètement dénuée de dynamisme. Ainsi, les catégories ont changé au cours des 12 dernières années, bien que ces changements aient essentiellement été causés par les efforts déployés pour trouver de nouvelles solutions opérationnelles à des problèmes particuliers de gestion de la sécurité (comme dans le cas des contraintes qualitatives). D'autres changements sont également intervenus parce qu'on s'est efforcé de clarifier la nature des catégories d'origine, plusieurs d'entre elles ayant été formulées de manière relativement trouble la première fois. En revanche, il n'y a encore eu aucune modification de la nature fondamentale de la typologie qui ait été produite par une nouvelle lecture du concept même de renforcement de la confiance.

10. Voir *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements*, p. 63 à 65.

11. *Ibid.*, p.66. Bien que la définition ait porté sur les *mesures* de renforcement de la confiance plutôt que sur le processus lui-même, elle donnait accessoirement une idée du processus, au quatrième point qui traitait de corriger les malentendus. Ce point 4 est très important car il a servi de point de départ à la réflexion sur le processus et a finalement débouché sur un effort distinct de définition axé sur le processus, en engendrant une cascade de questions conceptuelles au cours des années.

12. Bien qu'il s'agisse presque d'une remarque à l'emporte-pièce, j'indiquais dans le paragraphe suivant la définition composite (qui faisait écho au point 4 de la définition) que les mesures de confiance sont

« des engagements qui visent à corriger les erreurs de perception et les craintes engendrant la méfiance dans le domaine des préoccupations relatives à la sécurité nationale. Bien que les mesures elles-mêmes portent sur la puissance militaire ou s'y rattachent, la dynamique sous-jacente est psychologique. Il s'agit de réhabiliter

*l'image de l'adversaire.* » (P. 66. Italiques ajoutées.)

Cette remarque s'est avérée parfaitement juste dans la mesure où elle présageait la doctrine de transformation. Hélas, je n'en ai pas saisi l'importance pendant plusieurs années. C'est seulement en revoyant le texte d'origine, fin 1989, que j'en ai saisi les implications.

On peut faire remonter l'émergence explicite d'une théorie axée sur le processus et fondée sur cette notion à James Macintosh, « *Confidence Building Processes — CSCE and MBFR: A Review and Assessment* » dans Hans Rattinger et David Dewitt (sous la dir. de), *Canadian and German Perspectives on East-West Arms Control*. Londres, Routledge, 1992 (rédigé fin 1989), et James Macintosh, « *Confidence and Security Building Measures: A Sceptical Look* », dans *Disarmament — Confidence and Security-building Measures in Asia*, New York, Nations unies, 1990 (achevé en février 1990). Cette étude fait également partie du Peace Research Centre Working Paper #85, Australia National University, 1990. C'est une version révisée d'un rapport qui avait été distribué lors d'une réunion des Nations unies en janvier 1990 à leur Centre régional de la paix et du désarmement en Asie et dans le Pacifique, à Katmandou. Il est intéressant de constater que la première version de ce rapport ne contenait pas de définition particulière du processus. C'est seulement en préparant l'allocution correspondante que j'ai pleinement saisi cet aspect de « la définition du renforcement de la confiance », et la révision a été intégrée à la version finale du texte.

« *Confidence-Building Processes — CSCE and MBFR: A Review and Assessment* » représentait mon premier effort soutenu pour donner au renforcement de la confiance un rôle à la fois plus large et plus important que le rôle minimaliste qui lui était typiquement attribué dans les études existantes. C'est en composant et en révisant ce chapitre traitant des changements importants intervenus dans les relations de sécurité reliées à la CSCE que j'ai commencé à prendre conscience de la nécessité d'étudier attentivement le rôle du renforcement de la confiance *comme agent ou artefact d'une transformation de l'environnement de sécurité*. La préparation de ce chapitre a engendré

une analyse conceptuelle dans laquelle le renforcement de la confiance a d'abord été associé à un « processus sous-jacent » vaguement défini, que j'estimais être une forme quelconque de processus de renforcement de la confiance « plus profond » et plus fondamental. Cela a finalement produit, plus de quatre ans après, une notion plus restreinte du renforcement de la confiance, envisagé comme processus fondé sur des activités et capable de faciliter, voire d'engendrer, des transformations positives sur le plan général de la sécurité.

L'une des étapes cruciales de l'élaboration de cette notion révisée du renforcement de la confiance a été ma prise de conscience du fait que *les perceptions d'intentions hostiles sont le principal point focal ou la principale cible des efforts de renforcement de la confiance*. J'ai poursuivi ma réflexion à ce sujet dans « *A Review and Assessment* » en disant :

« Le processus de renforcement de la confiance, qui doit nécessairement commencer par un niveau modeste de non-hostilité présumée de la part des États participants, vise à renforcer la perception et la conviction de non-hostilité de tous les États participants. » (p. 123; texte originel en italiques.)

La note d'accompagnement, plus éclairante mais plus ou moins dissimulée, disait ceci :

« Selon cette logique, *le processus de renforcement de la confiance vise d'abord à faciliter la transformation positive des convictions sur l'hostilité inhérente d'adversaires potentiels et sur la croyance qu'ils sont prêts à faire usage de la force*. Le processus implique des changements de degré au départ mais vise en bout de ligne à produire un *changement fondamental de convictions*. » (p. 150, note 14. Italiques ajoutées.)

Voilà l'origine immédiate de la doctrine de transformation.

13. *Ibid.*, p. 97. En fait, l'analyse comportait au départ neuf failles génériques distinctes (p. 94-95) que j'avais ensuite ramenées à deux supercatégories

ainsi qu'à un problème plus insidieux de « simplification à outrance de l'analyse » (p. 100-103). Ce problème de simplification à outrance mérite un examen plus détaillé mais il n'est pas directement relié aux arguments présentés dans ce rapport.

14. Voir *ibid.*, p. 103-121, au chapitre 7. Cette analyse examinait de façon relativement détaillée *pourquoi* il était nécessaire d'être sensible à la nature véritable et complexe de la menace militaire soviétique et *pourquoi* il était important de la prendre au sérieux. J'affirmais dans ce chapitre qu'il existait plusieurs thèses différentes quant à la nature de la menace posée par l'Union soviétique et le Pacte de Varsovie, toutes étant à peu près également justifiées par les faits que nous connaissions à l'époque. Certaines de ces « réalités » différentes se prêtaient beaucoup mieux que d'autres à l'adoption constructive de régimes de mesures de confiance. En ce qui concerne les autres, elles voulaient dire que poursuivre une politique exhaustive de renforcement de la confiance serait dangereux et aurait fort peu de chances de donner des résultats positifs. Autrement dit, il est clair qu'il était important de prêter explicitement attention à la nature de la menace et que ne pas l'avoir fait est une lacune grave et un oubli surprenant.

15. La plupart des analystes occidentaux œuvrant dans le domaine du renforcement de la confiance à cette époque initiale — disons, entre 1970 et 1986 — n'étaient *pas* enclins, de par leur formation ou leur perspective, à considérer de but en blanc que la menace posée par le Pacte de Varsovie était exagérée ou imaginaire, *avant* de s'être penchés sur l'idée du renforcement de la confiance. (On trouve dans la bibliographie de *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements* la liste de ces analystes, dont Alford, Darilek et Holst. Les principaux auteurs sont également identifiés au chapitre 5 de l'étude d'origine.) Bon nombre étaient particulièrement préoccupés par l'état général des relations de sécurité entre les deux blocs, par des asymétries particulières et des points conflictuels géographiques, et par la menace potentielle que représentaient les divers développements militaires

techniques des Soviétiques (et, dans une moins mesure, les développements correspondants ou parallèles de l'OTAN). Ils n'étaient pas idéologiquement prédisposés à rejeter la possibilité d'une guerre conventionnelle ni à promouvoir ce qu'on pouvait qualifier de politiques de sécurité « de colombes ». Ce qui est pertinent ici, c'est que beaucoup craignaient que « les choses deviennent incontrôlables », c'est-à-dire qu'une guerre puisse éclater par inadvertance, à cause de fausses perceptions et d'une réaction exagérée à une crise. L'argument qui suit devrait sans doute être examiné plus en détail, mais il semble que les changements d'attitude quant à la nature des relations de sécurité se soient produits à peu près au moment où ces analystes élaboraient des solutions de renforcement de la confiance et lançaient des discussions pour en faire la promotion. Ce qui est relativement aussi pertinent, c'est que ce changement d'attitude s'est clairement produit avant les changements spectaculaires qu'a connus la politique soviétique et qui ont transformé les anciens sceptiques en « croyants ».

En ce qui concerne les analystes de Pologne, de Hongrie et des autres États d'Europe centrale et de l'Est qui composaient la partie non soviétique du Pacte de Varsovie, on saisit moins clairement quel processus de transformation s'est manifesté chez eux, pour autant qu'il y en ait eu un, dans le cadre de leur promotion du renforcement de la confiance, mais il est parfaitement clair que beaucoup étaient également enthousiasmés par le renforcement de la confiance (qu'ils interprétaient en termes généralement conformes aux thèses occidentales). Beaucoup étaient peut-être parvenus à la conclusion que l'éclatement d'une guerre par inadvertance en Europe constituait de loin le plus grand risque (aucun des deux camps n'étant particulièrement plus belligérant que l'autre, ni plus prêt à déclencher les hostilités) et que toute démarche cohérente capable de réduire ce risque méritait d'être adoptée le plus vigoureusement possible. Étant donné leur position unique et légèrement ambivalente de citoyens d'États qui étaient à la fois alliés et victimes potentielles de l'Union soviétique, ainsi que résidant en plein milieu du champ de bataille éventuel, ces analystes en sont peut-être arrivés à adopter un point de vue modéré, favorisant des mesures de confiance modifiant les perceptions et venant compléter plutôt que dédoubler les thèses occidentales pendant les années 1970 et 1980. Vue sous cet angle, la démarche de

renforcement de la confiance était peut-être alors la politique de sécurité la plus acceptable sur le plan politique et ayant potentiellement le plus de chance de succès qu'ils pouvaient promouvoir. C'est quelque chose qui mériterait un examen plus attentif.

Il est difficile de dire dans quelle mesure les analystes soviétiques participant à l'élaboration et à l'analyse des idées sur le renforcement de la confiance partageaient les thèses occidentales. Beaucoup connaissaient parfaitement les idées développées par les auteurs occidentaux (OTAN), neutres et non alignés, et d'Europe centrale et de l'Est, mais ils étaient souvent réticents à y souscrire, même en privé. Il est probable que certains de ces analystes soviétiques partageaient en privé des opinions relativement analogues à celles de leurs collègues d'Europe du Centre et de l'Est, en considérant que le renforcement de la confiance était une démarche utile et politiquement défendable pour minimiser les risques de guerre accidentelle et pour réduire les tensions. Les mieux informés d'entre eux étaient probablement conscients des limites des capacités militaires conventionnelles soviétiques (et du régime soviétique, de manière plus générale) et savaient que la menace était moins grave qu'on ne la présentait dans maints cercles occidentaux. Comme dans le cas des analystes d'Europe centrale et de l'Est, c'est là une question qui mériterait une étude plus attentive, mais il faut dire qu'il n'est peut-être plus possible d'en juger exactement aujourd'hui.

16. *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements*, p. 98. En italiques dans l'original.

17. *Ibid.* En italiques dans l'original. Encore une fois, il est frappant (et embarrassant) de constater que la nécessité de focaliser l'étude sur le fonctionnement du renforcement de la confiance, envisagé comme une sorte de processus, était parfaitement claire dans la deuxième moitié de l'étude originelle mais qu'elle avait totalement échappé à l'élaboration d'une théorie du renforcement de la confiance dans la première moitié!



## CHAPITRE TROIS

### LA PENSÉE CONTEMPORAINE SUR LE RENFORCEMENT DE LA CONFIANCE : LA FAIBLESSE CONCEPTUELLE CONTINUE

Les études professionnelles du renforcement de la confiance et la réflexion politique qui y est étroitement rattachée continuent généralement de traiter le renforcement de la confiance plus ou moins de la même manière qu'il y a une décennie. J'aborderai brièvement dans ce chapitre la faiblesse conceptuelle continue de la pensée traditionnelle sur le renforcement de la confiance. J'examinerai en particulier les caractéristiques et limites essentielles de la thèse « minimaliste » ou conventionnelle qui est encore typique aujourd'hui. Je répéterai dans ce contexte certaines des préoccupations soulevées pour la première fois il y a 12 ans dans *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne*. J'introduirai aussi dans ce chapitre la notion de *réinterprétation*, démarche visant à réinterpréter une activité orientée sur l'élaboration de politiques qui a acquis un sens plus large qu'on ne le pensait à l'origine. La réinterprétation est d'autant plus pertinente dans le cas du renforcement de la confiance que les événements d'après 1986 nous ont permis de mieux saisir le sens de ce concept et ce qu'il est capable de produire.

Le principal argument présenté ici est que les thèses traditionnelles d'après 1984, centrées sur les mesures et visant avant tout à rehausser la transparence, s'avèrent toujours incapables d'expliquer pourquoi les relations de sécurité peuvent s'améliorer suite à l'« utilisation de mesures de confiance » et sont même souvent incapables d'aborder la question explicitement. Cela est troublant, si l'on considère les succès importants obtenus en matière de renforcement de la confiance dans le contexte de la CSCE/OSCE depuis 1986. De fait, cette inaptitude à intégrer les leçons tirées de l'expérience continue de la CSCE/OSCE doit

être considérée comme l'une des failles importantes de la pensée contemporaine sur le renforcement de la confiance.

#### Contexte

Dès le début, les études consacrées au renforcement de la confiance ont eu un caractère nettement opérationnel et pragmatique. Tel fut certainement le cas jusqu'en 1984, année de rédaction de *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne*, comme je le soulignais au chapitre précédent. Le principal souci des analystes jusqu'à cette époque semble avoir été de trouver des solutions concrètes à une multitude de problèmes de sécurité du monde réel, fondées sur l'utilisation de *mesures* de renforcement de la confiance. Typiquement, ces problèmes concernaient une attaque-surprise et étaient envisagés dans le contexte de la relation militaire conventionnelle des forces blindées OTAN-Pacte de Varsovie en Europe centrale. Bien que certains analystes aient aussi examiné le renforcement de la confiance dans le contexte des forces navales ou des forces stratégiques nucléaires, ou dans d'autres théâtres d'application, comme le Moyen-Orient ou l'Amérique latine, il s'agissait clairement là d'efforts secondaires, et qui étaient de toute façon souvent inspirés du modèle CSCE/OSCE. C'est probablement à cause de cet accent mis sur l'opérationnel que la plupart des analystes ont montré fort peu d'intérêt à se lancer dans une étude conceptuelle explicite du sujet, chose qu'ils semblaient généralement considérer comme inutile étant donné la nature à leurs yeux relativement simple et modeste du renforcement de la confiance.

S'il est peu douteux que les textes d'avant 1984 comportent peu d'analyses conceptuelles détaillées des relations causales explicites, d'aucuns pourraient dire que cela n'est ni surprenant ni problématique. Selon eux, le renforcement de la confiance est une question tout aussi simple et tout aussi limitée qu'on le laissait entendre à l'époque. Il ne s'agit de rien de plus que d'efforts déployés pour formaliser des arrangements rehaussant l'accès à l'information, favorisant l'interaction et (éventuellement) limitant certains types d'activités militaires, surtout celles tombant en dehors du champ des ententes plus traditionnelles de contrôle des armements. Dans cette optique, le renforcement de la confiance n'a aucun caractère particulier de processus élaboré et ne « cause » d'aucune manière sérieuse un processus plus ample d'amélioration ou de transformation positive de la problématique de la sécurité. On ne saurait en tout cas prétendre dans les détails qu'il le peut.

On dirait plutôt, pour poursuivre cet argument, que le renforcement de la confiance ne fait que donner de meilleures occasions de partage d'information et d'interaction grâce à l'utilisation de mesures de confiance. C'est simplement un modeste artefact d'un phénomène plus large de changement des relations de sécurité, qui contribue au mieux à améliorer le climat politique pendant la période de transition. Tout changement des relations de sécurité est d'abord et avant tout le produit de processus et d'événements extérieurs au renforcement de la confiance et a toutes chances d'être à la fois modeste et temporaire, vu les exigences de la politique des rapports de force. Le pivot réel du renforcement de la confiance est et doit être l'amélioration généralisée des relations de sécurité qui découle d'un accroissement des échanges concertés d'informations et de la possibilité de mener une interaction dans des paramètres constructifs. Le but est d'éviter les malentendus et il n'est donc aucunement nécessaire d'entreprendre une analyse conceptuelle élaborée du processus. Les

participants apprennent à mieux se connaître et à mieux connaître leurs intentions, ce qui réduit de manière simple et évidente les risques de malentendu. Cette interprétation « minimaliste » apparaît en filigrane dans la plupart des textes et des politiques.

Cela constitue à mes yeux une bien faible défense des premières analyses et de leurs problèmes. Avec cette argumentation, on laisse de côté le reproche de faiblesse conceptuelle (essentiellement l'absence de lien causal explicite pour expliquer comment fonctionne le renforcement de la confiance) et on se réfugie derrière un argument injustifié de simplicité. Même si l'on accepte l'idée que le renforcement de la confiance n'est que la démarche simple et limitée que reflète l'interprétation minimaliste, on reste toujours confronté à l'incapacité des analystes à expliquer comment fonctionne le renforcement même « simple » de la confiance. Cet échec omniprésent sape les efforts de ceux qui rejettent les critiques formulées sur le manque de sophistication conceptuelle de la littérature traditionnelle, en disant qu'elles sont inappropriées.

Il n'est sans doute pas exagéré de dire, de manière générale, que les premiers analystes qui se sont posé des questions de nature même vaguement conceptuelle n'ont obtenu que des résultats limités, spéculatifs et rarement ancrés dans les études théoriques plus générales des relations internationales<sup>1</sup>. Les résultats modestes de Helsinki en 1975, avec leur entente extrêmement limitée sur des mesures de confiance, le climat politique manifestement peu prometteur de l'époque (1982-1984), et les différences d'approche entre l'Est et l'Ouest sur l'élaboration de politiques de renforcement de la confiance, différences d'origine idéologique, ont clairement contribué à cette perspective limitée. Précisons au demeurant qu'il y avait aussi un manque d'intérêt sous-jacent pour l'examen attentif de ce qui fait que le renforcement de la confiance permet en fait d'améliorer les relations de sécurité<sup>2</sup>.

Les études plus contemporaines (d'après 1984) continuent de témoigner de cette

indifférence conceptuelle, mais de manière beaucoup moins justifiée étant donné les succès impressionnants du processus de la CSCE/OSCE à Stockholm et à Vienne et l'intérêt croissant que suscite l'utilisation de cette approche dans de nouveaux contextes. Ces accomplissements contemporains non étudiés représentent un autre problème important de la pensée actuelle sur le renforcement de la confiance. S'il est vrai que les premiers analystes avaient peu de succès réels à expliquer, tel n'est plus le cas aujourd'hui si l'on considère les accords exhaustifs de renforcement de la confiance qui ont été négociés et mis en œuvre avec succès. Ce qui est tout aussi important, il y a eu un processus de changement dans les relations de sécurité de la plupart des États de la CSCE/OSCE, changement qui semble parfaitement concorder avec les principes de coopération associés au renforcement de la confiance. Ces antécédents concrets et les questions importantes qui en découlent n'ont encore fait l'objet d'aucune analyse sérieuse. Telle est la manifestation contemporaine de la faiblesse conceptuelle fondamentale de la pensée traditionnelle sur le renforcement de la confiance.

Certes, il faut bien se garder de demander au renforcement de la confiance plus qu'il ne peut raisonnablement accomplir. C'est là une attitude de prudence qui doit accompagner toute exploration conceptuelle du renforcement de la confiance. Il serait par exemple *vraiment* exagéré d'affirmer que les négociations de la CSCE sur les mesures de renforcement de la confiance et de la sécurité ont à elles seules transformé les relations de sécurité en Europe à la fin des années 1980 et au début des années 1990. En revanche, il serait très difficile d'accepter l'idée qu'il n'y a eu *aucun* changement positif dans les relations de sécurité CSCE/OSCE. Une telle conclusion serait contraire à l'histoire. Considérant donc qu'il y a eu un changement positif, il est difficile de prétendre que le processus de renforcement de la confiance n'y a *aucunement* contribué.

L'argument minimum de cette analyse critique de la pensée traditionnelle est simplement que la négociation et la mise en œuvre de mesures de confiance dans ce cas singulièrement couronné de succès (la CSCE/OSCE) a eu une incidence positive sur la problématique de la sécurité en Europe en contribuant à en modifier au moins certains aspects fondamentaux, et qu'il pourrait faire de même dans d'autres contextes. La vraie question est celle-ci : « Quelles sont l'ampleur et la nature de cette incidence? » Si l'on pose la question de causalité de cette manière, il est clair que les théoriciens classiques n'ont pas été assez attentifs aux questions conceptuelles de cette nature, et cet échec mine les tentatives d'utilisation du renforcement de la confiance dans de nouveaux contextes, car sa nature causale et ses exigences fondamentales sont mal comprises et mal définies<sup>3</sup>.

#### Le problème de causalité continue

L'aspect le plus frappant de la faiblesse conceptuelle des textes contemporains est l'absence constante d'analyse causale convaincante du processus de renforcement de la confiance, que celui-ci soit défini largement ou étroitement. Quelque exhaustif que soit le concept de renforcement de la confiance que l'on désire employer, on ne trouve guère d'analyses nous aidant à comprendre comment il fonctionne.

L'interprétation « étroite » du renforcement de la confiance, par exemple, s'arrête simplement à la fonction la plus élémentaire des mesures de confiance et des accords correspondants : diffuser plus d'informations sur les capacités et activités militaires. Même dans ce contexte limité, cependant, il faudrait expliquer *comment* la mise en œuvre de mesures de confiance axées sur l'information produit quelque chose de positif. On a souvent tendance ici à considérer le processus comme le fait d'un appareil dans une « boîte noire » : par exemple, l'information produite par les mesures d'information y entre d'un côté, et il en ressort la confiance et l'amélioration des relations de sécurité. C'est là une explication

un peu courte, on en conviendra, même si l'on s'en tient à un processus très simple.

De l'autre côté, une interprétation « large » du renforcement de la confiance, comme dans la doctrine de transformation, amène à y voir un processus plus étoffé. Lorsqu'il est couronné de succès, il doit, de par sa nature même, engager un processus de changement positif dans les relations de sécurité des États, probablement à cause d'un changement dans la manière dont on pense fondamentalement la sécurité, et peut-être aussi de l'institutionnalisation de relations de sécurité restructurées.

Il n'est toutefois pas nécessaire, même dans la doctrine large, de supposer que le renforcement de la confiance est seul responsable du changement. De fait, cela serait peu vraisemblable. Quoi qu'il en soit, que l'on adopte la perspective large ou étroite, il est indispensable de s'attaquer explicitement à la question de savoir comment et pourquoi les relations de sécurité changent dans le sillage du renforcement de la confiance. Il importe aussi d'admettre que les États poursuivront généralement de manière délibérée une politique de renforcement de la sécurité parce qu'ils désirent forger des relations de sécurité plus positives et coopératives dans une gamme au moins limitée de secteurs.

Si l'on s'en tient à la littérature actuelle, on ne peut se faire qu'une idée très trouble de ce qui se passe vraiment lorsque des mesures de confiance ou un accord de renforcement de la confiance sont négociés puis mis en œuvre avec succès. La plupart des débats à ce sujet continuent de se limiter à des observations relevant apparemment du bon sens sur les vertus de la « transparence » militaire découlant de l'adoption de mesures de renforcement de la confiance. En bref, on suppose que le surcroît de transparence résultant de la mise en œuvre de mesures de confiance bien connues va produire moins de soupçons et de meilleures relations de sécurité. Mais il est rare que « l'explication » aille plus loin. On ne se demande pas pourquoi l'adoption de mesures de confiance produira

(ou, au moins, aidera à produire) un changement positif — qu'il soit modeste ou profond — dans les relations de sécurité des États participants. C'est là une carence analytique sérieuse, qui est d'ailleurs typique de la doctrine minimaliste. Peu de choses ont changé à cet égard depuis mon étude originelle d'il y a 12 ans.

Bien que les explications que l'on peut déduire de la littérature — et des milieux politiques — puissent varier quant à l'importance causale globale des mesures de confiance et de leur élaboration, dans le processus plus large d'amélioration du climat de sécurité, on s'attend presque toujours à un *changement positif réel dans une relation de sécurité résultant, en tout ou en partie, de l'adoption et de la mise en œuvre de mesures de confiance*. Sinon, pourquoi essaierait-on de renforcer la confiance?

Il est extrêmement important de comprendre que formuler ce postulat sur un rôle positif — même implicitement — revient à supposer qu'il y a une relation de cause à effet. Et cela vaut, que la corrélation entre l'utilisation des mesures de confiance et l'évolution positive du climat de sécurité soit supposée *forte* (le renforcement de la confiance est largement responsable du changement) ou *faible* (il en est responsable au moins dans une certaine mesure).

Le fait que l'on n'ait pas réussi à formuler une doctrine exhaustive du processus de renforcement de la confiance et de son caractère causal est à la fois troublant et restreignant. Il semble que « le renforcement de la confiance » ait fonctionné comme démarche de gestion de la sécurité dans le cas type de la CSCE/OSCE. On a en tout cas constaté un changement positif important dans la manière dont la plupart des États d'Europe et d'Amérique du Nord<sup>4</sup> se perçoivent aujourd'hui — et perçoivent leurs intentions militaires respectives — ce qui aurait dû susciter des évaluations attentives du rôle joué par le renforcement de la confiance.

Malgré l'évolution positive généralement incontestée des relations de sécurité dans le cas

de la CSCE/OSCE, nous ne savons pas vraiment comment ni pourquoi s'est produite cette transformation de la perception de la menace. Nous ne savons pas non plus quel rôle ont pu jouer dans ce contexte les négociations et accords de renforcement de la confiance. Cela a pourtant des conséquences évidentes sur l'utilisation éventuelle de cette démarche dans d'autres contextes et exercera une influence profonde sur l'aptitude des décideurs à maintenir l'impulsion acquise dans les contextes actuels tels que la CSCE/OSCE.

Même lorsque les analystes professionnels contemporains se sont penchés sur ce que l'on pourrait qualifier librement de questions « conceptuelles », en essayant d'aller au-delà des simples recommandations pour spéculer sur la nature interne et relationnelle du phénomène, ils ne l'ont généralement fait que dans le contexte très limité d'une introduction au renforcement de la confiance, en essayant d'en formuler une définition parfois rigoureuse, point par point, mais plus souvent descriptive<sup>5</sup>. Même dans ces cas, cependant, le souci de réfléchir au sens profond du renforcement de la confiance est resté purement sommaire, l'effort de définition n'ayant été qu'un bref point de départ pour une analyse centrée avant tout sur l'opérationnel.

Typiquement aussi, ces tentatives de définition et d'analyse ont eu tendance à être imprécises dans la mesure où les auteurs se sont à l'occasion avérés incapables même de faire une distinction adéquate entre les *mesures* de renforcement de la confiance et l'*activité ou le processus* de renforcement de la confiance (c.-à-d. le processus de négociation et de mise en œuvre des mesures)<sup>6</sup>. Plus récemment, certains ont tenté de tirer des « leçons » du succès de la CSCE/OSCE, mais cela n'a encore été qu'un exercice étonnamment sommaire si on le compare à une perspective conceptuelle<sup>7</sup>. Ces efforts n'ont donc pas été le tremplin que l'on aurait pu attendre vers une analyse plus rigoureuse du phénomène de renforcement de la confiance.

Bien que les analystes omettent généralement de sonder attentivement la nature du processus de renforcement de la confiance, les rares études conceptuelles du phénomène qui s'aventurent sur ce terrain sont le plus souvent accueillies avec indifférence, voire étonnement<sup>8</sup>. Au mieux, on y réagit comme si elles rendaient le renforcement de la confiance beaucoup plus compliqué qu'il ne l'est en réalité. Au pire, on les considère comme des exagérations flagrantes de ce qu'est le renforcement de la confiance et de ce qu'il peut faire. Après tout, la plupart des analystes continuent d'être influencés par la vision traditionnelle et minimaliste du renforcement de la confiance, laquelle n'encourage pas à se poser le genre de questions qui m'ont aidé dans la réinterprétation plus étoffée du phénomène de renforcement de la confiance qui ressort de *Le renforcement de la confiance dans le processus de contrôle des armements : une doctrine de transformation*.

C'est cette inaptitude constante à porter une attention conceptualisante au phénomène de renforcement de la confiance qui rend la doctrine de transformation tellement importante. Bien que celle-ci soit opposée comme option sérieuse aux théories minimalistes, sa valeur dépasse le simple fait d'être une doctrine concurrente. En effet, elle soulève un certain nombre de questions importantes auxquelles *toute* doctrine du renforcement de la confiance devrait être en mesure de répondre.

### Un regard plus attentif sur les problèmes de la perspective minimaliste

La plupart des analystes et décideurs familiers avec le renforcement de la confiance n'auraient probablement aucune difficulté à le décrire comme étant l'utilisation de mesures officielles et concertées destinées à améliorer l'information, à accroître la compréhension et à réduire l'incertitude au sujet des forces et activités militaires d'États participants<sup>9</sup>. Certains ajouteraient aussi les intentions militaires à cette liste.

Cette très large définition saisit les éléments fondamentaux présents dans tout débat sur le renforcement de la confiance, ce qui est conforme à la doctrine minimaliste. Comme je l'ai déjà souligné, cette doctrine n'entérine que peu de liaisons causales claires entre l'utilisation des accords de renforcement de la confiance et tout processus associé plus profond de transformation des relations de sécurité. En fait, elle traite à toutes fins pratiques le « renforcement de la confiance » comme un succédané de *la mise en œuvre* d'une série de mesures de confiance (ou simplement des mesures elles-mêmes). Et la mise en œuvre de ces mesures est associée au postulat général mais non validé que l'adoption de mesures de confiance réduira les perceptions fallacieuses et clarifiera peut-être les intentions, ce qui améliorera la relation de sécurité. Ce postulat repose sur l'idée que les États participants auront plus d'informations (et des informations fiables) sur leurs capacités et activités militaires respectives.

Au risque de simplifier à l'excès les prétentions fondamentales de la pensée conventionnelle (minimaliste) sur le renforcement de la confiance, il faut bien comprendre qu'obtenir — et diffuser — plus d'informations sur les forces militaires de voisins dangereux n'aura pas nécessairement pour effet d'améliorer les relations de sécurité, comme le suppose la pensée conventionnelle. De fait, il se peut même que les relations empirent si les informations supplémentaires renforcent les perceptions fallacieuses et les peurs existantes, surtout si les cycles normaux d'acquisition d'armes débouchent sur une capacité militaire accrue et de nature ambiguë. Toute doctrine, même sommaire, du processus de renforcement de la confiance devrait entériner ce facteur et convenir qu'il y a là plus qu'une simple acquisition d'informations supplémentaires. Certaines théories minimalistes conventionnelles s'approchent plus de la vérité lorsqu'elles font ressortir que les États participants sont prêts à *permettre* l'acquisition d'informations — ce qui implique un certain changement d'attitude —, mais il est

rare que l'on aille plus loin sur cette piste. Cet élément important témoigne d'une absence de réflexion claire dans la pensée conventionnelle sur la nature causale du renforcement de la confiance. En bref, *comment se fait-il* que le renforcement de la confiance, même si l'on n'y voit rien de plus que l'utilisation de mesures axées sur l'information, améliore les relations de sécurité? La pensée conventionnelle n'a foncièrement rien à dire à ce sujet.

Les décennies d'expérience de la guerre froide, caractérisées par l'acquisition d'informations progressivement plus raffinées grâce aux moyens techniques nationaux (MTN), portent à croire que l'accès à des informations plus détaillées peut *en soi* facilement produire le contraire du renforcement de la confiance. Après tout, l'accès accru aux informations rendu possible par des MTN de plus en plus sophistiqués a peu fait pour désabuser les décideurs et analystes des superpuissances sur les prétentions exagérées qui étaient répandues sur les armes conventionnelles et les armes nucléaires stratégiques pendant la guerre froide.

Si l'on veut comprendre ce qu'est le renforcement de la confiance et comment il fonctionne, la clé n'est pas le rôle joué par l'accroissement des informations et de la transparence, *en soi*. Cela n'est qu'une facette du problème. Il semble plutôt que, *pour réussir*, le renforcement de la confiance doit être associé d'une manière ou d'une autre à une transformation fondamentale de la manière dont on pense la sécurité dans les milieux influents des principaux États, et doit faciliter cette transformation de manière à rendre certains accords sincèrement coopératifs au moins d'abord possibles, puis acceptables, voire attrayants, alors que cela n'aurait pas été possible auparavant. Ensuite, les accords destinés à partager des informations militaires de plus en plus détaillées et sensibles peuvent intervenir et *renforcer* les changements constatés dans la perception de la menace.

Outre qu'elle manque d'un solide fondement conceptuel capable d'expliquer comment l'utilisation des mesures de confiance peut transformer les relations de sécurité, la doctrine minimaliste est presque certainement trop limitée. C'est le produit d'une époque dépassée, lorsque les analystes et les décideurs ne percevaient pas encore toutes les possibilités offertes par le renforcement de la confiance et n'envisageaient pas qu'il puisse devenir nécessaire de rendre compte de son succès opérationnel. Cela s'explique probablement parce que l'environnement politique du début et du milieu des années 1980 était très négatif et que les succès impressionnants de Stockholm et de Vienne étaient encore à venir. Cette limite ne peut être compensée que par un examen attentif de ce que le renforcement de la confiance a réussi à produire depuis.

#### La notion de réinterprétation

La doctrine de transformation ne se contente pas de rejeter la thèse minimaliste du renforcement de la confiance. Cette thèse est considérée moins fautive qu'incomplète, une expression insuffisante de ce que nous savons aujourd'hui du renforcement de la confiance. En ce sens, la doctrine de transformation équivaut à une *réinterprétation* du renforcement de la confiance.

Le « renforcement de la confiance », sous forme de concept réinterprété, a acquis un contenu plus global que ne semblent l'avoir voulu ses premiers auteurs et partisans. En 1955, 1968 ou 1973, négociateurs et analystes n'appréciaient peut-être pas pleinement l'incidence que pourrait avoir sur une relation de sécurité la mise en œuvre d'un ensemble de mesures de confiance. Au cours des années, nous avons de mieux en mieux compris l'incidence transformatrice des accords de confiance, surtout de leurs processus de négociation, et nous pouvons aujourd'hui légitimement décrire le « processus de renforcement de la confiance » de manière plus exhaustive et plus axée sur le processus même qu'il y a 10 ou 20 ans. En revanche, on reprochera peut-être à cette doctrine de

modifier le contenu conceptuel de l'idée de renforcement de la confiance.

Il est par exemple tout à fait légitime de se demander si les analystes chevronnés d'aujourd'hui ont tort d'employer une réinterprétation « minimaliste » du renforcement de la confiance, issue directement de leur propre souvenir de ce qui avait pu être envisagé lors des premières négociations à ce sujet. Il serait certainement aussi injuste qu'inexact de dire que les négociateurs de l'époque essayaient d'accomplir sensiblement plus que ce qu'ils pensaient faire ou de leur imputer des objectifs plus profonds (par exemple, l'instauration d'un régime de sécurité et de transformation perpétuelle) s'ils étaient loin d'avoir de tels objectifs.

Telle n'est cependant *pas* mon intention dans ces pages. Il s'agit plutôt d'essayer de saisir, en me plaçant dans *la perspective d'aujourd'hui*, ce qui s'est passé pendant la négociation et la mise en œuvre d'accords de renforcement de la confiance dans le contexte de la CSCE/OSCE, dans le but d'en tirer ensuite une doctrine générale. La nature de cette réinterprétation du renforcement de la confiance est différente de celle de la théorie plus sommaire du passé. La doctrine minimaliste est historiquement exacte au sens strict mais elle ne correspond plus à ce que nous devrions voir aujourd'hui dans le renforcement de la confiance. Il est important de bien différencier la doctrine historique, marquée dans le temps et axée sur les politiques, et sa réinterprétation actuelle, axée sur le concept. Beaucoup d'analystes sont peut-être encore portés à dépendre de la doctrine minimaliste parce qu'ils se souviennent fort bien de ce qu'était l'intention d'origine, leur souvenir étant ancré dans un contexte et une époque différents. Cette dualité de sens oblige également à faire preuve d'une certaine prudence et de compréhension lorsqu'on critique ceux qui se fondent sur la doctrine minimaliste.

Ainsi, le traitement conceptuel du renforcement de la confiance dans cette étude

constitue une réinterprétation analytique de l'expérience historico-opérationnelle du renforcement de la confiance. Certes, une telle réinterprétation conceptuelle doit rester fidèle aux exemples de politiques dont on en déduit l'essence, mais elle ne saurait se limiter à une simple reproduction du contenu explicite et superficiel des accords de renforcement de la confiance ou de la pensée datée qui en avait fondé la recherche. La réinterprétation doit donc « alléger » à la nature réelle du phénomène, pour autant qu'on puisse la deviner, ce qui veut dire qu'elle doit aller au-delà de ce que les analystes et décideurs ont pu croire un jour quant aux limites et à la nature du phénomène.

### Conclusion

L'un des thèmes sous-jacents les plus importants de cette étude est l'idée que l'on peut voir aujourd'hui dans le renforcement de la confiance quelque chose de plus vaste, de plus complexe et de plus puissant que les décideurs et analystes ne le pensaient à l'époque où ils se sont mis à négocier des accords de renforcement de la confiance, il y a plus d'une vingtaine d'années, dans le contexte de la CSCE/OSCE.

Ce « quelque chose de plus vaste » n'est pas foncièrement contraire à la thèse « minimaliste », qui correspondait souvent (bien que de manière imprécise) à un *changement de perception*. Toutefois, la doctrine de transformation intègre certains aspects du renforcement de la confiance que l'on ne saisissait pas autrefois et entérine l'idée qu'il s'agit d'un phénomène évolutif et dynamique plus complexe et potentiellement plus puissant qu'on n'a pu le penser. En particulier, son aptitude à contribuer à une restructuration de relations de sécurité de plus en plus insatisfaisantes risque fort d'apparaître comme un aspect important et sous-apprécié des cas réussis de renforcement de la confiance.

À mesure que nous analyserons — et tenterons d'appliquer — cette importante démarche de gestion de la sécurité, surtout

dans de nouveaux contextes, nous continuerons indubitablement à en réviser notre interprétation. Cela dit, nous serons toujours handicapés dans cette entreprise importante si nous restons enfermés dans des concepts limités de ce qu'est le renforcement de la confiance et son fonctionnement.

### NOTES

1. Par exemple, bien que Rolf Berg et Adam-Daniel Rotfeld aient entrepris une certaine exploration conceptuelle dans leurs excellents essais, leur produit global n'était pas d'ordre conceptuel. Voir Allen Lynch (sous la dir. de), *Building Security in Europe Confidence-Building Measures and the CSCE*, (New York, Institute for East-West Security Studies [East-West Monograph Series Number Two], 1986). On pourrait dire la même chose d'autres travaux effectués pendant la période allant jusqu'à la conclusion de l'Accord de Stockholm inclusivement. Les études de cette époque semblaient mues par les succès ou perspectives de succès de mesures de confiance opérationnelles, habitude de pensée qui a eu tendance à entraver la réflexion conceptuelle.
2. En voyant les choses rétrospectivement, en 1996, on peut sans doute affirmer que l'examen des textes d'avant 1984 porte les signes d'une appréhension relativement plus globale de la part de certains analystes de ce que peut signifier le renforcement de la confiance comme processus capable de modifier les positions de fond concernant des voisins hostiles ou traditionnellement ennemis. Ces indices sont néanmoins fragmentaires et n'ont jamais débouché sur un effort soutenu et focalisé pour expliquer comment le processus de renforcement de la confiance peut bien fonctionner.
3. Une exception partielle à cette tendance générale est Richard E. Darilek, *Confidence Building and Arms Control in the East-West Context: Lessons from the Cold-War Experience in Europe*, dans *Korean Journal of Defense Analysis*, vol. IV, n° 2 (hiver 1993). Autre exception, mais de nature tout à fait différente, Volker Rittberger, Manfred Efinger et Martin Mendler, *Confidence- and security-building measures: an evolving East-West security regime?* dans Hans Rattinger et David

Dewitt (sous la dir. de), *Canadian and German Perspectives on East-West Arms Control* (Londres, Routledge, 1992). Il vaut la peine de souligner que cet article est axé sur les régimes de sécurité et non pas sur le renforcement de la confiance *en soi*.

Cela dit, la grande majorité des analystes œuvrant sur le renforcement de la confiance ne semblent tout simplement pas le considérer comme un phénomène méritant une analyse ou une exploration particulièrement rigoureuse, même s'ils sont complètement compétents à d'autres égards. Ils semblent résister à voir tout lien important entre les mesures de confiance, interprétées le plus étroitement possible, et des processus plus vastes de transformation.

Bien que Betts ne parle pas du renforcement de la confiance de manière sophistiquée (voir p. 61-62), il pose au moins dans son article certains des *types* de questions qu'il conviendrait d'examiner si l'on se penchait sur le rôle des diverses méthodes de contrôle des armements dans la transformation des relations de sécurité. Voir Richard K. Betts, *Systems for Peace or Causes of War? Collective Security, Arms Control, and the New Europe*, dans *International Security*, vol. 17, n° 1 (été 1992).

4. En fait, les États-Unis sont peut-être la seule exception à ces observations et spéculations. C'est une possibilité qui mérite un examen approfondi. Comme les États-Unis étaient la seule véritable « superpuissance » qui restait pendant cette période (avec une orientation et des responsabilités globales que ne partageait et ne pouvait partager aucun des autres participants de la CSCE/OSCE), et comme ils étaient aussi sujets à des influences politiques intérieures uniques, ils n'ont peut-être jamais été pleinement partie à ce processus de transformation des concepts et des perceptions. À mon sens, l'engagement officiel américain envers le processus de la CSCE/OSCE est resté au mieux modeste, malgré l'engagement individuel de certaines personnalités américaines importantes au cours des années. Il est donc tout à fait possible que les États-Unis n'aient jamais vraiment participé pleinement au processus de transformation de la CSCE/OSCE, malgré le rôle de premier plan que jouaient certains Américains dans la collectivité épistémique correspondante. Cela peut expliquer dans une certaine mesure pourquoi les études générales portant sur l'évolution des relations de sécurité en Europe, domaine dans lequel les universitaires américains ont joué un rôle dominant, n'ont jamais

vraiment intégré les idées de transformation. À l'heure actuelle, cependant, cette remarque est purement hypothétique et ne pourrait être confirmée qu'après une étude attentive.

5. Cela peut être assimilé à des efforts d'*explication* du renforcement de la confiance, même s'ils ont tendance à porter peu attention aux questions de causalité ou aux conditions nécessaires et suffisantes. Dans l'étude originelle, ces efforts discursifs ont été considérés simplement comme une forme de définition pendant le processus de recherche des éléments clés d'une définition composite. En fait, il s'agissait d'un peu plus que cela dans la mesure où ces efforts témoignaient d'une attention et d'un contenu explicatif un peu plus larges. Il n'en reste pas moins que la tendance minimaliste et son acceptation généralisée semblent avoir limité l'intérêt des analystes pour les explications plus exhaustives et conceptuellement étoffées.

6. Cette distinction est plus que du tatillonnage sémantique. Si l'on considère les textes examinés pour la première étude, on constate que la plupart des analystes parlaient de l'« utilisation de mesures de confiance », ce qui correspond en fait au renforcement de la confiance *vu comme processus ou comme activité*. La tendance à employer l'expression « mesures de renforcement de la confiance » alors qu'on parle à l'évidence de l'activité (au minimum) de mise en œuvre des mesures de confiance a contribué à obscurcir la nécessité de se pencher sur le caractère de processus du renforcement de la confiance, avec ses relations implicites de cause à effet et d'autres considérations d'ordre conceptuel. Cette tendance vaut encore aujourd'hui. Par exemple, l'analyse au demeurant très compétente du renforcement de la confiance dans Andrew Richter, *Reconsidering Confidence and Security Building Measures: A Critical Analysis* (Toronto, Centre for International and Strategic Studies - York University - 1994) témoigne souvent de cette erreur, l'auteur parlant de l'« étude des mesures de confiance » et du « concept de mesures de confiance » alors que le concept porte à croire qu'il parle du processus de renforcement de la confiance. On trouve les mêmes habitudes d'usage dans Michael Krepon, Dominique M. McCoy et Matthew C. J. Rudolph (sous la dir. de), *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security* (Washington, The Henry L.

Stimson Center, septembre 1993). La même chose vaut également en grande mesure pour *Regional Confidence Building in 1995: South Asia, the Middle East, and Latin America*, Jill R. Junnola et Michael Krepon (sous la dir. de), (Washington, The Henry L. Stimson Center, décembre 1995), qui porte exclusivement sur les mesures de confiance sans quasiment jamais mentionner le renforcement de la confiance envisagé comme processus.

7. Voir, par exemple, Cathleen S. Fisher, *The Preconditions of Confidence Building: Lessons from the European Experience*, dans *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*.

8. Les décideurs publics semblent généralement peu préoccupés par les critiques de « sous-développement conceptuel » et de « faiblesse causale » de la pensée sur le renforcement de la confiance, même s'ils hésitent encore à y répondre. À leurs yeux, ces critiques sont au mieux absconses, sauf si l'on peut démontrer clairement l'incidence pragmatique de ces failles et les vertus opérationnelles d'une autre doctrine. Cette hésitation naturelle contribue à expliquer la pérennité de la doctrine minimaliste, parce qu'elle semble encore utilisable. C'est seulement dans certains milieux que la notion de transformation et son association au renforcement de la confiance ont eu une incidence quelconque.

9. Cette interprétation est encore trop limitative pour certains analystes et décideurs publics, qui peuvent se sentir mal à l'aise face à l'exigence explicite que le renforcement de la confiance implique une attitude délibérément et à l'évidence *coopérative* — au fond, une position de somme non nulle — envers le respect des accords. Certains ne pensent pas qu'une coopération pleine et entière — allant même parfois au-delà de la lettre de l'accord — soit nécessaire pour la mise en œuvre de mesures négociées, et ils préfèrent une position à somme nulle rappelant l'ère de la guerre froide. L'une des idées centrales de la doctrine de transformation est qu'il ne saurait y avoir de véritable renforcement de la confiance sans une coopération pleine et entière. Se contenter d'une lecture littérale et technique de tous les aspects de toutes les dispositions d'un accord de renforcement

de la confiance ne constitue pas une « coopération pleine et entière ».

Cette remarque est d'autant plus pertinente lorsque la relation de sécurité est caractérisée par un degré relativement élevé de soupçon et d'inquiétude. Cela veut dire que deux préoccupations conflictuelles doivent guider les choix politiques initiaux. D'une part, on doit s'efforcer de favoriser une atmosphère de coopération, seule solution véritable pour sortir de la relation négative. D'autre part, les circonstances peuvent ne pas justifier que l'on prenne beaucoup de risques, étant donné que la relation de sécurité est encore caractérisée par l'hostilité et que d'autres États risquent de tirer avantage des dispositions d'un accord. Cela porte à croire que l'engagement envers des mesures de confiance militaires précises (mais abordées dans un esprit de somme nulle) est peut-être moins important que le processus consistant à en discuter de manière de plus en plus coopérative et constructive. Telle est en fait l'une des grandes conclusions de cette étude.

## CHAPITRE QUATRE

### LA DOCTRINE DE TRANSFORMATION DU RENFORCEMENT DE LA CONFIANCE

J'aborde en détail dans ce chapitre les éléments essentiels de la doctrine de transformation. Bien que cette interprétation du renforcement de la confiance soit un produit stable et bien que le raisonnement sous-jacent soit arrivé à maturité, la doctrine de transformation n'en est pas moins une « œuvre inachevée ». Plusieurs questions importantes restent à élucider, toutes inextricablement liées à des préoccupations empiriques et théoriques plus larges<sup>1</sup>. La poursuite de la réflexion sur ces éléments de la doctrine de transformation devrait déboucher sur une appréciation générale encore meilleure et plus convaincante de ce qu'est le renforcement de la confiance, de son fonctionnement et de ce qu'il permet d'accomplir.

En outre, la thèse fondamentale du renforcement de la confiance devra être constamment révisée à mesure que l'on verra comment cette démarche fonctionne dans de nouveaux contextes d'application. Examiner le renforcement de la confiance dans le contexte de cultures politiques différentes et de nouveaux environnements de sécurité, caractérisés par des problèmes de sécurité uniques, devrait nous aider à mieux en comprendre les caractéristiques vraiment essentielles. Cela devrait aider à détacher peu à peu notre interprétation du renforcement de la confiance de sa dépendance actuelle inévitable envers l'expérience de la CSCE/OSCE<sup>2</sup>.

Bien que la doctrine de transformation soit proposée comme option sérieuse aux interprétations plus traditionnelles et minimalistes du renforcement de la confiance, c'est également un produit en évolution qui est délibérément conçu pour intégrer les nouvelles idées et expériences. Ce dynamisme risque de s'avérer très important. Il est en effet tout à fait possible que le renforcement de la

confiance soit une activité d'élaboration de politiques capable d'évoluer et d'acquérir de nouvelles caractéristiques à mesure qu'on l'emploie dans des contextes variables. C'est en tout cas ce que permet de penser l'histoire existante de la démarche employée dans le contexte de la CSCE/OSCE. Une doctrine statique comme l'interprétation minimaliste risque d'être singulièrement inadéquate pour comprendre et éclairer un tel processus dynamique. Ceux qui ne sont pas encore tout à fait prêts à endosser la doctrine de transformation dans sa totalité pourront la considérer comme « matière à réflexion », un ensemble d'idées parfois provocantes pouvant encourager analystes et décideurs publics à revoir ce qu'ils pensent de la démarche du renforcement de la confiance et de son potentiel.

#### La doctrine de transformation en bref

Le renforcement de la confiance, dans la doctrine de transformation, est une démarche distincte de gestion de la sécurité impliquant le processus exhaustif de recherche, de négociation puis de mise en œuvre de mesures favorisant l'interaction, l'échange d'informations et la contrainte (la constellation de base des mesures de confiance militaires). Cela peut inclure aussi l'élaboration et l'utilisation de mesures non traditionnelles, bien que ce soit moins clair pour le moment. Cela dit, le processus représente plus que la simple production d'un accord de renforcement de la confiance. Il englobe aussi l'élaboration et l'utilisation de pratiques et de principes à la fois formels et informels associés à la formulation de mesures de confiance en coopération. Le renforcement de la confiance ne doit absolument *pas* être assimilé aux mesures de confiance elles-mêmes. Le processus de renforcement de la confiance va

au-delà de ce produit opérationnel dans la mesure où il offre aussi la possibilité de structurer le potentiel de changement dans un climat de sécurité tendu et incertain. La doctrine de transformation tient pour acquis que, lorsque les conditions s'y prêtent, le processus de renforcement de la confiance peut *faciliter, focaliser et amplifier le potentiel de transformation positive importante des relations de sécurité des États participants*. Le processus de renforcement de la confiance — c'est-à-dire l'élaboration, la négociation et la mise en œuvre d'un accord, ce qui englobe les pratiques associées à ces trois phases — peut structurer un désir naissant, bien qu'encore diffus, des États intéressés à revoir des relations de sécurité tendues qui ne semblent plus adéquates eu égard aux normes, principes et pratiques existants. Dans la doctrine de transformation, cela constitue la clé pour comprendre le renforcement de la confiance.

Dans la doctrine de transformation, on tient pour acquis que le renforcement de la confiance est une démarche de gestion de la sécurité que les décideurs publics entreprennent délibérément en ayant au minimum l'intention explicite d'améliorer au moins certains aspects d'une relation de sécurité entre des États méfiants, par le truchement d'une coordination des politiques de sécurité. Les mesures de confiance négociées constituent l'aspect opérationnel de cette coordination. Lorsqu'il est couronné de succès, le renforcement de la confiance est associé à un processus de transformation dans la plupart des États participants, dans lequel au moins certaines idées de base en matière de relations de sécurité subissent un changement fondamental. Ces idées de base sont celles qui nous disent qui est un adversaire et comment devraient évoluer nos relations avec les autres — autant amis qu'ennemis — sur diverses questions de sécurité. On peut dire que ces idées, prises ensemble, constituent une théorie pratique des relations de sécurité internationales. Du fait de la transformation, une partie au moins importante de ces idées et des relations qu'elles contribuent à définir

passé d'un plan purement compétitif et essentiellement axé sur le soupçon à un plan au moins partiellement coopératif. Toutefois, ce n'est pas une simple association. Dans la doctrine de transformation, le renforcement de la confiance, du fait de sa nature fondamentale, est capable de *faciliter et de structurer le potentiel de changement des relations de sécurité quand au moins certains des États sont insatisfaits du statu quo des politiques et démarches de sécurité*.

Dans la doctrine de transformation, accroître la transparence n'est pas l'objectif ultime ni le moteur principal du renforcement de la confiance. Il doit cependant être clair que des mesures de confiance visant à accroître la transparence restent au cœur même des accords de renforcement de la confiance. Le facteur central pour bien saisir la distinction qui existe entre la transparence et le processus de renforcement de la confiance est de comprendre que le but fonctionnel strict des mesures de confiance n'est pas le même que le but fonctionnel élargi du processus de renforcement de la confiance. Au fond, cela revient tout simplement à dire qu'il faut bien distinguer la fin des moyens, tout en sachant que le processus d'élaboration des moyens est au moins aussi important que le contenu précis de ces derniers (les mesures de confiance) — et s'en distingue tout autant.

Il reste à voir s'il est en fait nécessaire que les participants comprennent bien la capacité générale de stimulation de la transformation du processus de renforcement de la confiance pour que celui-ci atteigne sa fin. S'ils poursuivent le renforcement de la confiance selon les normes généralement acceptées (en mettant l'accent sur l'élaboration concertée de solutions de sécurité) lorsque les conditions du contexte de sécurité s'y prêtent, la transformation sera stimulée, voire institutionnalisée. Il n'est peut-être pas nécessaire d'explicitier l'objectif de transformation, mais il est indispensable que les parties aient le désir d'améliorer leurs relations de sécurité dans un esprit de coopération. Voilà pourquoi nous pouvons

affirmer que le renforcement de la transparence n'est pas le véritable objectif du renforcement de la confiance, même si c'est ce que peuvent croire les participants au départ. Renforcer la transparence ne va aucunement à l'encontre du véritablement renforcement de la confiance — et c'en est même en réalité le premier pas —, mais ce n'est pas un objectif capable en soi d'améliorer considérablement les relations de sécurité. De fait, la doctrine de transformation amène à jeter un doute sérieux sur la capacité inexplicite du renforcement de la transparence à engendrer à lui seul de meilleures relations de sécurité.

Les critiques pourront rétorquer que toute amélioration des informations au sujet de voisins hostiles renforce, virtuellement par définition, le sentiment de sécurité d'un État puisque cela lui donne une image plus nette des capacités et intentions de ces voisins. Le renforcement de la confiance axé sur la transparence est donc à leurs yeux parfaitement légitime. Certes, il y a en principe un certain grain de vérité dans cette affirmation, mais celle-ci attribue trop de valeur à l'information que peuvent engendrer des accords de renforcement de la confiance de première ou de deuxième génération (dans la mesure où ces informations ne seront probablement pas très détaillées et ne révéleront pas grand-chose d'important sur le strict plan militaire). Cet argument laisse également de côté la manière extrêmement compliquée dont les informations, une fois acquises, sont traitées par les organisations nationales de sécurité. Par exemple, ces informations sont souvent sujettes à une distorsion autoconfirmatrice. Seules des informations extrêmement fiables, sans aucune ambiguïté et détaillées, traitées de manière objective et techniquement rationnelle par des décideurs très solides, peuvent offrir de réelles perspectives d'amélioration sensible du *sentiment de sécurité d'un État, grâce à l'amélioration des connaissances*, lorsque les chefs (et les peuples) restent tout aussi méfiants. Or, on conviendra qu'il est rare que les mécanismes nationaux de sécurité atteignent ce niveau de performance, surtout en période

de profonde méfiance. Il est beaucoup plus fréquent que la politique intérieure, bureaucratique et organisationnelle, conjuguée à une foule de mécanismes cognitifs individuels et collectifs déformants, entrave le processus, parfois fortement.

Mon argument est que les relations de sécurité ne peuvent s'améliorer que *s'il y a un changement dans la manière dont les décideurs publics perçoivent les relations de sécurité*, changement généralement confirmé par des preuves externes quelconques (mais qui n'ont pas nécessairement à être écrasantes). Il s'agit là d'un principe central de la doctrine de transformation. Si les décideurs voient vraiment les choses de manière différente, ils interprètent les données existantes de manière nouvelle et plus positive. Bien que les informations produites par les accords de renforcement de la confiance puissent contribuer dans une certaine mesure à modifier les perceptions, il ne faut pas oublier que leur capacité à cet égard reste aussi limitée que les informations elles-mêmes. La transparence est un moyen neutre qui peut renforcer le soupçon ou contribuer à sa transformation, selon la manière dont les gens sont disposés à interpréter les informations. *Le processus de renforcement de la confiance repose donc autant sur l'attitude de départ et sur la manière dont on la change que sur les informations et sur la manière dont elles sont rendues disponibles.*

Ce qui est important dans ce raisonnement général, c'est l'affirmation fondamentale que le véritable renforcement de la confiance, entrepris avec honnêteté, est une activité que l'on poursuit explicitement (même si c'est parfois avec une certaine imprécision) dans l'intention d'améliorer les relations de sécurité de manière non insignifiante. Par contre, il suffit que les participants au processus croient vraiment que l'exercice est destiné à améliorer les relations de sécurité dans un esprit général de coopération et qu'ils soient insatisfaits du statu quo. Il n'est pas nécessaire que la « transformation » soit leur objectif explicite, et cela serait d'ailleurs peu probable étant

donné le caractère assez spectaculaire de cet objectif.

Cela soulève le cas intéressant des États qui se lancent dans des efforts préliminaires de « renforcement de la confiance » pour des raisons symboliques ou de politique intérieure, sans réelle conviction que leurs relations de sécurité avec des voisins hostiles peuvent ou devraient changer. Se pourrait-il qu'un véritable renforcement de la confiance naisse de prémisses aussi peu prometteuses? La réponse est peut-être « oui », mais seulement si les facteurs favorables que j'aborde plus loin dans ce chapitre sont sur le point de se manifester. Les chances de changement constructif sont incertaines dans ce genre de situation, mais le simple fait que des efforts soient entrepris pour entamer un dialogue de coopération risque d'être suffisant pour permettre l'émergence d'une communauté épistémique et la création d'une tribune de débat. Cela peut alors produire l'étincelle qui débouchera en fin de compte sur une véritable transformation. Ce processus préliminaire, enclenché par des débats gouvernementaux et publics internes sur l'état des relations de sécurité, risque de mettre en relief une lassitude diffuse des gestionnaires de la sécurité. Il n'en reste pas moins que ce semble être une route bien incertaine pour arriver au renforcement de la confiance.

### **La capacité de transformation du renforcement de la confiance**

Dans la doctrine de transformation, la recherche sérieuse d'accords de renforcement de la confiance est une activité qui se prête particulièrement bien, de par sa nature même, à des changements positifs dans la manière dont on pense la sécurité lorsque les conditions sont favorables. L'argument central de cette doctrine est que l'activité de renforcement de la confiance, de par sa nature fondamentale, peut *faciliter, focaliser, synchroniser, amplifier et généralement structurer (plus ou moins dans cet ordre) le potentiel de changement de relations de sécurité incertaines*. Le renforcement de la confiance offre une

structure pour élaborer et institutionnaliser de nouvelles relations de sécurité fondées au moins en partie sur des principes et pratiques nouveaux, plus axés sur la coopération. Cela résulte autant du caractère fondamental de l'activité que de la nature substantielle des mesures de renforcement de la confiance composant l'accord. Le caractère de l'activité et la nature de son produit (un accord de mesures de confiance) se renforcent mutuellement.

Comme on peut le constater dans ses pratiques et principes, le renforcement de la confiance est foncièrement axé sur la coopération; c'est donc par nature un exercice à somme non nulle. Bien que la négociation et le changement puissent ne pas porter sur tout l'éventail des questions de sécurité, les participants sont engagés par définition à élaborer une démarche de politique concertée et coordonnée sur au moins certains aspects importants de leurs relations de sécurité s'ils se lancent dans un véritable effort de renforcement de la confiance. *C'est cet effort qui structure le changement de la politique de sécurité et de ses concepts sous-jacents.*

Pour que le renforcement de la confiance réussisse, il suffit essentiellement qu'il y ait, lorsque les conditions sont favorables, une occasion d'interaction entre des officiels et des experts partageant (1) un sentiment d'insatisfaction à l'égard du statu quo des relations de sécurité et (2) une volonté croissante de développer des concepts communs de la sécurité et de ce qu'il faut pour l'assurer et la préserver de manière plus concertée. Complétant la nature de cette activité, l'orientation opérationnelle des mesures elles-mêmes favorise typiquement l'interaction constructive, l'échange d'informations et de connaissances et (peut-être dans une moindre mesure) l'élaboration concertée d'un dispositif de contrainte. Sur un plan très concret, les mesures de confiance définissent également les règles de coordination de politiques de sécurité désignées. Ainsi, la nature de l'activité (renforcement de la confiance) et la nature de

son produit (un accord de mesures de confiance) agissent et se renforcent mutuellement de manière constructive.

### Les trois phases du processus de renforcement de la confiance

Le renforcement de la confiance, dans la doctrine de transformation, se compose en réalité de trois processus élémentaires distincts qui se fondent l'un dans l'autre et s'influencent mutuellement. Chacun d'entre eux est important en soi pour la transformation des relations de sécurité. Je rappelle que ces processus élémentaires dépendent de l'existence préalable de conditions favorables pour évoluer avec succès, et que chacun tire aussi son impulsion du précédent.

Le premier est la *phase de développement*, période pendant laquelle les membres d'une communauté épistémique explorent officieusement la démarche de renforcement de la confiance (y compris ses principes généraux et des exemples de mesures de confiance opérationnelles), processus qui est repris tôt ou tard par des agents gouvernementaux intéressés. Les membres de la communauté épistémique naissante proviennent d'au moins certains des États actuellement enfermés dans une relation de soupçon et comprennent peut-être aussi des experts de l'extérieur pouvant commencer à structurer les idées. Les agents gouvernementaux intéressés (probablement de niveau intermédiaire) agissent d'abord peut-être avec les membres de la communauté épistémique de leurs États respectifs mais participent officieusement à des discussions plus larges. Dans bien des cas, cela ne pose aucun problème parce que les représentants des ministères des affaires étrangères peuvent souvent se déplacer librement au sein de collectivités de recherche semi-autonomes ou indépendantes et dans les milieux des affaires étrangères. Dans d'autres cas, ce sont les experts indépendants qui peuvent circuler relativement librement au sein des bureaucraties gouvernementales, à titre temporaire, ou forger des liens solides avec des membres clés des bureaucraties. Des

facteurs culturels politiques particuliers peuvent rendre la participation de cadres intermédiaires moins importante dans certains États, ou des relations hiérarchiques plus rigoureuses peuvent réduire à la fois l'intérêt et le pouvoir des cadres intermédiaires. Dans ces cas, il faudra peut-être que des cadres de niveau plus élevé contribuent à la recherche d'idées de renforcement de la confiance pendant la phase de développement et les appuient.

C'est pendant cette période critique que des conceptions communes de la manière d'améliorer les relations de sécurité, grâce à la coordination des politiques et dans un climat de sécurité marqué par le soupçon, commencent à prendre forme et que l'on élabore des programmes d'action *prototypiques*. Il est probable que les experts spécialisés dans la gestion de la sécurité, généralement familiers avec les principes fondamentaux du renforcement de la confiance, seront sensibles avant d'autres au fait que le climat de sécurité approche d'un état de transition. On voit facilement que des idées simplistes et grossières sur le renforcement de la confiance peuvent handicaper sérieusement le potentiel de succès du processus à cette étape car elles risquent de détourner l'attention des participants de la recherche de positions communes diffuses mais importantes pour avancer vers la formulation de mesures de confiance traditionnelles.

Étant donné le caractère modeste et apparemment peu exigeant des accords fondamentaux de renforcement de la confiance, cette démarche de gestion de la sécurité est un sujet de débat naturel parmi les groupes d'experts intéressés par ces questions. Toutefois, la recherche de solutions en coopération exige obligatoirement *plus* que l'élaboration de mesures de confiance si l'on veut que le processus de renforcement de la confiance aille de l'avant. Il est au moins aussi important qu'apparaisse une compréhension commune du fait que les relations de sécurité sont en état de transition (voire de crise) et qu'elles sont potentiellement mûres pour un

changement, au moins dans certains domaines clés. À cette étape, les idées existantes sur la nature de voisins inquiétants et sur les menaces qu'ils posent sont de plus en plus perçues comme étant inexactes, conclusion qui peut être confirmée par des analyses de plus en plus ambiguës des relations de sécurité. Il semble que certains des premiers participants devraient être partiellement conscients du potentiel de changement, bien que celui-ci puisse ne pas être évident pour beaucoup pendant un certain temps. C'est la discussion des possibilités (y compris de l'état courant des relations de sécurité) qui contribue à l'identification de ce potentiel de changement.

Dans la deuxième phase — *la négociation* — le processus de renforcement de la confiance devient plus formel. Le rôle et l'influence des experts peuvent baisser considérablement, bien que certains États participants puissent décider de conserver des spécialistes au sein de leurs équipes de négociation. Il se peut également que certaines parties de la communauté épistémique continuent de fonctionner sur une piste non gouvernementale parallèle (un rôle dit de « Volet II »), en ayant des contacts variables avec les équipes de négociation officielles. Dans cette deuxième phase, les milieux officiels commencent à se pencher sur des propositions précises de négociation du renforcement de la confiance. Les tribunes officieuses et les discussions non gouvernementales sont remplacées par des pourparlers préparatoires formels, bien que relativement discrets, destinés à fixer les mandats de négociation. Viennent ensuite les négociations officielles.

Pendant cette phase, il ne suffit pas de négocier d'abord un, puis peut-être d'autres engagements politiques ou juridiques (des accords de renforcement de la confiance), il est tout aussi important d'élaborer des perspectives, des approches et des ententes communes pendant le processus de négociation et de prendre peu à peu des engagements fermes envers une amélioration réelle des relations de sécurité, sur une base de

coopération, par le truchement de mesures de confiance. D'un point de vue très général, les « perspectives » correspondent à la tendance à juger les relations de sécurité insatisfaisantes et à éprouver un sentiment diffus de lassitude à l'égard de la gestion de la sécurité; les « approches » sont les idées concernant la manière dont on réagira aux tendances ressortant des perspectives (autrement dit, chercher des approches de coordination comme le renforcement de la confiance); et les « ententes » sont les attentes communes sur la manière de se comporter pendant les négociations découlant d'un accord sur une approche commune (les normes de comportement englobent l'engagement d'entreprendre une négociation à somme non nulle, la recherche d'arrangements équitables et intégrant l'autre partie, et l'utilisation de coalitions souples pour faire avancer les idées de négociation). Ce processus est parallèle, mais probablement de manière moins exhaustive, à l'élaboration d'ententes partagées à l'intérieur de la collectivité épistémique de soutien pendant la première phase.

C'est le processus d'interaction personnelle, d'échange d'informations et de connaissances, et d'élaboration concertée d'un système de contrainte, tous ces éléments étant axés sur l'entreprise de renforcement de la confiance, qui aide à tisser une toile d'idées communes sur les relations de sécurité et à prendre l'engagement de les transformer dans une démarche de coopération. Cela se produit à la fois à l'intérieur des délégations participant aux négociations (sur un plan aussi bien formel qu'informel) et, de manière plus générale, dans les États participants (avant tout, au début, dans les ministères des affaires étrangères). S'il y a véritablement « dans l'air » un sentiment de lassitude à l'égard des questions de gestion de la sécurité, ces changements trouveront un écho plus large au sein des États participants. Facteur que l'on pourra au demeurant faciliter en faisant l'effort d'intégrer des militaires et des officiels de la défense aux délégations de négociation.

Le processus de négociation peut s'étendre jusqu'au début de la troisième phase, concernant la mise en œuvre, avec l'entrée en vigueur d'un accord préliminaire pendant que l'on recherche des accords de plus grande portée ou de nouveaux accords, de deuxième génération. Le succès de la phase de mise en œuvre renforcera l'engagement à chercher des accords plus exhaustifs.

Pendant la *phase de mise en œuvre*, un accord négocié de renforcement de la confiance entre en vigueur et commence à donner des résultats tangibles. Si l'accord jouit d'un appui général, les États participants en respectant à la fois la lettre et (surtout) l'esprit, les résultats positifs renforceront les engagements provisoires envers le changement et pourront engendrer un enthousiasme accru pour une transformation encore plus profonde des relations de sécurité. Les diverses mesures incluses dans l'accord renforceront l'intérêt de solutions formulées en coopération et renforceront les processus particuliers qui aideront à structurer de nouvelles politiques de sécurité. Ces processus particuliers découlant d'accords typiques comprennent l'interaction, l'échange d'informations et de connaissances, et la contrainte concertée (axes essentiels des mesures de confiance). Tous ces éléments peuvent à leur tour nourrir de nouvelles négociations destinées à élargir la portée des accords existants. Si le processus global est couronné de succès, il pourra faciliter et amplifier les possibilités de transformation profonde des relations de sécurité — mais seulement si les conditions de l'environnement de sécurité sont favorables. Au fond, ces changements sont institutionnalisés dans la mesure où ils sont acceptés comme de meilleures manières de structurer les relations de sécurité.

Comme nous n'avons aucune expérience d'un processus de renforcement de la confiance allant au-delà de la phase de mise en œuvre, affirmer que le potentiel de changement peut devenir un régime de sécurité durable ne peut être que spéculatif. (Possibilité dont je traite plus loin dans ce chapitre.) Les

trois phases exposées ci-dessus sont plausibles mais le sort ultime du processus, même dans le cas de l'OSCE, est encore aujourd'hui très incertain. Le temps seul nous dira si d'autres processus de renforcement de la confiance suivront ou non ce cheminement général.

### Le processus de transformation

Le « processus de transformation » associé au renforcement de la confiance est au fond le produit de l'activité de renforcement de la confiance (c.-à-d. l'élaboration, la négociation et la mise en œuvre d'un accord de renforcement de la confiance) lorsque les conditions sont favorables à une transformation des relations de sécurité. Le processus de transformation est largement psychologique et sociologique dans la mesure où il implique un changement positif et profond dans la manière dont les spécialistes et les décideurs gouvernementaux pertinents perçoivent des voisins dangereux et le genre de menace qu'ils peuvent poser, et il englobe aussi une vision plus large de la nature des relations de sécurité et de la manière dont elles fonctionnent. Il n'est pas nécessaire que ce changement touche toutes les relations de sécurité, à tous égards. De fait, un changement aussi massif paraît peu vraisemblable. Il n'en reste pas moins qu'il faut qu'il y ait un changement faisant en sorte que les perceptions clés de menace et d'hostilité ainsi que les positions fondamentales sur les relations de sécurité acquièrent une nouvelle orientation, plus positive, axée sur la coordination et la coopération dans au moins certains secteurs précis des politiques de sécurité.

Les paramètres des participants changent grâce à la combinaison (1) de l'émergence graduelle d'une insatisfaction réelle à l'égard du statu quo des relations de sécurité et (2) de l'adoption de l'objectif de renforcement de la confiance, avec son orientation particulière sur les relations de sécurité et sur la manière de les améliorer. En adoptant les idées du renforcement de la confiance, les participants

vont peut-être plus loin qu'ils ne le pensaient, mais les résultats ne seront pas contraires à leurs besoins. Ainsi, la transformation n'est probablement pas un processus conscient, au sens où les décideurs publics se seraient dit : « Changeons notre vision fondamentale du monde afin d'obtenir de nouvelles politiques de sécurité ». La question est plutôt que le processus de transformation résulte d'un effort honnête d'élaboration de certaines solutions modestes en matière de politique de sécurité, face à une insatisfaction croissante à l'égard du statu quo et de ses coûts. Des relations auparavant caractérisées par la méfiance commencent à se détendre et des pratiques et principes nouveaux, plus axés sur la coopération, remplacent des notions de sécurité qui paraissent dépassées. Il serait irréaliste de croire qu'un tel processus de transformation permettra de transformer du jour au lendemain des adversaires en amis. En revanche, il se peut fort bien que les relations évoluent vers un état plus neutre, caractérisé par un pot-pourri d'intérêts et de pratiques aussi bien coopératifs que compétitifs.

Cela dit, le simple fait de tenter de formuler et de négocier un accord de renforcement de la confiance ne garantit aucunement qu'il y aura transformation. Il faut que le climat de sécurité ait évolué jusqu'au point où les conditions sont favorables à un changement positif. La vertu du renforcement de la confiance réside dans son aptitude à soutenir, à amplifier et à focaliser ce potentiel de changement.

On ne peut jamais supposer que des États ayant des visées hostiles seront convertis comme par magie au pacifisme simplement par la recherche superficielle d'accords de renforcement de la confiance ou (pis encore) de leurs succédanés. La notion d'accord « succédané » témoigne du fait que la simple apparition de mesures ayant le même contenu que des mesures de confiance ne constitue pas un exemple légitime d'accord de renforcement de la confiance. Autrement dit, le renforcement de la confiance *doit être défini par sa fonction, pas simplement par sa forme.*

Le « renforcement de la confiance » ne peut empêcher des États de se faire la guerre si telle est leur intention. De fait, il ne serait pas légitime de qualifier l'élaboration d'« accords de mesures de confiance » de processus de renforcement de la confiance dans de telles circonstances. Le renforcement de la confiance ne peut qu'aider les États à évoluer vers une attitude plus neutre ou plus positive lorsque leurs dirigeants n'envisagent plus sérieusement le recours à la force ou sont insatisfaits (ne serait-ce que vaguement) du statu quo des relations de sécurité.

### Les conditions favorables

Il est nécessaire d'examiner plus en détail les conditions favorables, afin de bien comprendre le renforcement de la confiance dans la doctrine de transformation. Pour que le renforcement de la confiance paraisse attrayant et qu'il ait une chance de succès, il faut que les spécialistes et les décideurs publics du secteur d'application potentiel voient l'environnement de sécurité sous un certain angle. Autrement dit, il faut que ces acteurs clés soient insatisfaits du climat de sécurité existant, c'est-à-dire du statu quo, de ses coûts et de ce qu'il augure. Cela ne veut pas nécessairement dire qu'il doit y avoir un sentiment de crise, mais seulement une insatisfaction généralisée à l'égard du « train-train » de la politique de sécurité. En outre, il faut que les idées de renforcement de la confiance soient accessibles et que des personnes occupant des postes de pouvoir relatif y soient attentives. Ces principales conditions favorables, explicitées ci-après, doivent exister dans au moins la majorité des États d'une région d'application potentielle pour qu'un processus efficace de renforcement de la confiance puisse s'engager. Voici ces conditions.

- 1) L'apparition d'un sentiment de « lassitude à l'égard de la gestion de la sécurité » concernant les relations de sécurité à long terme entre des États hostiles (c.-à-d. l'opinion relativement

répandue parmi les officiels et les experts que les pays se regardent depuis trop longtemps en chiens de faïence, pour des raisons qui ne semblent plus convaincantes — probablement parce que les circonstances d'origine ont changé — et sans espoir apparent de résolution).

- 2) Un sentiment complémentaire et plus focalisé de malaise à l'égard du statu quo des politiques de sécurité (l'opinion croissante que les politiques et démarches existantes en matière de sécurité ne fonctionnent pas très bien, avec la possibilité corollaire que le fait d'en changer certaines permettrait peut-être une amélioration constructive dans au moins certains domaines clés).
- 3) Un sentiment complémentaire et plus diffus d'inquiétude au sujet des coûts essentiellement intérieurs (économiques, politiques, sociaux et moraux) du maintien du statu quo des politiques de sécurité, dans le contexte du sentiment généralisé de lassitude à l'égard de la gestion de la sécurité et du sentiment plus restreint d'insatisfaction envers les politiques de sécurité<sup>3</sup>.
- 4) L'existence d'une communauté épistémique au moins prototypique (c.-à-d. d'un groupe transnational d'experts de la sécurité), débordant des cadres gouvernementaux et universitaires et capable d'explorer et de promouvoir les idées de renforcement de la confiance, et prête à le faire, dans au moins la majorité des États d'une région d'application potentielle. Il semble crucial que ce groupe jouisse d'un accès raisonnable à au moins certains décideurs publics influents de niveau élevé.
- 5) L'émergence d'une nouvelle génération de décideurs publics de niveau intermédiaire plus souples et plus éclairés dans les ministères et organismes clés, prêts à embrasser de nouvelles idées en matière de sécurité,

plus axées sur la coopération, et jouissant d'une influence suffisante pour les faire avancer.

- 6) L'existence de tribunes de débat au moins semi-légitimes pouvant focaliser la réflexion et une interaction constructive.
- 7) Et, peut-être, un « acte de foi » de la part d'un ou plusieurs décideurs publics clés de niveau supérieur, capables de franchir un seuil émotif et conceptuel clé (le « facteur Gorbatchev »)<sup>4</sup>.

Rien de tout cela ne veut dire qu'il doit y avoir dans un État clé des changements spectaculaires atténuant sensiblement son caractère menaçant pour que soit modifiée la nature fondamentale de l'environnement de sécurité. Évidemment, cela contribuerait sans doute au potentiel de transformation systémique, mais ce n'est pas essentiel. Autrement dit, cet exposé des conditions favorables ne suppose rien d'analogue à l'effondrement de l'Union soviétique<sup>5</sup>. Il est plus probable que des changements moins spectaculaires seront intervenus dans la plupart des États d'une région d'application éventuelle, voire dans la totalité, et que cette évolution graduelle précipitera une insatisfaction croissante à l'égard des vieux schèmes.

Le thème central qui fonde ces conditions favorables est la présence d'un sentiment substantiel, bien que diffus, d'insatisfaction à l'égard des concepts et politiques de statu quo dans un environnement de sécurité où les menaces sont devenues de plus en plus mal définies et où, peut-être, les racines historiques d'hostilité commencent à se perdre dans la brume des temps. Il faut qu'il y ait aussi un sentiment plus général de lassitude envers la gestion de la sécurité, accentué par une incertitude croissante au sujet des intentions véritables d'adversaires traditionnels, ainsi qu'une préoccupation croissante au sujet des coûts du maintien du statu quo.

Une manifestation importante de ce sentiment croissant de lassitude et d'insatisfaction peut être la crainte accrue de

déclenchement d'un conflit suite à une erreur de calcul (une guerre accidentelle). En revanche, il ne devrait y avoir aucun consensus incontestable dans aucun État participant clé que des adversaires dans une zone d'application éventuelle nourrissent véritablement des intentions hostiles. Bien qu'il puisse exister des plans d'urgence, le recours à la force dans toute circonstance autre que l'autodéfense doit être considéré comme politiquement inacceptable. Au risque d'exagérer un peu, il semble plausible de dire qu'il peut y avoir chez beaucoup d'intéressés un sentiment relativement fort que les politiques de sécurité existantes (typiquement axées sur la *realpolitik*) et les positions respectives sur les relations de sécurité constituent désormais une partie du problème plutôt qu'une amorce de solution.

Pour que le renforcement de la confiance soit couronné de succès, il est également très important qu'il existe un noyau de spécialistes œuvrant à partir des mêmes idées fondamentales sur le renforcement de la confiance et la gestion de la sécurité (même si ces idées ne jouissent pas d'un appui uniforme dans chaque pays), une tribune pour qu'ils puissent en traiter, et un certain accès aux officiels gouvernementaux capables d'en faire la promotion et prêts à le faire, ne serait-ce que de manière provisoire. Des politiques nationales et des initiatives non gouvernementales peuvent être délibérément adoptées pour appuyer cette phase initiale du renforcement de la confiance, notamment en favorisant la naissance et l'influence d'une communauté épistémique et en explorant officieusement les idées de renforcement de la confiance.

Par contre, il n'est pas nécessaire que ces idées partagées soient des copies conformes des concepts et politiques de sécurité conventionnels existants (avant tout eurocentriques). Certains de leurs éléments seront probablement tirés des textes professionnels existants, mais le facteur le plus important est que les experts et les décideurs publics bâtissent *ensemble* des concepts

communs qui ont un sens précis à leurs yeux et pour l'environnement de sécurité dans lequel ils vivent. Ceux de l'extérieur peuvent faciliter ce processus en faisant le nécessaire pour que s'engagent des discussions préliminaires sur un corpus d'idées existant, mais ce n'est là qu'un point de départ. C'est l'une des manières permettant d'atténuer les origines eurocentriques du renforcement de la confiance et favorisant l'évolution du concept même. Les idées formulées par des experts et décideurs régionaux entraîneront certainement la révision des thèses sur le renforcement de la confiance et sur la manière dont il fonctionne.

Il convient cependant de souligner que les experts ou décideurs régionaux auraient peu intérêt à rejeter sommairement les « notions occidentales » — ce qui pourrait même être antiproductif — dans le but de chercher une démarche toute nouvelle. Les analystes concluront peut-être que c'est nécessaire si l'interprétation en vigueur du renforcement de la confiance ne convient tout simplement plus, mais cela ne devrait jamais être un postulat de départ. La doctrine de transformation a été formulée en tenant compte de ce facteur. L'une des grandes vertus de la cette doctrine est qu'elle *sépare* le processus et la transformation (c.-à-d. le changement positif des relations de sécurité) de toute forme particulière (des mesures de confiance militaires classiques). L'élément central de la doctrine de transformation est l'importance du débat, de l'interaction et de l'élaboration de notions de sécurité communes lorsque les conditions s'y prêtent — et non pas la notion de séries standard de mesures de confiance.

Dans la doctrine de transformation, donc, le renforcement de la confiance ne peut être vraiment compris sans tenir compte de l'importance de ces conditions favorables nécessaires. Il semble de plus en plus évident que le renforcement de la confiance, en l'absence de ces conditions ou d'autres similaires, sera incapable de transformer les relations de sécurité d'États profondément soupçonneux. De fait, il est improbable que de tels États envisagent sérieusement une telle

option, mais, s'ils y souscrivent (probablement pour des raisons d'ordre symbolique), ils ont fort peu de chances d'obtenir un résultat constructif. On constate ainsi que c'est seulement lorsque le potentiel de transformation de l'environnement de sécurité commence à émerger que le renforcement de la confiance peut avoir une chance quelconque de succès. Toutefois, lorsque ces conditions favorables commencent à se concrétiser, le renforcement de la confiance semble être un excellent mécanisme pour focaliser et structurer ce potentiel et pour contribuer à une transformation positive véritable des relations de sécurité.

Le corollaire de cet examen des conditions nécessaires est que le moment compte pour beaucoup. Si l'on emprunte la voie du renforcement de la confiance sans ces conditions favorables, les chances de succès (c.-à-d. de changement positif des relations de sécurité) seront réduites, dans la doctrine de transformation. Dans l'ensemble, ces conditions doivent apparaître suite à l'évolution de l'environnement de sécurité et de la situation intérieure des États. Toutefois, favoriser l'apparition d'une communauté épistémique, encourager une interaction réelle et bien intentionnée dans le domaine des questions de sécurité et prendre des mesures symboliques importantes peuvent peut-être contribuer à l'apparition de ces conditions favorables et aider à bâtir le renforcement de la confiance à la marge. Autrement dit, il y a sans doute des initiatives que l'on peut prendre en matière de politiques publiques pour promouvoir et favoriser le renforcement de la confiance, mais elles risquent d'être limitées.

Il importe par ailleurs de ne pas oublier que chaque effort d'élaboration d'accords de renforcement de la confiance ne donnera pas nécessairement un résultat positif, surtout si certains des participants n'empruntent pas sérieusement cette voie (ou s'avèrent incapables de renoncer à leur méfiance traditionnelle en matière de sécurité). Toutefois, si les premiers pas sont faits par au moins une partie intéressée et s'il existe une

possibilité véritable d'interaction entre les négociateurs et les experts, cela peut déboucher sur l'instauration graduelle d'un véritable processus de renforcement de la confiance. En l'absence d'un tel intérêt et de toute possibilité d'interaction constructive, il ne peut exister aucune possibilité réelle de renforcement de la confiance au sens où je l'envisage dans ces pages.

#### Un regard plus attentif sur la notion de communauté épistémique

Une communauté épistémique, selon une définition largement utilisée, est

« un réseau de professionnels jouissant d'une expertise et d'une compétence reconnues dans un domaine particulier, et du droit de revendiquer des connaissances sur les politiques touchant ce domaine... ils ont (1) un ensemble partagé d'opinions normatives et de principes justifiant par leurs valeurs l'action sociale des membres de la communauté; (2) des croyances causales partagées qui sont tirées de leur analyse des pratiques menant ou contribuant à un ensemble central de problèmes dans leur domaine et qui servent ensuite de base à l'élucidation des multiples liens entre les décisions de politique possibles et les résultats souhaités; (3) des notions partagées de validité — c'est-à-dire des critères intersubjectifs et intérieurement définis pour peser et valider le savoir dans leur domaine d'expertise; et (4) un projet de politique commun — c'est-à-dire un ensemble de pratiques communes associé à un ensemble de problèmes auquel est appliquée leur compétence professionnelle, présumément par la conviction que le bien-être humain en sera amélioré<sup>6</sup>. »

La notion de communauté épistémique joue un rôle important dans la doctrine de transformation du renforcement de la confiance. Elle permet en particulier d'expliquer de manière convaincante comment des idées touchant les politiques publiques,

formulées et affinées par des groupes d'experts nationaux et transnationaux ayant une compétence particulière dans un domaine, peuvent influencer de manière potentiellement profonde sur la pensée et l'action touchant les politiques de sécurité internationales. La doctrine de transformation dépend dans une grande mesure de l'existence de communautés épistémiques pouvant expliquer comment les décideurs publics d'un groupe d'États peuvent en arriver à adopter des solutions de renforcement de la confiance pour régler certains problèmes de sécurité communs, et comment cela peut transformer leur vision fondamentale des relations de sécurité internationales. Bien qu'il soit possible de concevoir le renforcement de la confiance en l'absence d'une communauté épistémique, l'existence d'une communauté au moins prototypique rend le processus beaucoup plus facile à comprendre et lui donne beaucoup plus de chances de succès.

L'approche des communautés épistémiques aide à expliquer comment de nouvelles idées (comme la doctrine de transformation) peuvent finir par être acceptées par les décideurs publics, *aidant à restructurer leur interprétation collective d'un problème de politique difficile, de son contexte général et de la manière dont il peut être résolu*. Il s'agit d'une méthode non systémique pour comprendre comment les États peuvent redéfinir leurs intérêts et choisir de mener des politiques de coopération; une méthode qui ne repose pas sur des postulats réalistes. De ce fait, dans cette perspective, les décisions relatives aux politiques de sécurité internationales peuvent être au moins en partie le fruit de changements des idées plutôt que de changements dans la puissance relative des États.

Considérant le potentiel de transformation du processus même de renforcement de la confiance, il est frappant que le développement d'une communauté épistémique remplit une fonction relativement similaire. Le succès d'une communauté épistémique aide à restructurer les idées sur des problèmes et

solutions d'intérêt public, menant à ce qui est en réalité une vision modifiée de la réalité. C'est aussi ce que peut produire le renforcement de la confiance. L'un peut être l'écho de l'autre dans cette propriété fondamentale.

L'une des caractéristiques centrales de la méthode des communautés épistémiques est l'idée que les décideurs publics jouissent généralement d'une certaine latitude pour décider que telle ou telle série d'actions est dans leur intérêt, mais qu'ils ne savent pas nécessairement comment évaluer un problème ou leurs options de manière nouvelle et plus efficace. Il se peut que les démarches existantes ne donnent pas de résultats adéquats et que les décideurs publics, s'ils prennent conscience de cette carence, doivent se tourner ailleurs pour obtenir de l'aide. Les réseaux d'experts — les communautés épistémiques — peuvent être une source évidente d'idées originales si les décideurs les connaissent, eux et leurs idées, et s'ils les considèrent comme une source crédible d'aide. En conséquence, les communautés épistémiques peuvent jouer un rôle important pour

« articuler les relations de cause à effet de problèmes complexes, aider les États à cerner leurs intérêts, structurer les thèmes de débat collectif, proposer des politiques particulières et identifier des thèmes de négociation<sup>7</sup>. »

La méthode des communautés épistémiques est une manière « méthodologiquement pluraliste<sup>8</sup> » et réflexive pour comprendre comment les décideurs publics, lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes difficiles n'ayant pas de solution efficace évidente, peuvent tirer parti du savoir des experts en adoptant non seulement les solutions recommandées *mais aussi de toutes nouvelles manières de penser les problèmes*. Autrement dit, les communautés épistémiques peuvent jouer un rôle important comme « source de politiques novatrices et vecteur de leur diffusion internationale<sup>9</sup> ».

Lorsque ces innovations de politique, y compris leurs attentes et leurs valeurs, sont partagées par les acteurs internationaux, « elles aident à coordonner et à structurer les relations internationales<sup>10</sup> ». L'argument important ici est que les idées et informations sont partagées par les États, ce qui fait que les décideurs de plusieurs États feront une lecture généralement similaire du problème et de la solution recommandée. C'est cela qui aide à restructurer les relations.

La méthode des communautés épistémiques est une manière particulièrement puissante et utile d'examiner comment les idées peuvent transformer la manière dont les décideurs forment leur conception du monde et influencer leur choix de l'action correspondant à leur intérêt, au plan national ou international. C'est une démarche qui nous aide à comprendre les processus d'interprétation collectifs et le rôle qu'y jouent les réseaux de professionnels ayant des connaissances reconnues en matière de politiques publiques. Cela semble tout à fait pertinent quant on cherche des méthodes « inusitées » mais novatrices et apparemment efficaces pour gérer les relations de sécurité, comme le renforcement de la confiance dans la doctrine de transformation. Méthodes qui comportent une certaine perspective de transformation de ces relations de manière fondamentale en période d'incertitude. Cela dit, pour qu'elles soient efficaces, il faut qu'elles soient largement connues puis acceptées par les autres États confrontés en même temps à la nécessité de coordonner leurs politiques pour résoudre un problème. Une solution pour cela consiste à former et à utiliser une communauté épistémique, dans le cas qui nous intéresse, axée sur le renforcement de la confiance.

#### **Les communautés épistémiques et le renforcement de la confiance**

Il semble qu'une communauté épistémique relativement faible ait joué un rôle de ce genre pour aider à former le volet sécurité de la CSCE post-Helsinki après 1975<sup>11</sup>. C'est peut-être dans la teneur de l'accord de MRCS de

Stockholm de 1986 que l'on peut le mieux sentir son influence, cet accord étant fondé sur des principes et concepts clairement minimalistes de renforcement de la sécurité. Les documents analysés dans *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne* donnent une idée exhaustive des idées et de la composition de ce groupe multinational, bien que je n'aie fait aucun effort, il y a 12 ans, pour en identifier les participants les plus importants<sup>12</sup>. Il n'en reste pas moins que le caractère transnational et fortement interactif du groupe d'experts ayant contribué à ces documents était parfaitement clair à l'époque, et qu'aucun groupe national unique d'experts n'a fourni de contribution dominante. On avait à l'époque une idée relativement claire du « problème » : en gros, que la désinformation, les perceptions fallacieuses et le soupçon tous azimuts rendaient l'environnement de sécurité européen plus dangereux que nécessaire et risquaient de provoquer une guerre accidentelle dont les conséquences seraient catastrophiques. On avait aussi une idée relativement claire de la « solution » : rehausser la transparence et l'interaction pour réduire les risques de perceptions fallacieuses dangereuses (et, à un degré moindre, d'attaque-surprise). Il suffit de se pencher sur la liste des mesures de confiance proposées dans les textes (après Helsinki et avant Stockholm) et de la comparer à celle qui figurait dans le Document de Stockholm puis dans celui de Vienne pour déceler un lien puissant. Tel est le noyau causal qu'il reste à explorer dans la littérature professionnelle. Précisons cependant qu'il s'agissait là d'une perspective minimaliste dans laquelle on ne percevait aucune appréciation du potentiel transformateur du processus de renforcement de la confiance.

L'argument qui ressort de mon étude intitulée *Le renforcement de la confiance dans le processus de contrôle des armements : une doctrine de transformation* est que l'on peut développer une perspective plus exhaustive — peut-être similaire à la doctrine de

transformation — et que celle-ci peut former l'assise conceptuelle d'une nouvelle communauté épistémique. Des groupes d'experts organisés autour des idées associées à cette vision du renforcement de la confiance peuvent à leur tour contribuer à redéfinir les opinions des décideurs publics sur la meilleure manière d'aborder des relations de sécurité difficiles dans diverses régions du monde, permettant l'adoption d'accords de sécurité plus coopératifs et coordonnés dans des domaines de politique choisis si l'on estime que les conditions favorables sont présentes.

### **Les institutions internationales et le renforcement de la confiance : une introduction**

La notion d'institution internationale — un type de comportement durable et *de coopération* régi par des règles allant au-delà du seul intérêt égoïste dans un domaine distinct de la vie internationale — est extrêmement importante dans la doctrine de transformation concernant le renforcement de la confiance. Selon cette doctrine, une institution internationale (ou un régime international<sup>13</sup>) est le produit le plus conséquent d'un processus réussi de renforcement de la confiance. C'est ainsi que les pratiques de coopération et les idées sous-jacentes associées à un processus réussi de renforcement de la confiance peuvent aider à *restructurer une partie de la vie internationale et à modifier les idées sur la manière de penser et d'agir à l'égard de cet ensemble de relations de sécurité*. C'est par la création d'une institution que les changements de pensée qui résultent d'un processus de transformation réussissent à avoir une incidence durable sur la structure et le processus des relations internationales. Les pratiques et idées englobent à la fois les arrangements formels particuliers de coordination des activités de sécurité dans un accord de mesures de confiance ainsi que les pratiques formelles et informelles généralement associées à l'activité de renforcement de la confiance.

Cela dit, la pertinence des institutions comme agents et artefacts de changement est un sujet de débat considérable chez les spécialistes des relations internationales, et cela peut avoir une incidence profonde sur le rôle que peut jouer à nos yeux le renforcement de la confiance comme agent de transformation. Certains analystes (institutionnalistes de divers types) peuvent considérer les institutions internationales en général comme une source importante et transformable de stabilité et de changement structurel. D'autres (typiquement, les réalistes), et cela est un contraste frappant, contestent l'idée que les institutions peuvent jouer un rôle causal déterminant et indépendant dans la vie internationale. Ils considèrent plutôt que les institutions ne sont rien de plus que le reflet des changements intervenus dans les rapports de force et, par conséquent, une variante d'un thème structurel (*realpolitik*) existant<sup>14</sup>.

Les réalistes, s'ils réfléchissent au renforcement de la confiance, ont tendance à ne pas y voir beaucoup de potentiel au-delà de la capacité de produire des arrangements qui institutionnalisent (régularisent) des ajustements intéressés et temporaires dans le comportement des États, découlant du changement des rapports de force. Il n'est pas surprenant que ceux qui voient plus de potentiel dans la capacité des institutions internationales à modifier vraiment le comportement subséquent d'un État ou d'un décideur public, en l'éloignant à des degrés variables des diktats réalistes du matérialisme et de l'intérêt égoïste étroit, peuvent voir un potentiel considérable dans le renforcement de la confiance envisagé comme démarche pouvant faciliter puis régulariser un changement fondamental continu dans les relations de sécurité. Il n'existe toutefois aucune littérature exposant en ces termes les questions relatives au renforcement de la confiance et nous en sommes donc réduits à faire des déductions sur ce que des visions concurrentes des institutions internationales feraient du renforcement de la confiance.

Il faut cependant indiquer clairement dès le départ que la pertinence de ce débat plus large par rapport à notre compréhension du renforcement de la confiance *ne réside pas* dans la question de savoir si des relations transformées peuvent résulter des efforts de renforcement de la confiance — c'est-à-dire si les résultats du renforcement de la confiance peuvent être institutionnalisés sous forme de nouvelles normes et pratiques de comportement. Les deux groupes d'experts conviendraient probablement que oui. La question clé est plutôt de savoir quelle pourrait être la nature du régime qui en résulterait et si ce nouveau régime pourrait ensuite modifier la structure des relations de sécurité internationales et le comportement subséquent des États et des acteurs à l'intérieur des États. Pour certains (les institutionnalistes), une institution internationale peut être un *agent* de changement, alors que pour d'autres (les réalistes), elle ne peut être rien de plus qu'un *artefact* du changement. Selon la thèse que l'on trouve la plus convaincante, cela changera profondément notre évaluation de ce que le renforcement de la confiance peut accomplir.

Il peut donc être utile de se pencher brièvement sur ces visions fondamentales de ce que sont les institutions internationales, afin de se faire une meilleure idée de cet aspect inexploré du processus de renforcement de la confiance. L'objectif principal sera de voir dans quelle mesure ces perspectives différentes peuvent intégrer les idées qui se développent sur le renforcement de la confiance.

### Des visions contrastées des institutions internationales

Selon une définition largement utilisée, une institution est

« un ensemble de règles fixant la manière dont les États doivent coopérer et se faire concurrence. ... Elles fixent les formes acceptables de comportement des États et proscrivent les types de comportement inacceptables. Ces règles sont négociées par les États et, selon bon nombre de

théoriciens de renom, impliquent l'acceptation mutuelle de normes supérieures qui sont des "normes de comportement définies en termes de droits et d'obligations"<sup>15</sup>. »

Il est certainement facile d'imaginer un accord de renforcement de la confiance assimilable à une institution internationale. De fait, il serait difficile de voir comment un tel qualificatif pourrait susciter des controverses. Les aspects intéressants et difficiles du statut institutionnel du renforcement de la confiance concernent : (1) quels autres éléments (non reliés aux mesures de confiance) du renforcement de la confiance (des choses telles que des pratiques et des principes) pourraient également être considérés comme faisant partie de l'institution, et (2) comment ce type d'institution peut influencer sur le comportement pendant et après sa création.

Comme je l'ai déjà indiqué, il existe des théories profondément différentes du rôle que peuvent jouer les institutions en politique internationale. En règle générale, le point de vue des réalistes est marqué de scepticisme.

« [Les réalistes] croient que les institutions ne peuvent empêcher les États de se comporter comme s'ils voulaient maximiser leur pouvoir à court terme. À leurs yeux, les institutions reflètent les calculs intéressés des États, essentiellement fondés sur des questions de pouvoir relatif; en conséquence, les résultats institutionnels reflètent invariablement l'équilibre du pouvoir. Les réalistes affirment que les institutions n'exercent aucun effet indépendant notable sur le comportement des États. Toutefois, ils conviennent que les grandes puissances trouvent parfois les institutions — surtout les alliances — utiles pour maintenir ou accroître leur part du pouvoir mondial<sup>16</sup>. »

On constate ainsi que, selon les réalistes, les institutions ne peuvent jamais amener directement un État à modifier son

comportement international. Cela ne peut se faire que si l'État calcule qu'un tel changement se justifie dans son propre intérêt. Les institutions ne font que refléter les décisions des États de coopérer, mais ces cas sont extrêmement rares d'après la plupart des réalistes. Il n'en reste pas moins que la position des réalistes autorise dans au moins un cas (réalisme contingent) une vision relativement plus positive des institutions, même si cette thèse plus positive rejette avec force tout rôle causal important des institutions après leur création. Par exemple, du point de vue du réalisme contingent, l'autoprotection (l'une des pierres angulaires du point de vue réaliste) n'empêche pas nécessairement la coopération internationale et peut même expliquer en fait pourquoi certains États peuvent préférer avoir recours aux institutions pour faire avancer leurs propres intérêts<sup>17</sup>.

Malgré cette vision plus optimiste de la coopération (et des institutions), même en se plaçant dans la position du réalisme contingent, les institutions n'ont pas la capacité de modifier réellement le comportement des États. Elles ne sont encore considérées que la scène sur laquelle se jouent les jeux de pouvoir. Nous en sommes réduits à supposer que les États doivent décider de changer les « règles du jeu » pour des raisons d'intérêt calculé, et rechercher ensuite avec d'autres États un résultat négocié intégrant ces changements dans un régime. Cela constitue un correctif au réalisme structurel standard, ce qui explique pourquoi des options de coopération (dont le recours aux institutions internationales sur la base d'accords de contrôle des armements et de renforcement de la confiance) peuvent être un choix légitime pour les décideurs.

On trouve en opposition marquée au pessimisme des réalistes au moins trois variantes d'écoles institutionnalistes pour lesquelles les institutions détiennent au moins une certaine capacité de modifier réellement le comportement des États<sup>18</sup>. Les plus intéressantes, dans le cadre de cette étude, sont l'institutionnalisme libéral<sup>19</sup> et le

constructivisme (ou, plus précisément, la démarche *structurionniste*)<sup>20</sup>.

L'institutionnalisme libéral partage un certain nombre de postulats avec le réalisme (notamment la croyance en un système international anarchique régi par des intérêts égoïstes)<sup>21</sup>, mais il est plus optimiste quant à la contribution que peuvent apporter les institutions, surtout lorsque les États ont des raisons diverses de coopérer (certaines positives et d'autres négatives)<sup>22</sup>. Il s'agit d'une démarche fondée sur des règles pour coordonner la politique internationale et résoudre des problèmes, ancrée par des hypothèses fondamentalement rationalistes.

« Lorsque des États peuvent bénéficier ensemble de la coopération, ... nous nous attendons à ce que les gouvernements tentent de bâtir de telles institutions. Celles-ci peuvent donner des informations, réduire les coûts de transaction, rendre les engagements plus crédibles, établir des centres de coordination et, en général, faciliter le jeu de la réciprocité<sup>23</sup>. »

Il n'en reste pas moins que les institutionnalistes libéraux considèrent que les institutions sont « enracinées dans les réalités du pouvoir et de l'intérêt ». Ils n'envisagent pas que les institutions puissent changer les normes internationales fondamentales ni qu'une quelconque transformation du système international puisse provenir des institutions.

Toutefois, au moins certains institutionnalistes libéraux conviennent que « les institutions changent suite à l'action humaine, et la transformation des attentes, conjuguée au processus qui en résulte, peut exercer une influence profonde sur le comportement des États<sup>24</sup> ».

Les aspects les plus pertinents de la théorie institutionnaliste libérale, dans le contexte du renforcement de la confiance, sont ceux qui portent sur la tricherie, l'information et l'établissement de centres de coordination. Dans chaque cas, les institutions peuvent aider les États à surmonter leurs préoccupations sur

ces questions. En outre, et cela est particulièrement pertinent dans la vision minimaliste du renforcement de la confiance, les institutions peuvent être des sources d'information efficaces. Elles peuvent aider à atténuer les craintes de tricherie, ce qui est également important. En revanche, la théorie se prête mal au rôle de vecteur de transformation que joue le renforcement de la confiance transformateur. Le fossé qui existe entre le genre de problèmes que traite la théorie institutionnelle libérale (qui ne sont typiquement pas des problèmes de sécurité) et ceux qui intéressent le renforcement de la confiance est également très large, malgré l'existence d'un certain intérêt à élargir ce champ d'analyse pour intégrer les questions de sécurité.

Sur le plan pratique, la théorie libérale institutionnelle n'ajoute pas grand-chose à la manière dont le réaliste contingent irréductible voit le renforcement de la confiance. Certes, la première accepte l'idée d'une institution plus active que ne l'envisage le deuxième, mais toujours à l'intérieur des mêmes frontières de calculs égoïstes rationnels faisant ressortir un avantage quelconque à formuler des règles de coopération. C'est seulement aux marges de la théorie institutionnaliste libérale « forte » que l'on perçoit une certaine acceptation du principe voulant que les idées influent sur les structures, lesquelles influent en retour sur les idées et, en conséquence, transforment l'action.

La démarche constructiviste (ou structurationniste) est tout à fait différente, de par ses postulats et sa vision du monde. Au sens le plus élémentaire, elle considère que

« les structures fondamentales de la politique internationale sont d'ordre social plutôt que strictement matériel (thèse qui va à l'encontre du matérialisme), et que ces structures influent sur l'identité et les intérêts des acteurs plutôt que seulement sur leur comportement (thèse qui va à l'encontre du rationalisme)<sup>25</sup>. »

Dans une comparaison très utile entre le constructivisme et le réalisme, Koslowski et Kratochwil font les observations suivantes :

« Au lieu de concevoir le système international en fonction de la distribution de ressources tangibles et de l'existence de structures "invisibles" œuvrant en coulisses, le constructivisme l'envisage comme un artifice d'institutions conçues par l'homme, telles que les États, mais sans s'y limiter. En général, les institutions sont des pratiques conçues ou fixées qui sont établies et réglementées par des normes.

« Pour ce qui est du problème du changement, il est utile de faire une distinction entre les différents types de processus caractérisés par le changement. On peut penser, d'une part, aux changements se produisant à l'intérieur du cadre de conventions bien établies. Ainsi, la disponibilité de nouvelles ressources, assortie d'un accès différencié, engendrera de nouvelles structures de distribution sans nécessairement modifier les paramètres du système. La reproduction des structures systémiques n'est pas touchée. ... En contrepartie, un changement de type plus fondamental se produit lorsque les pratiques et les conventions constitutives d'un système social sont modifiées.

« Le deuxième processus de changement est au centre de l'analyse [constructiviste] car il montre comment les acteurs peuvent transformer fondamentalement le système international. Comme celui-ci est un ensemble d'institutions, et comme les institutions sont des pratiques constituées par des normes, l'analogie d'un jeu déterminé par ses règles s'avère utile pour comprendre la pérennité et les changements du système. Autrement dit, le système international change de manière fondamentale lorsque certaines de ses normes constitutives (ou la totalité) sont modifiées<sup>26</sup>. »

La pensée constructiviste (structurationniste) a certaines implications sur notre compréhension des institutions internationales. Elle trouve certainement un écho favorable dans le renforcement de la confiance d'après la doctrine de transformation. Toutefois, contrairement à ce que certains prétendent, elle ne nous oblige pas à rejeter la *realpolitik* comme description, simplement le réalisme comme explication des relations internationales. Il peut ainsi y avoir une théorie constructiviste du comportement réaliste. Manifestement, cette interprétation accorde beaucoup d'importance aux idées et à la capacité des agents et structures d'influer les uns sur les autres (et même, de se constituer les uns les autres)<sup>27</sup>. Chacun peut être envisagé comme un reflet de l'autre et ce qui change l'un peut changer l'autre. Comme le constructivisme considère que les relations internationales sont construites socialement, il peut intégrer beaucoup plus facilement la notion de transformation et son articulation dans un nouvel arrangement constitutionnel. Ainsi, les institutions peuvent changer fondamentalement, et de nouvelles institutions peuvent être créées pour refléter les changements dans la manière dont on pense le monde. Plus important encore, les nouvelles institutions peuvent ensuite modifier le comportement en fournissant de nouveaux buts et de nouvelles options de politique. Cette thèse est évidemment ouverte au raisonnement associé au renforcement de la confiance transformateur.

En fin de compte, les théories institutionnalistes libérales et constructivistes « radicales » semblent les plus accueillantes aux visions robustes du processus de renforcement de la confiance (c.-à-d. à celles pour lesquelles le renforcement de la confiance détient au moins une certaine capacité de modifier de manière indépendante les relations de sécurité). Le réalisme n'est pas aussi accueillant, bien que le réalisme contingent puisse produire une théorie du renforcement de la confiance dans laquelle un régime ou une institution sont considérés comme un produit

rationnel d'États intéressés ayant décidé que la coopération en matière de sécurité est dans leur intérêt. Il n'est donc pas sans importance de savoir quelle « théorie » des relations internationales structure notre pensée lorsque nous nous penchons sur le renforcement de la confiance, sur ce qu'il peut faire, et sur la manière dont il pourrait le faire.

Je ne souscris dans ce rapport à aucune théorie particulière, bien qu'il soit probablement clair que la pensée sur laquelle il repose se situe quelque part entre le constructivisme et l'institutionnalisme libéral « fort ». Quoi qu'il en soit, il ressort de ce survol que la manière dont on perçoit les institutions, la coopération, la coordination et le changement influe sur la manière dont on peut penser le renforcement de la confiance. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'épanouissement de communautés épistémiques capables de voir au-delà des représentations réalistes conventionnelles de la vie internationale est tellement important.

#### Le renforcement de la confiance et les régimes

Si l'on revient à la présentation de la doctrine de transformation du renforcement de confiance, on peut voir maintenant que la notion de régime ou d'institution intégrant les idées associées au renforcement de la confiance peut être cohérente, quelle que soit la manière dont on envisage les institutions et le rôle dynamique qu'elles peuvent jouer dans les relations internationales.

Aux yeux du réaliste, un tel régime ne fera que refléter les changements intervenant dans les relations de pouvoir et la décision rationnelle d'adopter des politiques de coopération. En apparence, la structure des relations n'aura pas changé, mais les règles guidant certaines des interactions seront modifiées (ne serait-ce que temporairement) pour devenir plus coopératives. Cela ne veut évidemment pas dire que la structure elle-même ne change pas, à terme, pour refléter cette modification des règles de fond, mais seulement que la vision analytique des réalistes

n'intègre pas le changement, voire ne le comprend pas.

Pour les tenants de l'institutionnalisme libéral « fort » et les constructivistes, un tel régime peut refléter et intégrer un changement fondamental dans la pensée concernant les relations entre États, bien que ce changement puisse également n'être que le reflet des intérêts et structures existants. Plus important, les nouveaux intérêts et pratiques établis dans la nouvelle institution peuvent à leur tour modifier un peu plus le comportement des États en créant de nouvelles attentes, de nouvelles habitudes de pensée et de nouveaux comportements.

Sans une transformation au moins modeste des théories et attentes fondamentales en matière de sécurité découlant de la poursuite et de l'application du renforcement de la confiance, on voit mal comment celui-ci pourrait améliorer les relations de sécurité au-delà des niveaux superficiels reliés au surcroît de transparence — et même cela est contestable. Ainsi, la transformation d'au moins certaines des hypothèses et pratiques fondamentales et centrales en matière de sécurité semble essentielle pour que le renforcement de la confiance puisse accomplir quoi que ce soit de plus substantiel que rehausser la transparence. Cela peut être interprété comme la preuve indirecte que le renforcement de la confiance implique *effectivement* la création de nouvelles institutions intégrant des « règles du jeu » nouvelles ou révisées dans au moins certains domaines des relations de sécurité. De fait, on peut arguer que, si une négociation de renforcement de la confiance a produit un accord de mesures de confiance, c'est qu'il a dû y avoir une transformation d'au moins certains aspects de la pensée des participants en matière de sécurité.

Si la transformation de la pensée en matière de sécurité, facilitée par le processus de renforcement de la confiance, est soutenue par l'expérience (voire, peut-être, par d'autres succès du renforcement de la confiance) et si elle est jugée utile, les changements

deviendront de plus en plus institutionnalisés au sein d'une relation de sécurité internationale progressivement restructurée. Cette relation restructurée *redéfinit* les attentes en matière de comportement normal, ce qui marque la fin de relations de sécurité reposant avant tout sur des postulats d'hostilité et de soupçon (au moins dans ce secteur particulier de l'activité de sécurité).

Bien que cet aspect de la doctrine de transformation soit encore peu étoffé, la relation de sécurité positivement restructurée qui résulte du renforcement de la confiance semble posséder les caractéristiques d'un régime ou d'une institution de sécurité. Vu sous cet angle, le régime de sécurité de la CSCE/OSCE, visible aujourd'hui sous une forme préliminaire<sup>28</sup>, est le reflet

- 1) des principes inhérents à la teneur des accords de renforcement de la confiance de la CSCE/OSCE et des déclarations de principe connexes, comme les « codes de conduite »;
- 2) des structures de comportement de coopération associées à la négociation et à la mise en œuvre de l'accord (ou des accords) (en réalité, des pratiques diplomatiques et individuelles formelles et informelles qui ont évolué dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des accords de renforcement de la confiance); et
- 3) des changements plus fondamentaux (cognitifs) des théories de la sécurité qui ont été causés par le lancement de la négociation.

L'aspect institutionnel de la doctrine de transformation est très important, car il met en relief ce que peut être le produit global du processus de renforcement de la confiance et il explique, ne serait-ce que de manière très provisoire, pourquoi les divers éléments du processus de renforcement de la confiance sont tellement importants. Ceux-ci jouent un rôle clé dans l'élaboration de nouvelles identités et de nouveaux intérêts (qui reviennent à des

normes), lesquels définissent à leur tour de nouveaux buts et de nouvelles options de politique. Les nouvelles pratiques formelles et informelles associées au processus complet de négociation du renforcement de la confiance (la manière dont les participants agissent les uns par rapport aux autres et cherchent des solutions aux problèmes) et les nouveaux concepts structurant les idées fondamentales sur les relations de sécurité constituent l'assise d'un régime de sécurité, avec les exigences pratiques de coopération énoncées dans les mesures de confiance de l'accord. C'est tout cela qui, collectivement, structure le régime révisé<sup>29</sup>.

### Résumé des implications institutionnelles

Dans la théorie institutionnaliste radicale du renforcement de la confiance, le simple fait de participer honnêtement à une activité (le renforcement de la confiance) axée sur l'élaboration et l'utilisation de principes et de pratiques de coopération contribue à modifier la pensée des participants *s'ils sont prêts* à changer la manière dont ils pensent les relations de sécurité. Ces changements, qui constituent collectivement une nouvelle institution, se reflètent à la fois dans la teneur de l'accord et dans les principes et pratiques associés à son élaboration. La nouvelle institution entérine un ensemble de règles révisées structurant la manière dont les participants devraient coopérer autant que se faire concurrence, en mettant fortement l'accent sur la coopération. De ce fait, *le processus de renforcement de la confiance est d'abord un agent de changement et le régime qui en résulte est un artefact du changement qui peut ensuite continuer à opérer aussi comme agent de changement.*

Dans la doctrine du réalisme contingent, en revanche, on considère que les négociations de renforcement de la confiance peuvent faciliter la prise de conscience collective du changement du rapport de force entre les États. Ce sont les États participants qui décident, pour des raisons d'intérêt particulier (souvenons-nous des conditions favorables,

comme la lassitude des gestionnaires de la sécurité) d'adopter au moins quelques arrangements de coopération pour gérer leur relation potentiellement transformée. Ainsi, un accord de renforcement de la confiance ne fait qu'institutionnaliser un réalignment lorsque l'un des participants importants a enregistré à toutes fins pratiques une perte de pouvoir relatif, ce qui modifie sensiblement l'équilibre relatif. Dans ce contexte, le régime n'est qu'un artefact du changement au niveau systémique. Il n'est donc pas surprenant que les tenants de cette thèse ne soient pas portés à considérer le renforcement de la confiance comme un outil puissant d'élaboration de relations de sécurité manifestement coopératives et dynamiques (dont ils se méfient de toute façon profondément).

En fin de compte, c'est l'histoire qui décidera quelle est la bonne théorie en ce qui concerne la manière dont les changements engendrés par le succès du renforcement de la confiance peuvent influencer sur les relations de sécurité à long terme. Il se peut fort bien que l'on constate que les deux théories ont du mérite, chacune expliquant un type différent d'expérience de renforcement de la confiance. Si les décideurs publics souhaitent simplement stabiliser un changement dans le rapport de force, par l'adoption d'un accord de renforcement de la confiance, le régime qui en résultera sera limité et n'aura probablement pas beaucoup de chances de déboucher sur une relation de sécurité profondément modifiée et caractérisée par des principes plus axés sur la coopération. Dans ce cas, c'est la thèse réaliste qui décrira le plus justement le phénomène. Mais cela ne veut *pas* dire qu'il ne pourra pas y avoir d'autres changements plus exhaustifs, seulement que tel n'était pas le résultat recherché au départ<sup>30</sup>.

En revanche, si les décideurs sont plus profondément troublés par les pratiques existantes et veulent adopter des pratiques plus coopératives dans des domaines particuliers de politique publique, c'est la thèse institutionnaliste radicale qui décrira peut-être le plus justement l'intention, le processus et la

conséquence. Quoi qu'il en soit, il est peu douteux que le renforcement de la confiance, dans chaque cas, est un moyen au moins efficace d'établissement de nouvelles règles de conduite. Néanmoins, la doctrine de transformation, même si elle peut fonctionner dans un environnement réaliste, est plus à l'aise lorsqu'elle est ancrée dans une thèse institutionnaliste radicale de la transformation des relations de sécurité internationales.

Replacer le renforcement de la confiance dans le contexte conceptuel plus large des institutions internationales aide à résoudre un problème extrêmement important qui trouble les théories plus classiques du renforcement de la confiance : comment le renforcement de la confiance peut modifier concrètement les relations de sécurité. Souvenons-nous que, même du point de vue minimaliste, on suppose implicitement que le renforcement de la confiance peut améliorer les relations de sécurité. On trouve deux lignes de pensée générales dans la littérature minimaliste lorsqu'il s'agit des théories implicites de la manière dont fonctionne le renforcement de la confiance. Dans la première, l'échange volontaire d'informations accrues au sujet des forces et activités militaires aura un effet constructif sur les relations de sécurité en atténuant le soupçon et en améliorant la confiance dans les intentions non hostiles d'un État voisin. Cet aspect de l'interprétation minimaliste a été examiné au chapitre 3. La deuxième explication, relativement plus sophistiquée mais rarement abordée, que l'on peut déduire de certains travaux analytiques (notamment de mon rapport antérieur) est que la possibilité d'œuvrer avec d'autres négociateurs et experts à un projet de coopération tel que la négociation du renforcement de la confiance, et aux programmes d'échange qui s'ensuivent, peut également atténuer le soupçon et améliorer les relations. Ces deux lignes de pensée ne sont évidemment pas exclusives, bien que la plupart des analyses classiques aient tendance à procéder davantage de la première.

J'ai déjà dit qu'avoir plus d'informations sur des États traditionnellement menaçants ne suffit pas en soi à expliquer l'amélioration des relations de sécurité. Savoir plus de choses grâce à des échanges d'informations, à des programmes d'échange de personnel, à des activités communes et à des observations pratiques risque autant de nourrir le soupçon que de l'atténuer si l'environnement général est foncièrement axé sur le soupçon.

Il est tout aussi clair qu'une négociation de renforcement de la confiance, même apparemment couronnée de succès comme celle de la CSCE/OSCE, reste encore une entreprise modeste et de portée très restreinte. Le nombre et l'influence des participants à une telle négociation sont limités. On ne peut tout simplement pas leur accorder le mérite (ni à leurs activités) d'avoir transformé en quoi que ce soit la manière dont leurs gouvernements respectifs se perçoivent. Cette limite inévitable a eu tendance à rendre de nombreux analystes sceptiques quant à la capacité du renforcement de la confiance à changer vraiment les choses. Elle a aussi entravé les efforts déployés pour expliquer comment fonctionne le renforcement de la confiance, du point de vue de l'interaction. Une poignée de représentants des ministères des affaires étrangères et de la défense, dont beaucoup de rang intermédiaire, ne saurait transformer les opinions de leurs collègues et supérieurs et produire un changement radical des théories sur la sécurité, quel que puisse être leur enthousiasme ou leur pouvoir de persuasion au sujet des vertus du « renforcement de la confiance ».

C'est seulement en envisageant le renforcement de la confiance dans un contexte plus large, intégrant les notions de conditions favorables et d'élaboration de nouvelles institutions internationales, que l'on peut commencer à voir comment le renforcement de la confiance peut avoir un effet déterminant. Si une relation de sécurité approche de l'état de crise — ou s'y trouve déjà — et témoigne de caractéristiques semblables à celles mentionnées au chapitre des conditions favorables, le processus de renforcement de la

confiance peut jouer un rôle beaucoup plus important qu'on ne pourrait le penser *pour aider à structurer le potentiel de changement naissant*. C'est cette aptitude à structurer le désir de changement qui définit le vrai pouvoir du renforcement de la confiance comme démarche de gestion de la sécurité. La doctrine de transformation repose sur cette interprétation, en réorientant notre attention de l'utilisation des mesures de confiance vers *la capacité du processus de renforcement de la confiance à contribuer à la restructuration et à l'institutionnalisation des principes et pratiques de coopération clés en matière de sécurité*.

Cette doctrine nous aide à comprendre comment le renforcement de la confiance *peut* avoir un effet décisif, mais elle met également en relief ses limites cruciales. En effet, dans cette optique, le renforcement de la confiance *ne peut pas* servir à imposer des changements constructifs en matière de relations de sécurité. Il ne peut que faciliter un tel changement lorsque les conditions sont favorables.

### **Le renforcement de la confiance et les autres méthodes de gestion de la sécurité**

Une conséquence importante et intéressante de la doctrine de transformation est la possibilité que d'autres méthodes de gestion de la sécurité et, peut-être aussi, d'autres initiatives similaires transnationales touchant les questions de sécurité non traditionnelles, peuvent également favoriser des changements positifs dans les relations de sécurité. De fait, on peut même envisager des processus analogues opérant dans des domaines ne touchant pas la sécurité, bien qu'il s'agisse là d'une idée qui n'a pas encore été examinée en très grand détail. Comme la doctrine de transformation fait une distinction entre, d'une part, un type donné d'approche de la gestion de la sécurité (l'activité de renforcement de la confiance) et les mesures qui en résultent et, d'autre part, le processus de changement qui donne à la démarche sa portée plus générale, et comme elle met en relief les caractéristiques générales de cette démarche, il est légitime de penser que d'autres activités pourraient peut-

être exercer une fonction similaire. Bien qu'il ne soit pas possible d'examiner ici en détail les diverses activités qui pourraient aider à résoudre des problèmes de sécurité généraux ou non traditionnels<sup>31</sup>, il vaut la peine de mentionner en passant que ces activités pourraient partager bon nombre des caractéristiques fondamentales du renforcement de la confiance.

Cela ne répond cependant pas à la question de savoir si ces exemples non traditionnels devraient être appelés « renforcement de la confiance » ou être traités comme des équivalents fonctionnels. On a certainement tendance, dans divers milieux, à considérer le renforcement de la confiance comme une activité portant uniquement sur les relations militaires traditionnelles et ne concernant que l'utilisation de mesures de confiance conventionnelles pour résoudre des problèmes traditionnels. D'autres n'hésitent cependant pas à utiliser l'expression avec plus de liberté, certains allant même, dans les cas extrêmes, à y intégrer quasiment toute activité favorisant « la confiance » (prise au sens courant du mot). Bien que cette dernière tendance soit presque certainement inutilement large, il vaut sans doute la peine de faire un effort plus rigoureux pour explorer l'expansion des limites de la pensée traditionnelle.

Bien que ceci ne soit certainement pas le dernier mot sur la question, il paraît raisonnable d'accepter au moins la possibilité que l'« approche du renforcement de la confiance » (correctement généralisée) puisse être utilisée pour traiter un large éventail de questions d'intérêt public, que ce soit dans les limites des théories plus traditionnelles de la sécurité ou dans le domaine plus étendu des théories non traditionnelles de la sécurité. Quoi qu'il en soit, pour qu'un exemple donné puisse être considéré comme un cas de renforcement de la confiance, au sens où je l'envisage dans cette étude, on peut supposer :

- 1) qu'il doit intégrer une série de processus connexes (c.-à-d. la recherche, l'élaboration, la négociation et la mise

en œuvre d'un accord multilatéral) axés sur un problème particulier d'intérêt public ou sur un ensemble de problèmes connexes;

- 2) que les processus doivent refléter des pratiques et principes de comportement axés sur la coopération;
- 3) que les mesures figurant au cœur de l'accord ainsi négocié doivent être axées sur la coopération pour améliorer les informations, l'interaction et (ou) la contrainte (bien qu'il puisse y avoir aussi d'autres types de mesures);
- 4) que son utilisation doit avoir été provoquée par le sentiment que les méthodes existantes n'étaient plus adéquates du fait de l'évolution des circonstances (que cette évolution soit « réelle » ou perçue); et
- 5) que les arrangements résultants consistent à institutionnaliser des pratiques et principes nouveaux et concertés pour remplacer ceux qui étaient essentiellement axés sur la compétition, ou pour s'y ajouter.

Cette formulation permet de penser que « le renforcement de la confiance » pourrait en réalité être un exemple de « formulation d'un régime » ou de « création d'une institution internationale ». Et cela ouvre la porte à la possibilité qu'il pourrait y avoir des activités connexes de gestion de la sécurité — qu'il serait peut-être plus exact de qualifier d'*élargissement* plutôt que de *renforcement* de la confiance — partageant bon nombre des principales caractéristiques du renforcement de la confiance dans la doctrine de transformation. Ces activités seraient cependant concentrées sur l'amélioration et l'institutionnalisation de relations de sécurité (y compris de relations de sécurité non traditionnelles) ayant déjà un caractère de coopération plus ou moins marquée.

Finalement, peut-on imaginer une négociation de réduction des forces comportant ces caractéristiques importantes de renforcement de la confiance? La doctrine du

renforcement de la confiance formulée dans ce rapport porte à croire que *tout* type de négociation sur la gestion de la sécurité peut « au moins en principe » déboucher sur une amélioration des relations de sécurité en facilitant le changement par l'élaboration de relations de sécurité nouvelles et plus coopératives, à condition qu'elle soit structurée de la bonne manière et propulsée par des intentions de coopération. La clé est de négocier des arrangements de coopération en repoussant toute tentative d'obtenir un avantage unilatéral. Or, les pourparlers traditionnels de réduction des forces sont trop souvent des initiatives de concurrence visant à « résoudre » des problèmes de sécurité en obtenant un avantage unilatéral aux dépens d'un adversaire. Il paraît peu probable que cette démarche puisse transformer les relations de sécurité de manière à encourager l'institutionnalisation de relations plus concertées. Le fait qu'il n'existe aucune tradition de lancement de négociations de réduction des forces correspondant à la logique sous-jacente du renforcement de la confiance dans la doctrine de transformation ne veut pas dire que cette démarche soit totalement inconcevable. Il s'agit cependant d'une question qui n'a encore quasiment jamais été sondée, que ce soit sur le plan de l'analyse ou de l'élaboration de politiques.

#### Le renforcement de la confiance et la vérification

Selon une étude récente des Nations unies, la vérification est

« un *processus* consistant à établir si les États parties respectent les obligations qui leur incombent en vertu d'un accord. ... Ce processus comprend les étapes suivantes : collecte d'informations concernant les obligations contractées en vertu d'accords de limitation des armements et de désarmement; analyse des informations; et formulation d'un jugement quant au respect des clauses particulières d'un accord<sup>32</sup>. »

La vérification est parfois envisagée d'une manière qui la relie ou l'assimile au renforcement de la confiance, ce qui peut porter à confusion. Par exemple, lorsqu'on discute de vérification, on dit parfois que le « renforcement de la confiance » joue un rôle de vérification, typiquement parce que bon nombre de *mesures* de renforcement de la confiance produisent des informations sur les forces et activités militaires. On dit parfois aussi que l'intégration de mesures de vérification adéquates dans un accord de gestion de la sécurité peut contribuer à la confiance car elle « rehausse la confiance » dans la fiabilité et les bonnes intentions des participants. Et, bien sûr, les accords de renforcement de la confiance peuvent comporter leurs propres exigences de vérification, contenues dans ce qu'on appelle souvent des « mesures de vérification ».

Cet usage témoigne non seulement d'une certaine confusion quant à la nature et à l'interaction des deux activités, mais il porte aussi à croire qu'il y a certaines *zones grises* légitimes où les capacités fonctionnelles des deux activités et de leurs mesures se chevauchent réellement.

L'une des erreurs les plus fréquentes dans ce domaine est l'usage interchangeable des expressions « renforcement de la confiance » et « vérification » au sens large de *processus* et au sens beaucoup plus précis et opérationnel de *mesures*. Cela porte à confusion parce que les analystes et les décideurs publics confondent le rôle de mesures spécifiques et le rôle plus global du processus associé. Toutefois, les mesures de renforcement de la confiance et le renforcement de la confiance lui-même ne sont pas la même chose, ce qui vaut également pour les mesures de vérification et le processus de vérification. Dans chaque cas, les mesures contribuent au processus, certes, mais elles ne sauraient aucunement le constituer ou le définir car il est beaucoup plus complexe. Et, dans chaque cas, c'est le *processus* qui est le plus important, pas les mesures qui y contribuent.

En dernière analyse, le processus de vérification concerne des décisions unilatérales de respect d'un accord, en utilisant des informations tirées d'un certain nombre de sources<sup>33</sup>, alors que le processus de renforcement de la confiance exige la restructuration concertée de relations de sécurité en fonction de principes et de pratiques de coopération. Il importe de souligner en outre que le processus de vérification, à la différence du renforcement de la confiance, n'a pas d'existence opérationnelle indépendante légitime, bien que l'on puisse certainement parler de principes généraux et d'exemples opérationnels dans l'abstrait. La vérification doit obligatoirement être associée à un accord ou à une obligation spécifique et s'y appliquer. On vérifie le respect des dispositions d'une obligation; si l'obligation n'existe pas, il n'y a rien à vérifier. Ce qui accroît la confusion, c'est qu'il semble au moins possible qu'un processus de renforcement de la confiance puisse se déclencher suite à la recherche d'accords qui ne portaient pas au départ de manière explicite sur le renforcement de la confiance, par exemple des accords de vérification.

Envisagées hors contexte, les mesures particulières de renforcement de la confiance et de vérification sont dénuées de toute finalité fonctionnelle plus générale pouvant être expliquée par ce qu'elles apportent ou par la manière dont elles fonctionnent. Des mesures identiques d'inspection ou d'observation peuvent jouer un rôle dans un processus de renforcement de la confiance et dans un processus de vérification, mais ce n'est pas le même rôle dans chaque cas. Ainsi, leur nature fondamentale dépend de leur contexte d'utilisation. Si l'on concentre toute son attention sur la teneur d'une mesure particulière, on fait erreur; il faut tenir compte aussi du but visé par cette mesure et du résultat concret qu'elle produit. En principe, une même mesure peut répondre à deux objectifs tout à fait distincts dans le même

accord (renforcement de la confiance *et* facilitation de la vérification), ou glisser du renforcement de la confiance dans un accord au processus de vérification dans un autre.

L'une des remarques importantes qu'il faut faire dans toute discussion des relations existant entre le renforcement de la confiance et la vérification est que les deux, s'ils ne sont pas interchangeables, peuvent influencer positivement l'un sur l'autre. Par exemple, un processus réel de renforcement de la confiance est difficile à lancer s'il n'y a pas au moins un certain engagement minimum commun à accepter l'utilisation de mesures facilitant la vérification (et, partant, facilitant un processus réel de vérification). De même, des mesures de renforcement de la confiance axées sur la transparence peuvent jouer un rôle d'information utile dans un régime d'exécution destiné à faciliter le processus de vérification d'un accord de gestion de la sécurité. Autrement dit, il semble que les *mesures* de vérification puissent jouer un rôle dans le *processus* de renforcement de la confiance, et que des mesures de renforcement de la confiance puissent jouer un rôle dans un processus de vérification. La nature et le rôle réels des mesures dépendent du contexte dans lequel on les emploie.

Finalement, et c'est peut-être ce qui porte le plus à confusion, le *processus d'élaboration* d'un régime d'exécution d'un accord de gestion de la sécurité, utilisant des mesures identiques de par leur forme à des mesures de confiance axées sur l'information, pourrait être aussi un exemple de renforcement de la confiance *s'il* partageait les cinq caractéristiques fonctionnelles exposées dans les pages précédentes. Autrement dit, le renforcement de la confiance peut résulter (au moins en principe) de deux activités distinctes de gestion de la sécurité : (1) l'élaboration d'accords spécifiques de renforcement de la confiance (comme le Document de Vienne) et (2) l'élaboration concertée de régimes d'exécution devant s'appliquer à la limitation des forces (comme le traité des FCE) ou à

d'autres types d'accords plus traditionnels de contrôle des armements.

### La surveillance concertée

Il vaut la peine de s'arrêter un instant à la « surveillance concertée<sup>34</sup> » étant donné que les débats consacrés à cette question peuvent déboucher sur des discussions de portée plus générale concernant la relation existant entre le renforcement de la confiance et la vérification. Cette relation complexe ressort bien de l'utilisation d'expressions comme « accords de surveillance concertée ».

La surveillance concertée est une méthode de collecte d'informations qui est précisément définie par ses techniques constitutives et par ses méthodes d'utilisation. C'est une démarche particulière de *surveillance* qui semble concorder parfaitement avec le renforcement de la confiance, que celui-ci soit envisagé dans un contexte minimaliste ou de transformation. On y voit typiquement un ensemble distinct d'activités de vérification *excluant* explicitement toute prise de décision importante sur l'exécution; de ce fait, la surveillance concertée est isolée d'une bonne partie des considérations d'ordre technique et politique foncièrement unilatérales du processus plus large de vérification. Comme elle est axée sur l'élaboration d'accords de surveillance sincèrement coopératifs, avec un partage équitable de l'accès aux informations, elle exclut aussi la collecte unilatérale d'informations à des fins d'exécution.

Ces considérations la rendent particulièrement efficace dans le cadre des accords de renforcement de la confiance qui reposent généralement eux-mêmes sur l'obtention d'informations sur les forces et activités militaires. De fait, il est tout à fait concevable qu'un accord de renforcement de la confiance puisse ne contenir *que* des mesures fondées sur les techniques de la surveillance concertée. Bien qu'il n'y ait aucune raison intrinsèque pour que la surveillance concertée ne puisse pas servir à appuyer d'autres types d'accords de gestion de la sécurité, c'est une

méthode qui semble particulièrement efficace dans le cadre d'un accord de renforcement de la confiance, étant donné qu'elle amplifie le caractère coopératif de ce type d'accord.

La confusion qui peut exister sur la relation entre la surveillance concertée, la vérification et le renforcement de la confiance est aggravée par la possibilité que des accords dits « de surveillance concertée » puissent en fait ressembler à des accords modestes de renforcement de la confiance *et* puissent impliquer un processus légitime de renforcement de la confiance dans leur développement, *s'ils* représentent des créations indépendantes n'étant *pas* destinées à être appliquées dans le cadre d'accords plus généraux de gestion de la sécurité. À certains égards importants, cette confusion résulte du fait que la surveillance concertée décrit un ensemble de techniques communes et n'a généralement de sens que si elle est associée à des mesures exigeant la collecte d'informations (mesures de confiance). Contrairement à la vérification, qui est un processus indépendant, il peut être légitime de parler « d'accord de surveillance concertée » indépendant, bien que cet usage engendre typiquement une certaine confusion entre ce qui est en fait un accord de renforcement de la confiance dépendant de techniques de surveillance concertée et ces techniques elles-mêmes.

Il est donc raisonnable de dire que l'élaboration d'un accord de renforcement de la confiance s'appuyant sur des techniques de surveillance concertée est un exemple particulièrement bon de renforcement de la confiance, et que le *processus d'élaboration de ces techniques* peut être tout à fait conforme à mon interprétation globale du processus de renforcement de la confiance. S'il est vrai que chaque démarche de gestion de la sécurité dépendant de techniques de surveillance concertée ne sera pas nécessairement un exemple de renforcement de la confiance, le fait que la quasi-totalité des mesures de confiance puissent bénéficier de l'utilisation de ces techniques et que bon nombre des mesures envisagées dans les études sur la surveillance

concertée soient des mesures de confiance permet de penser qu'il y a une relation très étroite entre les deux.

### **Classification des catégories de mesures de renforcement de la confiance**

Avant de conclure cette analyse du renforcement de la confiance dans la doctrine de transformation, il peut être utile de revenir brièvement sur la version actuelle de la typologie des mesures de confiance proposée il y a 12 ans dans *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne*. Depuis lors, cette typologie a fait l'objet de plusieurs révisions, la plupart justifiées par la nécessité de préciser la définition originelle des catégories.

Comme je l'indique au chapitre deux de ce rapport sur *Le renforcement de la confiance dans le processus de contrôle des armements : une doctrine de transformation*, dresser une typologie des mesures de confiance reste utile, malgré certains problèmes méthodologiques, puisque cela permet de classer un large éventail de mesures de confiance dans une structure très accessible, en fonction de leur caractère fonctionnel. À l'heure actuelle, la typologie ne reflète aucune des modifications de fond pouvant découler de la doctrine de transformation. Il est cependant prévisible que de nouveaux efforts de renforcement de la confiance encourageront d'autres révisions. Bien que bon nombre des catégories actuelles semblent parfaitement utilisables dans de nouveaux contextes, non traditionnels, il sera peut-être souhaitable d'ajouter à cette collection des types fondamentalement nouveaux de mesures, parallèlement à l'expansion de notre expérience dans ce nouveau champ d'activité. Pour l'heure, on pourrait ajouter à la structure existante une catégorie « d'attente » — « mesures non traditionnelles » — pour souligner la nécessité de réfléchir de manière plus créative à ces possibilités. Voici, sous forme abrégée, la version actuelle de la typologie.

## **TYPE A : MESURES D'INFORMATION, D'INTERACTION ET DE COMMUNICATION**

- 1) **Mesures d'information** (mesures exigeant ou encourageant la prestation [l'échange] d'informations sur les forces, installations, structures et activités militaires).

Exemples : publication d'informations sur la défense, échange d'informations sur les systèmes d'armement et la structure des forces, commissions consultatives, publication de budgets de la défense, publication d'informations sur la mise au point de systèmes d'armement.

- 2) **Mesures d'interaction** (mesures exigeant ou encourageant l'interaction entre les officiels ou les experts de plusieurs pays).

Exemples : échange de personnel militaire, échange d'experts sur la sécurité, détachements transnationaux, instructions et manœuvres communes, colloques sur les questions de doctrine, de stratégie et de technologie.

- 3) **Mesures de communication** (mesures exigeant ou encourageant la création et/ou l'utilisation de moyens partagés de communication).

Exemples : « téléphones rouges » pour l'échange d'informations en cas de crise, centres communs de contrôle des crises, « téléphones noirs » pour la dissémination régulière des informations requises et demandées.

- 4) **Mesures de notification** (mesures exigeant ou encourageant la notification d'activités militaires désignées).

Exemples : notification d'exercices, de mouvements de troupes, de mobilisations — comportant les informations correspondantes sur les forces concernées.

## **TYPE B : MESURES FACILITANT LA VÉRIFICATION ET L'OBSERVATION**

- 1) **Mesures facilitant l'observation des mouvements** (mesures exigeant ou encourageant l'observation d'activités militaires désignées).

Exemples : invitations obligatoires et facultatives à observer des activités désignées (avec prestation d'informations sur ces activités) et règles de conduite pour les observateurs et les hôtes.

- 2) **Mesures d'observation générales** (mesures exigeant ou encourageant la possibilité de « jeter un coup d'œil » non focalisé sur des parties de territoires relativement petites et définies de manière générale, au sein desquelles se produiront peut-être ou se sont peut-être produites des activités susceptibles d'intéresser et de préoccuper d'autres pays).

Exemples : l'accord actuel Ciels ouverts.

- 3) **Mesures d'inspection** (mesures exigeant ou encourageant la possibilité d'inspecter des forces, installations, structures et activités militaires restreintes ou limitées).

Exemples : observateurs spéciaux lors de mouvements sensibles, inspections sur place de forme variable, utilisation d'appareils de marquage spéciaux.

- 4) **Mesures de surveillance** (mesures exigeant ou encourageant la possibilité de surveiller des forces, installations, structures et activités militaires restreintes ou limitées, surtout par l'utilisation d'appareils de surveillance).

Exemples : moniteurs de périmètre; détecteurs de mouvement dans des zones interdites; détecteurs dans des zones d'accès restreint; détecteurs d'activité.

- 5) **Mesures facilitant la vérification** (mesures obligeant ou encourageant les participants à faciliter les efforts convenus de vérification et à ne pas les entraver).

Exemples : engagement réciproque à ne pas entraver des efforts d'inspection ou de surveillance.

#### TYPE C : MESURES DE CONTRAINTE

- 1) **Mesures de contrainte sur des activités** (mesures obligeant ou encourageant les participants à éviter ou à limiter les activités militaires de provocation).

Exemples : pas d'activités de harcèlement, par exemple en employant des manœuvres d'intimidation en haute mer ou près des frontières territoriales.

- 2) **Mesures de contrainte sur les déploiements** (mesures obligeant ou encourageant les participants à éviter ou à limiter le déploiement ou le positionnement de forces militaires dans un but de provocation).

Exemples : pas de manœuvres ou d'essais d'équipement menaçants; pas de déploiement menaçant près de zones sensibles (comme des chars près d'une frontière); mesures de contrainte sur le matériel, comme ne pas faire voler d'avions d'attaque à portée du territoire

reculé d'un pays voisin; limites de personnel; zones dénucléarisées.

- 3) **Mesures de contrainte sur la technologie** (mesures obligeant ou encourageant les participants à éviter ou à limiter la mise au point et/ou le déploiement de technologies militaires désignées, comprenant des systèmes et des sous-systèmes, que les États participants pensent susceptibles d'avoir un effet déstabilisateur).

Exemples : pas de *remplacement* de matériel militaire déployé de certaines catégories (typiquement, chars, véhicules de combat lourdement blindés, artillerie autopropulsée, avions de combat et hélicoptères de combat) par des types nouveaux, plus avancés; aucune *modernisation* de matériel militaire déployé de certaines catégories, dans certaines conditions clés bien définies; aucune *instruction* avec de nouveaux systèmes; aucun *essai sur le terrain* de nouveau matériel; et *aucune production* de nouveaux systèmes ou sous-systèmes désignés.

#### Conclusion

Pour résumer brièvement, le renforcement de la confiance, dans la doctrine de transformation, ne consiste *pas* simplement à adopter des mesures précises garantissant aux États participants des informations plus fiables sur leurs capacités et activités militaires respectives. Il ne s'agit pas non plus simplement du processus d'acquisition de ces informations une fois que l'accord est en vigueur. Il ne s'agit finalement pas non plus simplement de *toute activité* susceptible d'engendrer un sentiment diffus de sécurité ou de réduction de l'insécurité.

Contrairement aux théories plus modestes du renforcement de la confiance, la doctrine de transformation entérine l'idée qu'il s'agit d'une approche de la gestion de la sécurité

potentiellement puissante qui, lorsque les conditions sont favorables, peut faciliter, focaliser et amplifier le potentiel de transformation positive des relations de sécurité des États participants, en transformant le caractère intrinsèque d'au moins certaines politiques et interactions de sécurité. Lorsque le processus est couronné de succès, ces changements peuvent devenir institutionnalisés, ce qui modifie en profondeur la nature fondamentale des relations de sécurité. Les théories « minimalistes » (traditionnelles) du renforcement de la confiance ne saisissent pas cette capacité cruciale de stimuler et de structurer le potentiel de changement lorsque des relations de sécurité sont jugées insatisfaisantes.

## NOTES

1. Il y a plusieurs choses à mentionner. Premièrement, il importe d'analyser encore plus attentivement l'expérience de la négociation empirique du renforcement de la confiance dans le cadre de la CSCE et les changements intervenus dans les relations de sécurité reliées à la CSCE au cours de la dernière décennie, afin de mieux comprendre l'interaction de cette démarche de renforcement de la confiance avec ces changements. Il est essentiel de réexaminer ce riche dossier empirique sous l'angle de la transformation. Il est également important de réfléchir attentivement à la manière dont les idées fondamentales sur les relations de sécurité peuvent se transformer suite (entre autres) au lancement d'un processus de renforcement de la confiance. En particulier, le caractère psychologique du processus de renforcement de la confiance identifié il y a 12 ans dans *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une perspective canadienne* (mais pas réexaminé depuis) doit être réintégré plus explicitement à la doctrine de transformation. Il importe en outre d'analyser le rôle des groupes d'experts (communautés épistémiques) qui ont contribué à lancer le processus de renforcement de la confiance, d'autant plus que des efforts sont déployés pour développer la démarche de renforcement de la confiance dans de nouveaux contextes d'application. Finalement, il conviendrait d'examiner aussi avec attention le

statut du renforcement de la confiance comme forme spécifique d'élaboration d'un régime international ou de création d'institutions. Cela constitue une source particulièrement riche d'enseignements théoriques et pourrait servir à intégrer finalement l'étude du renforcement de la confiance au corpus contemporain des relations internationales. Le traitement provisoire de cette question plus loin dans ce chapitre ne fait que survoler le potentiel inhérent à ce matériel.

2. Je suis extrêmement conscient du fait que l'on pourrait reprocher à la doctrine de transformation d'être une théorie exagérément déduite d'un exemple particulier et peut-être totalement idiosyncrasique, celui de la CSCE. Certes, il est vrai qu'en se fiant à des déductions sur la nature de la transformation, le rôle d'une communauté épistémique, la lassitude à l'égard de la gestion de la sécurité et les autres facteurs favorables abordés dans ce chapitre, on semble buter sur une critique fondamentale de la pensée sur le renforcement de la confiance, à savoir qu'une trop grande partie de notre réflexion en la matière dépend de l'expérience de la CSCE.

Si on laisse de côté les questions de méthodologie associées aux affirmations induites, la réponse à cette critique consiste à dire que ce qui importe, c'est l'utilisation *irréfléchie* du cas de la CSCE, notamment en copiant ses mesures de confiance. J'espère que cette étude témoigne d'une réflexion plus consciente sur les leçons de la CSCE, menée dans l'intention très précise d'en tirer des enseignements généralisables. Il faut également rééquilibrer cette surdépendance éventuelle en soulignant que le cas de la CSCE est *le seul* bon exemple de processus réel de renforcement de la confiance dont nous disposons aujourd'hui. De ce fait, on ne peut comprendre le renforcement de la confiance sans se concentrer sur l'expérience de la CSCE/OSCE.

3. Une quatrième condition — « l'émergence d'estimations d'experts de plus en plus ambiguës sur les capacités et intentions militaires d'États hostiles dans la zone d'application potentielle » — présente dans les analyses antérieures des conditions favorables a été abandonnée. En effet, il s'agit plus d'un indicateur des trois premières conditions, qui fonctionnerait probablement très bien de cette manière.

4. Cette liste des conditions favorables a fait l'objet de nombreuses révisions. À l'origine, il n'y avait qu'une seule liste (notamment dans « *A Confidence-Building Framework for the Korean Peninsula* », dans *The Korean Journal of Defense Analysis* [vol. VII, n° 1, été 1995]). Ensuite, la liste a été divisée en deux afin de distinguer les conditions « initiatrices » des conditions « transformatrices ». Il semble cependant s'agir là d'une distinction fallacieuse qui complique inutilement un argument très hypothétique. Comme pour bien d'autres éléments de la doctrine de transformation, il faudra attendre pour voir si ces idées sont confirmées par de nouveaux exemples d'application.

5. Dans l'analyse qui éclaire cet exposé des conditions favorables, l'effondrement de l'Union soviétique n'est pas considéré comme la cause primordiale des changements importants qui se sont produits entre 1986 et 1992 dans la doctrine de sécurité reliée à la CSCE. Dans une grande mesure, ces changements sont apparus avant l'effondrement et sont plus directement associés aux initiatives soviétiques du 7 décembre 1988 (réduction unilatérale importante des forces stationnées en Allemagne de l'Est annoncée par Gorbatchev aux Nations unies) et du 6 mars 1989 (présentation par Chevardnadze de la proposition du Pacte de Varsovie concernant une réduction très substantielle des forces conventionnelles à l'ouverture des pourparlers sur les FCE), ainsi qu'à la réunification de l'Allemagne (officieusement, le 9 novembre 1989) et à l'effondrement de l'Organisation du Traité de Varsovie (25 février 1991).

Il est incontestable que Gorbatchev et certains de ses collaborateurs clés ont changé la situation — et ce, de manière importante — en proposant une réduction des forces à des niveaux d'égalité fixés en deçà du niveau des forces existantes de l'OTAN. Cela correspond au type d'initiative « acte de foi » évoquée dans l'exposé des conditions favorables.

Cela dit, supposer simplement que l'effondrement de l'Union soviétique a été la principale raison de la transformation des idées en matière de sécurité dans maints pays de la CSCE revient à confondre une *incitation au changement* (un événement déclencheur) susceptible d'avoir une incidence variable sur les relations, avec le *processus qui facilite et structure le changement*. Ce

qui est tout aussi important, du point de vue pratique, c'est que la promesse de réduction des forces, l'effondrement de l'Organisation du Traité de Varsovie et la dissolution de l'Union soviétique étaient aussi susceptibles de déstabiliser les relations en Europe que de déboucher sur une transformation globale positive. Ces événements auraient pu tout aussi facilement provoquer un regain de peur et de soupçon, et de nouveaux obstacles à l'amélioration des relations de sécurité.

On constate ainsi que ces événements ne suffisent pas en soi à expliquer pourquoi la plupart des chefs d'État et des populations étaient prêts à modifier rapidement leur pensée sur la sécurité. Ils étaient *prêts* à adopter de nouveaux concepts de sécurité. Le renforcement de la confiance a contribué à les y préparer puis à structurer les changements. En ce sens, il a joué un *rôle médiateur crucial*.

6. Peter M. Haas, « *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination* », *International Organization*, vol. 46, n° 1 (hiver 1992), p. 3. Haas note également que les caractéristiques supplémentaires suivantes sont typiques d'une communauté épistémique :

« [Les membres] partagent des positions intersubjectives; ont une manière partagée de savoir; ont des manières partagées de raisonner; ont un projet de politique fondé sur des valeurs partagées, sur des opinions causales partagées, et sur l'utilisation de pratiques discursives partagées; et ils ont un engagement partagé en faveur de l'application et de la production du savoir. » (*Ibid.*, note 5, p. 3.) Soulignons l'accent très fort mis sur le *partage*.

Je n'ai aucunement tenté ici de faire la revue détaillée des études concernant les communautés épistémiques, ni d'analyser cette question en détail. Les remarques figurant dans le texte ne constituent qu'une évaluation grossière et sommaire de certaines dominantes de la notion de communauté épistémique.

Quiconque souhaite poursuivre l'examen de cette question trouvera un point de départ utile dans Peter M. Haas (sous la dir. de), « *Knowledge, Power, and International Policy Coordination* » (numéro spécial), *International Organization*, vol. 46, n° 1 (hiver 1992). (Voir notamment Haas, « *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination* », Emanuel

Adler, « *The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control* », et Adler et Haas, « *Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program* ». On trouvera des points de vue parallèles et similaires mais néanmoins distincts dans Martha Finnemore, « *International Organizations as Teachers of Norms* », *International Organization*, vol. 47, n° 4 (automne 1993); (spécialement) Thomas Risse-Kappen, « *Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War* », *International Organization*, vol. 48, n° 2 (printemps 1994); et Matthew Evangelista, « *The Paradox of State Strength: Transnational Relations, Domestic Structures, and Security Policy in Russia and the Soviet Union* », *International Organization*, vol. 49, n° 1 (hiver 1995). On trouve un exposé préliminaire important de l'idée de communauté épistémique dans John Gerard Ruggie, « *International Responses to Technology* », *International Organization*, vol. 29 (été 1975).

Soulignons que les textes sur les communautés épistémiques partagent un vaste champ intellectuel avec ceux, de portée plus générale, sur les « régimes » et l'« institutionnalisation internationale » abordés dans la partie suivante.

7. Haas, « *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination* », p. 2-3.

8. Adler et Haas, « *Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program* », p. 368. Selon Adler et Haas, cette approche tente de « combler le fossé entre les approches phénoménologique positiviste-empirique et relativiste-interprétative. ... ». Ils soulignent plus loin que leur approche est « structurationaliste », en affirmant que « tout comme les structures sont constituées par la pratique et les interprétations des agents, l'influence et les intérêts des agents sont constitués et expliqués par les structures politiques et culturelles. » (p. 371) On trouvera une introduction abordable de certaines de ces idées et approches dans Alexander Wendt, « *Constructing International Politics* », *International Security*, vol. 20, n° 1 (été 1995), et dans Wendt, « *The Agent-Structure Problem in*

*International Relations Theory* », *International Organization*, vol. 41, n° 3 (été 1987).

9. *Ibid.*, p. 374. La diffusion des idées (y compris de manières tout à fait nouvelles de voir les choses) dans d'autres États est un aspect particulièrement important de cette position. On peut se demander si les communautés épistémiques sont foncièrement nationales ou transnationales. En bref, la réponse est qu'elles peuvent être les deux, à différentes étapes de leur épanouissement. Dans certains cas, elles semblent se développer d'abord et avant tout comme réseaux nationaux, en influençant les politiques nationales dans leur propre État, après quoi elles diffusent les idées à l'échelle transnationale. Dans d'autres cas, le caractère transnational du réseau peut apparaître en premier, avant que l'on constate une influence notable dans un État donné. Cette deuxième possibilité semble plus conforme aux réseaux minimalistes du renforcement de la confiance, alors qu'elle ne sera pas nécessairement vraie dans les autres cas. L'agnosticisme semble donc être la position la plus adéquate à ce sujet.

10. *Ibid.*, p. 373.

11. Le rôle d'une communauté épistémique vouée au renforcement de la confiance *avant* cette étape n'est pas clair et il est probablement inexistant. De fait, il semble que les idées initiatrices des mesures originelles de renforcement de la confiance inscrites dans l'Acte final d'Helsinki aient été clairement de nature opérationnelle, aient été dénuées de tout soutien conceptuel et aient été développées essentiellement à l'intérieur des milieux gouvernementaux à la fin des années 1950 dans le sillage des idées techniques sur le contrôle des armements nucléaires stratégiques concernant les attaques-surprises. C'est à la Conférence de Genève de 1958 sur les attaques-surprises qu'on a commencé à focaliser ces idées, bien que d'autres soient apparues dans les Plans polonais Rapaki de 1957 et de 1958, ainsi que dans quelques études universitaires occidentales du début des années 1960. Voir Robin Ranger, *Arms and Politics 1958-1978 — Arms Control in a Changing Political Context* (Gage Publishing, Toronto, 1979), notamment le chapitre 20 où l'on trouve une brève discussion de cette période. Il semble que l'on ait fort peu apprécié de manière explicite à l'époque la « démarche de renforcement

de la confiance ». Voir Johan J. Holst, « *Fixed Control Posts and European Stability* », *Disarmament and Arms Control*, vol. 2 (été 1964), qui constitue une exception partielle à cette règle. On trouvera aussi dans Alastair Buchan et Philip Windsor, *Arms and Stability in Europe: A British-French-German Enquiry* (Chatto and Windus, Londres, 1963) l'une des rares premières études de fond du contrôle des armes conventionnelles en Europe.

12. Je ne connais aucune étude portant sur cet aspect de l'expérience de sécurité de la CSCE. Comme l'importance de la notion de communauté épistémique n'est apparue que récemment dans mes propres travaux, je n'ai pas encore eu la possibilité d'examiner cette question importante en détail. Une étude modelée sur celle d'Adler (« *The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control* ») serait une contribution valable dans ce domaine.

Il convient cependant de rappeler aussi que la notion de communauté épistémique est beaucoup plus importante comme élément *prescriptif* de la doctrine de transformation du renforcement de la confiance que comme élément explicatif de l'histoire des mesures de confiance de la CSCE. L'existence d'une « communauté épistémique de renforcement de la confiance de la CSCE » est et doit être considérée comme hypothétique pour le moment, bien qu'il y ait assez d'indices adéquats pour penser que cette affirmation est au moins plausible.

13. Régimes et institutions sont des concepts synonymes dans cette étude. John J. Mearsheimer présente cet argument, bien qu'il s'agisse d'une pratique commune. Voir « *The False Promise of International Institutions* », *International Security*, vol. 19, n° 3 (hiver 1994-1995), p. 8 (note 13).

« Régime » est utilisé au sens analytique formel dans cette étude, dérivé directement de la source classique — le numéro de *International Organization* sur les régimes spéciaux préparé par Stephen D. Krasner (vol. 36, n° 2, printemps 1982). Une comparaison de cette définition avec celle des institutions dans le corps du texte confirmerait l'affirmation que ces deux notions sont très similaires. Krasner définit ainsi les régimes : « ensembles de principes, normes, règles et procédures de décision implicites ou explicites

vers lesquels convergent les attentes des acteurs dans un secteur donné des relations internationales. Les principes sont des croyances de fait, de causalité et de rectitude. Les normes sont des standards de comportement définis sous forme de droits et d'obligations. Les règles sont des prescriptions spécifiques ou des proscriptions d'action. Les procédures de décision sont les méthodes qui prévalent pour faire et appliquer un choix collectif. ...

Les régimes doivent être considérés comme quelque chose de plus que des arrangements temporaires qui changent avec chaque changement du pouvoir ou des intérêts. ... Le but des régimes est de faciliter les accords. ...

C'est l'application de principes et de normes au comportement qui distingue l'activité régie par un régime dans le système international de l'activité plus conventionnelle, exclusivement guidée par les seuls calculs d'intérêt. » (p. 186-187.)

On trouvera des analyses plus récentes dans Stephan Haggard et Beth A. Simmons, « *Theories of International Regimes* », *International Organization*, vol. 41, n° 3 (été 1987); Oran R. Young, « *International Regimes: Toward a New Theory* », *World Politics*, vol. XXXIX, n° 1 (octobre 1986); Oran R. Young, « *Politics of International Regime Formation* », *International Organization*, vol. 43, n° 3 (été 1989); et Oran R. Young, « *Political Leadership and Regime Formation* », *International Organization*, vol. 45, n° 3 (été 1991).

L'analyse récente la plus intéressante de la théorie du régime dans un contexte de sécurité est celle de John S. Duffield, « *NATO Force Levels and Regime Analysis* », *International Organization*, vol. 46, n° 4 (automne 1992). Précisons en passant que l'analyse de Duffield donne une idée de la valeur que peut avoir la théorie du régime pour comprendre le renforcement de la confiance, surtout à cause du rôle des processus cognitifs pour expliquer la participation à un régime de sécurité. Voir aussi Roger K. Smith, « *The Non-Proliferation Regime and International Relations* », *International Organization*, vol. 41, n° 2 (printemps 1987). Ce traitement est aussi très utile pour montrer comment l'analyse de la notion de régime peut s'étendre au phénomène de renforcement de la confiance.

14. Mearsheimer, « *The False Promise of International Institutions* », p. 7. Cet article présente une discussion sérieuse (bien que nécessairement simplifiée) des opinions opposées sur les institutions internationales (telles que comprises par un réaliste convaincu), et c'est un excellent point de départ pour ceux qui souhaitent explorer ce sujet éminemment important. On ne sera pas surpris d'apprendre que ceux dont Mearsheimer prétend présenter les opinions se sont élevés contre certaines de ses affirmations. Si l'on veut se faire une idée plus complète de ces interprétations différentes des institutions, voir Robert O. Keohane et Lisa L. Martin, « *The Promise of Institutional Theory* »; Charles A. Kupchan et Clifford A. Kupchan, « *The Promise of Collective Security* »; John Gerard Ruggie, « *The False Promise of Realism* »; Alexander Wendt, « *Constructing International Politics* »; et la réponse de Mearsheimer, tous dans *International Security*, vol. 20, n° 1 (été 1995). Voir aussi Stephen D. Krasner, « *Compromising Westphalia* », *International Security*, vol. 20, n° 3 (hiver 1995-96), où l'on trouvera un prolongement du débat sur certaines de ces questions.

15. *Ibid.*, p. 8. Mearsheimer cite Krasner dans *International Regimes* (numéro spécial de *International Organization*).

16. Mearsheimer, « *A Realist Reply* », p. 82.

17. Cela vaut pour trois raisons principales. Ce raisonnement est important et mérite d'être répété. Premièrement, le réaliste conventionnel a tendance à ne pas prêter beaucoup attention aux *risques* associés à la compétition et s'intéresse plutôt aux risques associés à la coopération. Pourtant, la compétition peut être *plus risquée* que la coopération, pour une foule de raisons valables, et, si les décideurs publics en conviennent, ils auront clairement intérêt à choisir la coopération (et donc à choisir des institutions, voire à les créer au moyen de démarches telles que le renforcement de la confiance). L'essentiel est ici de convenir que l'on peut obtenir des gains relatifs dans des conditions de coopération. Charles L. Glaser, « *Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help* », *International Security*, vol. 19, n° 3 (hiver 1994-1995), p. 58-60.

Deuxièmement, il est plus exact d'évaluer la sécurité en fonction de la *capacité* militaire que de

la puissance brute. La capacité militaire englobe les notions de capacité relative (notamment de relations offensives-défensives) d'exécuter des missions militaires importantes (y compris des modes efficaces d'aborder le dilemme de sécurité). Les options de politique concertées peuvent dans certains cas améliorer la capacité militaire relative d'un État de manière plus efficace que les options purement compétitives (unilatérales) (*Ibid.*, p. 60-67). (Le « dilemme de sécurité » mentionné ici désigne la tendance de l'amélioration des capacités offensives à réduire involontairement la sécurité en déclenchant des réponses offensives compensatoires chez l'adversaire, ce qui réduit en fait la capacité du premier État à se défendre. On trouvera l'analyse standard de cette question dans Robert Jervis, « *Cooperation Under the Security Dilemma* », *World Politics*, vol. 30, n° 2 (janvier 1978).)

Troisièmement, la coopération peut être une option plus efficace si les États veulent communiquer des intentions pacifiques. C'est en particulier lorsque les capacités offensives sont perçues comme offrant un avantage par rapport aux capacités défensives (offrant ainsi une méthode unilatérale attrayante de renforcement de la sécurité, si elles sont accrues) que les politiques de coopération qui limitent les capacités offensives peuvent induire un changement positif dans l'évaluation des motifs d'adversaires potentiels. Les États dangereux qui cherchent à obtenir des gains grâce à leurs capacités militaires hésiteront à négocier de tels arrangements parce qu'ils sont antiproductifs. (*Ibid.*, p. 67-70.)

18. Mearsheimer les désigne « institutionnalisme libéral », « sécurité collective » et « théorie critique » (« *The False Promise of International Institutions* »). La sécurité collective ne semble pas être directement reliée à la pensée sur le renforcement de la confiance, bien qu'elle puisse rendre compte d'institutions pouvant opérer parallèlement à un régime de renforcement de la confiance. Il existe une certaine confusion à ce chapitre car la CSCE/OSCE comporte des aspects de sécurité allant au-delà du renforcement de la confiance, certains d'entre eux pouvant être considérés comme ayant des caractéristiques de sécurité collective (ne serait-ce qu'au plan des aspirations).

On a adressé des reproches à Mearsheimer pour son traitement de la théorie critique en disant

qu'il avait regroupé de manière inappropriée différentes écoles ayant des points de vue tout à fait distincts. Voir Wendt, « *Constructing International Politics* ». Pour ce qui est d'aider à comprendre le renforcement de la confiance, la plus pertinente de ces écoles (qui comprennent le « postmodernisme », le « constructivisme », le « néo-marxisme » et le « féminisme ») est clairement le constructivisme. Le constructivisme et l'approche structurationniste (après Giddens) peuvent être considérés comme des synonymes approximatifs dans le contexte de cette introduction élémentaire.

19. Mearsheimer désigne (légitimement) Robert O. Keohane comme l'un des principaux auteurs de cette position. Voir, par exemple, *International Institutions and State Power* (Westview Press, Boulder, 1989).

20. On trouvera l'énoncé classique de la perspective structurationniste appliquée aux relations internationales dans Alexander E. Wendt, « *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory* », *International Organization*, vol.41, n° 3 (été 1987) et Wendt, « *Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics* », *International Organization*, vol. 46, n° 2 (printemps 1992). Emanuel Adler (voir « *The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of Nuclear Arms Control* » abordé à la partie précédente) est aussi un structurationniste (p. 103).

On trouve au cœur de la vision structurationniste (et, en fait, de la quasi-totalité des doctrines de relations internationales) le « problème agent-structure », que Wendt décrit ainsi :

« Le problème agent-structure trouve son origine dans deux truismes de la vie sociale qui fondent la plupart des études de sciences sociales : (1) les êtres humains et leurs organisations sont des acteurs volontaires dont les actions aident à reproduire ou à transformer la société dans laquelle ils vivent; et (2) la société se compose de relations sociales qui structurent les interactions entre ces acteurs volontaires. Pris ensemble, ces truismes portent à penser qu'agents humains et structures sociales sont d'une manière ou d'une autre des entités théoriquement interdépendantes ou mutuellement intégrées. Ainsi, l'analyse de

l'action invoque une compréhension au moins implicite des relations sociales particulières (ou "règles du jeu") dans lesquelles l'action se fait — tout comme l'analyse des structures sociales invoque une certaine compréhension des acteurs dont les relations constituent le contexte structurel. Il est donc possible de croire que les propriétés des agents et celles des structures sociales sont *toutes les deux* pertinentes pour expliquer le comportement social. ...

[l'approche structurationniste] exige une conceptualisation très particulière de la relation agent-structure. Cette conceptualisation nous oblige à repenser des propriétés fondamentales des agents (États) et des structures du système [international]. *À leur tour, elles nous permettent d'utiliser agents et structures pour expliquer certaines des propriétés essentielles de chacun comme effets de l'autre, en voyant agents et structures comme entités "codéterminées" ou "mutuellement constituées"* ». Wendt, « *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory* », p. 338-339; caractères gras dans l'original; derniers italiques ajoutés.)

21. Wendt (« *Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics* ») fait l'observation suivante :

« Le débat entre "néo-réalistes" et "néo-libéraux" a reposé sur une adhésion commune au "rationalisme". Comme dans toutes les théories sociales, le choix rationnel nous oblige à nous poser certaines questions et pas d'autres, en traitant l'identité et les intérêts des agents comme des données exogènes et en mettant l'accent sur la manière dont le comportement des agents produit des résultats. À ce titre, le rationalisme propose une conception fondamentalement comportementale autant des processus que des institutions : ils changent le comportement mais pas les identités ni les intérêts. Outre cette façon de structurer les problèmes de recherche, néo-réalistes et néo-libéraux partagent généralement des postulats similaires au sujet des agents : les États sont les acteurs dominants du système et ils définissent la sécurité en termes "d'intérêt égoïste". Néo-réalistes et néo-libéraux peuvent être en désaccord sur la mesure dans laquelle les États sont motivés par les gains relatifs plutôt que par

les gains absolus, mais les deux groupes prennent l'État intéressé comme point de départ de leur théorie. » (p. 391-392)

22. Wendt fait une distinction entre les libéraux « mous » (qui acceptent la thèse réaliste de l'inaptitude des institutions à changer les intérêts) et les libéraux « durs » (qui estiment que les institutions peuvent d'une certaine manière transformer les intérêts et les identités). Ces derniers, comme ils sont encore attachés à la perspective institutionnaliste libérale, manquent de fondement théorique pour expliquer comment ce type de changement peut se produire. *Ibid.*, p. 392-393.

23. Robert O. Keohane et Lisa L. Martin, « *The Promise of Institutional Theory* », p. 41-42.

24. Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*, p. 10, cité dans Keohane et Martin, « *The Promise of Institutional Theory* », p. 46. Voilà un exemple de la tendance libérale « dure » à « faire appel à la sociologie » signalée par Wendt.

25. Wendt, « *Constructing International Politics* », p. 71-72.

26. Rey Koslowski et Friedrich V. Kratochwil, « *Understanding Change In International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System* », *International Organization*, vol. 48, n° 2 (printemps 1994), p. 222-223.

27. Les thèses de Thomas Risse-Kappen offrent une interprétation favorable et approximativement parallèle mais « moins radicale » de l'importance des idées pour changer les institutions. Voir « *Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War* », *International Organization*, vol. 48, n° 2 (printemps 1994).

28. Il serait peut-être plus exact de parler ici de « protorégime » car il n'est pas certain que la transformation produite il y a plusieurs années dans l'Europe de la CSCE évoluera en régime de sécurité exhaustif ou s'effondrera dans un état « ni chair ni poisson » où il n'y aurait pas d'opposition marquée entre des camps hostiles mais où on ne constaterait également que peu de coopération

générale en matière de sécurité. Les tendances sont difficiles à discerner à cause de quatre facteurs possiblement idiosyncrasiques : (1) les conflits dans l'ex-Yougoslavie, (2) les efforts souvent conflictuels de l'Union européenne pour instaurer son propre environnement de sécurité global; (3) le rôle incertain des États-Unis dans les affaires CSCE/OSCE-Europe; et (4) l'évolution complexe, chevauchante et compétitive de l'OTAN. Tous ces facteurs vont à l'encontre du mouvement d'établissement d'un véritable régime de sécurité CSCE.

29. On a dit que l'approche de régime ne fonctionne pas très bien dans le domaine des relations de sécurité. Le principal argument à ce sujet est la nature foncièrement anti-coopérative des relations de sécurité dans un système international typiquement anarchique. En l'absence de coopération, il n'y a aucun intérêt à parler de régime en tant que tel. Toutefois, tous les projets de sécurité ne reposent pas nécessairement sur des postulats non coopératifs. Le meilleur exemple de régime de sécurité est celui que l'on trouve dans Roger K. Smith, « *The Non-Proliferation Regime and International Relations* », *International Organization*, vol. 41, n° 2 (printemps 1987). Cet article constitue une discussion générale et utile du rôle de la théorie du régime.

Comme le renforcement de la confiance implique des principes coopératifs et un changement des perceptions fondamentales sur le fonctionnement des relations internationales dans le domaine de la sécurité, ce pourrait aussi être un bon candidat pour l'application de la théorie du régime. Telle est ma position.

30. Soulignons que le renforcement de la confiance perçu dans la lunette du réaliste ne débouche pas simplement sur la théorie minimaliste du renforcement de la confiance. La doctrine minimaliste repose sur l'amélioration des informations et, dans une moindre mesure, sur l'interaction, et aucun effort explicite n'est fait pour se situer dans un type quelconque de contexte institutionnaliste. Il n'en reste pas moins qu'il ne semble y avoir aucune raison valable de ne pas envisager la thèse minimaliste en fonction des perspectives à la fois réaliste et institutionnaliste radicale (libérale radicale et constructiviste). Cela nécessiterait cependant beaucoup de travail conceptuel plus conscient sur la manière dont

fonctionne le renforcement de la confiance du point de vue minimaliste axé sur l'information. Aucun effort n'a encore été entrepris dans ce sens.

31. « Le nouveau contexte international comporte en outre des menaces "non traditionnelles", qui transcendent les frontières politiques et qui frappent des régions entières, voire l'ensemble de la planète. La criminalité internationale et les maladies, le réchauffement du globe et les migrations forcées et massives sont autant d'exemples des aspects plus négatifs de l'intégration mondiale accrue. » (Canada, *Le Canada dans le monde, énoncé du gouvernement*, Ottawa, 1995, p. 3).

La « sécurité globale » est un concept très vaste qui embrasse « la coopération économique, sociale, politique et militaire; le développement d'une confiance mutuelle par le renforcement de la confiance militaire et le niveau d'armement le moins élevé possible; le règlement pacifique des différends; l'ouverture des marchés; la coopération transnationale sur des questions telles que les transports, les communications, l'énergie, les sciences, la technologie, la protection de l'environnement, les migrations humaines et la lutte contre la criminalité et le terrorisme; et la volonté de contribuer à la sécurité dans les régions voisines. » (Document de travail officiel et sans titre du ministère des Affaires étrangères. Cette définition ne reflète pas nécessairement la politique officielle du gouvernement canadien.)

32. *La vérification sous tous ses aspects, y compris le rôle de l'Organisation des Nations unies dans le domaine de la vérification*; Rapport du Secrétaire général, Document A/50/377 de l'Assemblée générale (22 septembre 1995), p. 20. C'est moi qui souligne. Précisons qu'il s'agit ici de la définition du processus de vérification.

33. Bien que des institutions internationales et d'autres organisations puissent exercer une fonction d'évaluation et d'arbitrage de l'exécution, les décideurs des États sont, au moins en principe, les arbitres ultimes des décisions d'exécution. Ils peuvent manquer de ressources pour porter un jugement technique et s'en remettre à un organisme de médiation spécialisé pour les aider dans cette fonction, mais ce sont les décideurs des États qui assument la responsabilité ultime de telles décisions. Cela changera peut-être à l'avenir, et

certains organismes, comme la AIEA, sont déjà confrontés à cette distinction.

#### 34. La surveillance concertée

« consiste à recueillir, à analyser et à mettre en commun l'information entre toutes les parties d'un accord. ... Les technologies constituant un tel régime de surveillance concertée doivent pouvoir être mises à la disposition de toutes les parties, lesquelles doivent avoir un accès égal aux données ou à l'information acquise par le système. L'emploi de telles technologies facilite la mise en œuvre des accords car elles confèrent la capacité d'observer les activités pertinentes, de définir et de mesurer les paramètres convenus, d'enregistrer et de gérer l'information et de réaliser des inspections au moyen de systèmes normalisés de contrôle ... . Les résultats de la surveillance concertée étant communs à toutes les parties, ils peuvent être exploités plus largement dans un débat ouvert sur le respect des obligations. À noter cependant que les États qui participent à des arrangements pour la surveillance concertée se réservent généralement le droit de prendre eux-mêmes des décisions quant au respect des engagements, en utilisant toutes les informations disponibles, que celles-ci proviennent des techniques communes ou de moyens techniques nationaux. »

Dans *La vérification sous tous ses aspects, y compris le rôle de l'Organisation des Nations unies dans le domaine de la vérification*, p. 84. L'idée de surveillance concertée est directement associée au Centre de surveillance concertée du Laboratoire national Sandia.

## CHAPITRE CINQ

### CONCLUSION

Malgré sa popularité comme démarche prometteuse de gestion de la sécurité, le renforcement de la confiance est un processus encore relativement méconnu et mal compris. On semble l'avoir employé avec succès dans le cas de la CSCE/OSCE et on peut discerner d'autres exemples d'application de portée plus modeste dans diverses régions du monde. Il n'existe cependant encore aucune analyse exhaustive de la raison pour laquelle cette démarche a connu du succès dans son principal foyer d'application, l'Europe. Dans l'ensemble, les décideurs publics en sont réduits à essayer de suivre l'exemple opérationnel des Documents de Vienne de la CSCE/OSCE, avec leur large éventail de mesures de confiance, en essayant de tirer des leçons de l'histoire générale des négociations du processus de la CSCE/OSCE. Bien qu'il existe une littérature professionnelle abondante sur le renforcement de la confiance, elle est essentiellement axée sur ses caractéristiques opérationnelles et elle est dénuée des analyses conceptuelles poussées qui nous permettraient de mieux comprendre comment le renforcement de la confiance peut contribuer à améliorer des relations de sécurité difficiles. Certes, tout le monde semble s'entendre sur ce qu'est le renforcement de la confiance, mais dans le cadre d'une interprétation conventionnelle ou minimaliste qui est excessivement axée sur l'aspect opérationnel des mesures de confiance, qui porte trop peu attention au processus lui-même et où il manque un noyau explicatif convaincant. Au fond, les arcanes du processus de renforcement de la confiance restent aussi mystérieux aujourd'hui qu'il y a 10 ou 20 ans.

Assurer l'accès à « plus d'information » et donner aux parties la possibilité de « mieux se connaître » — les piliers de la théorie minimaliste du renforcement de la confiance —

sont à eux seuls des mécanismes inadéquats pour expliquer comment on peut améliorer des relations de sécurité difficiles. Bien que cette lecture du renforcement de la confiance puisse sembler à première vue plausible, elle ne résiste pas à l'examen analytique détaillé. La théorie minimaliste ne peut tout simplement pas expliquer comment le renforcement de la confiance, envisagé comme démarche délibérée et particulière de gestion de la sécurité, permet d'améliorer les relations de sécurité d'États méfiants les uns à l'égard des autres.

La doctrine de transformation, qui repose sur l'idée que l'interprétation traditionnelle du renforcement de la confiance est incomplète, vise à expliquer pourquoi et comment l'élaboration d'accords de renforcement de la confiance peut aider à améliorer les relations de sécurité, à grande ou à petite échelle. Sans sous-estimer l'incidence directe que peuvent avoir les mesures de confiance sur les relations de sécurité, la doctrine de transformation nous amène à accorder moins d'attention aux mesures opérationnelles et davantage aux processus reliés à leur élaboration et à leur application. Dans cette optique, le pouvoir du renforcement de la confiance réside dans les processus plus larges de création et de mise en application plutôt que dans leur produit opérationnel (c.-à-d. un accord composé de mesures de confiance).

Bien que le renforcement de la confiance dans la doctrine de transformation soit considéré comme un outil potentiellement plus puissant que dans les théories traditionnelles, il comporte aussi plus de limites en ce qui concerne son application efficace, notamment du fait de l'importance des conditions favorables. Si celles-ci ne sont pas réunies, les chances de succès sont sensiblement réduites.

### La doctrine de transformation

Dans la doctrine de transformation, le renforcement de la confiance est une activité distincte que les décideurs entreprennent en ayant au minimum l'intention explicite d'améliorer au moins certains aspects d'une relation de sécurité fondée sur le soupçon et traditionnellement antagoniste, grâce à la coordination et à la coopération en matière de politiques de sécurité. Cette optique englobe le processus exhaustif de recherche, de négociation puis de mise en œuvre de mesures favorisant l'interaction, l'échange d'informations et la contrainte. Elle englobe aussi le recours à des pratiques et principes formels et informels pour élaborer des mesures de confiance en coopération. Lorsque les conditions sont favorables, le processus de renforcement de la confiance peut *faciliter, focaliser, synchroniser, amplifier et généralement structurer le potentiel de transformation positive importante des relations de sécurité des États participants*. Autrement dit, le processus de renforcement de la confiance est bien plus que la simple production d'un accord à ce sujet et il faut bien se garder de le confondre avec l'effet des mesures de confiance elles-mêmes. Le processus va bien au-delà de ce produit opérationnel. Il porte aussi (et c'est plus important) sur *la structuration du potentiel de changement que renferme une relation de sécurité tendue et hostile*.

Cela constitue la clé requise pour comprendre le renforcement de la confiance dans la doctrine de transformation. Le processus de renforcement de la confiance, de par sa nature même, fournit une structure explicite pour établir de nouvelles relations de sécurité structurées au moins en partie par de nouvelles règles et pratiques plus coopératives. De par son caractère fondamental, le renforcement de la confiance permet de faciliter et de structurer le potentiel de changement des relations de sécurité lorsque certains États au moins sont insatisfaits du statu quo des politiques de sécurité et de leurs

approches et commencent à le remettre en question. Il n'est pas indispensable que les décideurs publics le comprennent explicitement lorsqu'ils cherchent des solutions de renforcement de la confiance — mais cela les aiderait. La doctrine de transformation permet d'expliquer pourquoi ils peuvent réussir dans certaines circonstances lorsqu'ils tentent d'améliorer des relations de sécurité en forgeant des accords concertés de renforcement de la confiance.

### La transformation

La transformation des relations de sécurité est avant tout le produit de l'élaboration, de la négociation et de la mise en œuvre d'un accord de renforcement de la confiance et des pratiques et principes correspondants lorsque le potentiel de changement positif d'une relation de sécurité commence à apparaître. La transformation est un processus foncièrement psychologique et sociologique impliquant une mutation positive de la position des spécialistes et des décideurs publics (1) sur la nature de la menace posée par d'autres États et (2) vers une compréhension plus large de la nature des relations de sécurité et de la manière dont elles fonctionnent, structurée par cette perception de la menace.

Que ce changement de pensée soit profond ou (plus vraisemblablement) modeste, il exige obligatoirement un réel changement positif dans lequel les notions de menace ainsi que les notions fondamentales de relations de sécurité sont envisagées dans un contexte nouveau et plus positif, la coopération et la coordination des politiques devenant à la fois envisageables et souhaitables. Il est peu probable que cela se fasse dans le cadre d'un processus délibéré dans lequel « la transformation » serait clairement l'objectif des décideurs publics. Il est plus probable que ce sera le produit connexe d'objectifs plus prosaïques, tels qu'un accroissement de la prévisibilité et de la transparence ainsi que la maîtrise des risques liés aux malentendus et l'évitement de tout conflit accidentel. Dans ce processus, des

relations dominées par la méfiance deviennent modérées et des pratiques et principes nouveaux et plus concertés remplacent des notions de sécurité jugées inadéquates. Dans la doctrine de transformation, les adversaires ne deviennent pas nécessairement des amis du jour au lendemain mais ils se voient au minimum d'un œil plus neutre.

Dans la doctrine de transformation, la recherche sérieuse d'arrangements légitimes de renforcement de la confiance est une activité qui se prête particulièrement bien à la stimulation de changements positifs dans la manière dont on pense la sécurité (transformation) lorsque les conditions sont favorables. Cela résulte de la nature fondamentale et de l'effet d'amplification des mesures de renforcement de la confiance composant l'arrangement. En effet, le renforcement de la confiance est généralement une activité foncièrement axée sur la coopération et donc avant tout une activité à somme non nulle. Il s'agit là d'une de ses caractéristiques essentielles, que la majeure partie des analystes spécialisés appuient et que bon nombre de décideurs publics comprennent. Certes, le processus exige à l'évidence une négociation entre des parties ayant au départ une relation surtout hostile, mais les buts essentiels sont la coordination et la coopération et non pas l'obtention d'un avantage unilatéral au détriment des autres. Il s'agit donc d'une activité de changement de paradigme plutôt que de confirmation de paradigme. Bien que les négociations puissent être de nature clairement compétitive au départ, cela doit changer pour que le processus de renforcement de la confiance réussisse.

Donc, pour assurer le succès d'une tentative de renforcement de la confiance, il faut essentiellement qu'il y ait une possibilité d'interaction entre les officiels et les experts des États participants, lorsque les conditions sont favorables, de façon à leur permettre de formuler puis d'institutionnaliser des idées nouvelles et plus positives redéfinissant leurs relations de sécurité et en garantissant le

maintien sur une base généralement plus concertée et coordonnée.

### Les conditions favorables

L'un des principaux aspects de la doctrine de transformation est que le succès du renforcement de la confiance dépend de l'existence de certaines conditions favorables. En bref, cela veut dire que *l'environnement doit être prêt à accueillir au moins un certain degré de changement positif*. Ces conditions favorables sont reliées à une évolution dans la manière dont on perçoit l'environnement de la sécurité internationale et à l'émergence indispensable d'acteurs clés (à la fois des décideurs publics et des experts) capables d'exploiter cette évolution. Bien que les efforts préliminaires de renforcement de la confiance ne puissent créer ces conditions, ils peuvent dans une certaine mesure les stimuler. Par exemple, l'adoption délibérée de certaines politiques peut encourager la création de communautés épistémiques et d'une tribune de débat.

Dans la doctrine de transformation, on considère que les conditions suivantes doivent être présentes dans au moins la plupart des États de la région d'application éventuelle si l'on veut que les efforts de renforcement de la confiance soient couronnés de succès :

- (1) l'émergence d'un sentiment de « lassitude à l'égard de la gestion de la sécurité »;
- (2) un sentiment complémentaire d'insatisfaction envers le statu quo des politiques de sécurité;
- (3) des préoccupations sur les coûts intérieurs du maintien de ce statu quo;
- (4) l'existence d'une communauté épistémique capable de réfléchir à des solutions de renforcement de la confiance et prête à le faire;
- (5) l'émergence d'une nouvelle génération de décideurs publics de niveau intermédiaire plus souples, capables et désireux d'embrasser de

nouvelles idées sur la sécurité plus axées sur la coopération, et jouissant d'une influence adéquate pour les faire avancer;

- (6) une tribune de débat; et
- (7) peut-être, un « acte de foi » de la part d'au moins un décideur public clé de niveau supérieur, capable de franchir un seuil émotif et conceptuel clé.

Le thème central qui sous-tend bon nombre de ces conditions favorables est un malaise substantiel, même s'il est encore diffus, à l'égard des notions et politiques de sécurité de statu quo. En outre, il ne doit y avoir consensus ferme dans aucun État participant clé sur l'idée que des voisins menaçants dans la zone d'application éventuelle nourrissent véritablement des intentions hostiles. En général et au risque d'exagérer un peu, il semble plausible de dire qu'il doit y avoir un sentiment croissant que les politiques de sécurité existantes constituent désormais une partie du problème plutôt qu'une amorce de solution, et que ce sentiment doit être accompagné du souci (même s'il n'est pas clairement exprimé) « d'en sortir ».

#### Les communautés épistémiques

La présence d'une communauté épistémique transnationale efficace semble être un facteur extrêmement positif pour lancer et structurer le processus de renforcement de la confiance, bien qu'elle ne soit peut-être pas strictement nécessaire pour en assurer le succès. Un groupe d'experts reconnus peut offrir aux décideurs publics insatisfaits du statu quo une nouvelle manière utile de « voir le problème », et une manière prometteuse de le traiter.

Ces idées sur les problèmes difficiles et les solutions recommandées peuvent se répandre facilement au-delà des frontières lorsque les groupes d'experts sont transnationaux. Cela contribue à assurer l'uniformité des postulats fondamentaux et une communauté de pensée à l'intérieur d'un groupe d'États participants potentiels. Ces idées peuvent ensuite se

répandre au sein des bureaucraties gouvernementales nationales, car les experts seront reconnus comme ayant un savoir spécialisé pouvant être utile aux décideurs publics confrontés à un problème de sécurité difficile.

Évidemment, l'intérêt des milieux officiels pour ces idées augmentera si les décideurs publics ont le sentiment que les politiques actuelles touchant les relations de sécurité dans la zone d'application potentielle ne sont peut-être plus adéquates. De fait, il s'agit probablement là du facteur le plus susceptible d'inciter les décideurs publics à se tourner vers des idées telles que le renforcement de la confiance.

#### L'aspect institutionnel du renforcement de la confiance

Un aspect particulièrement important de la doctrine de transformation est l'idée que les changements dans la manière dont on pense la sécurité, facilités par le renforcement de la confiance (qui, dans la doctrine de transformation, doivent se manifester pour que le renforcement de la confiance ait un sens réel), peuvent devenir institutionnalisés dans un régime de sécurité. La notion d'institutionnalisation est simple mais profonde. Une institution (ou un régime) est « un ensemble de règles fixant la manière dont les États devraient coopérer les uns avec les autres et se faire concurrence<sup>1</sup> ».

Comme on considère que le produit le plus lourd de conséquences d'un processus réussi de renforcement de la confiance est une nouvelle institution de sécurité fondée sur des règles, c'est lorsqu'elle est placée dans un contexte institutionnaliste que la doctrine de transformation est la plus cohérente. Si l'on ne constate pas une transformation au moins modeste des attentes fondamentales en matière de sécurité, suite à l'application du processus, on voit mal comment celui-ci permettrait d'améliorer les relations de sécurité fondamentales au-delà des niveaux superficiels reliés à un léger surcroît de transparence. De

ce fait, la transformation d'au moins certains postulats fondamentaux en matière de sécurité semble essentielle si l'on veut que le renforcement de la confiance permette d'accomplir quoi que ce soit de valable. Si les changements dans la doctrine de sécurité facilités par le processus de renforcement de la confiance sont validés par l'expérience concrète, ils deviendront peu à peu institutionnalisés dans une relation de sécurité internationale restructurée. Cette relation restructurée redéfinit les attentes de comportement normal entre les États participants, ce qui marque la fin des relations de sécurité essentiellement définies par des postulats d'hostilité (au moins dans ce domaine particulier).

Cet aspect de la doctrine de transformation met en relief ce que peut être le produit plus large du processus de renforcement de la confiance et permet d'expliquer pourquoi les divers éléments du processus sont tellement importants. Les nouvelles pratiques et nouveaux principes (à la fois formels et informels) associés au processus de renforcement de la confiance, ainsi que la transformation des idées sur les relations de sécurité, sont ce qui compose l'assise d'un régime de sécurité. C'est cela qui structure le régime révisé.

Bien qu'il existe des thèses différentes sur les institutions et sur le rôle qu'elles peuvent jouer, la thèse institutionnaliste radicale est la plus utile pour expliquer comment peut fonctionner le renforcement de la confiance. Le simple fait de participer honnêtement au renforcement de la confiance dans un processus d'élaboration de principes et de pratiques concertés peut modifier la manière dont les participants pensent les relations de sécurité s'ils y sont prêts. La nouvelle institution suppose un nouvel ensemble de règles définissant la manière dont les États participants devraient coopérer et se faire concurrence, l'accent étant nettement mis sur la coopération. Ainsi, *le renforcement de la confiance est un agent de changement et le*

*régime résultant est un artefact de changement qui peut ensuite continuer à opérer comme agent de changement.*

La doctrine de transformation n'est pas une grande théorie magistrale des relations internationales, même si des efforts ont été déployés pour la replacer dans le contexte de théories plus globales des institutions internationales. C'est une création conceptuelle plus modeste et plus limitée. *Elle est focalisée sur un type particulier d'activité qui peut avoir de la valeur lorsque des États bloqués depuis longtemps dans une relation de conflit ou de soupçon commencent à prendre conscience que leurs relations de sécurité sont fondées sur des principes et pratiques qui semblent dépassés.* La doctrine de transformation ne suppose aucunement que le renforcement de la confiance est la solution de tous les problèmes de sécurité, mais seulement qu'elle peut aider à transformer les relations de sécurité de manière constructive dans certaines circonstances.

#### **Autres applications et développements : problèmes et perspectives**

Il ne fait aucun doute que les possibilités de renforcement de la confiance dans de nombreuses parties du monde suscitent beaucoup d'espoir, surtout depuis le succès apparent de la CSCE/OSCE à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Les perspectives d'élaboration d'arrangements efficaces de renforcement de la confiance dans de nouveaux secteurs d'application, en s'inspirant éventuellement du modèle européen, sont encourageantes. Si l'on pouvait favoriser ou institutionnaliser des changements positifs semblables ou similaires dans d'autres champs d'application, la démarche de renforcement de la confiance s'avérerait à la fois utile et générale.

Cela dit, ce potentiel ne peut se réaliser tant que ces efforts ne seront pas animés par une compréhension conceptuellement solide et politiquement cohérente du processus de renforcement de la confiance et de la manière

dont il fonctionne. S'en remettre à la thèse minimaliste exposée dans la littérature existante, avec sa tendance à réifier le contenu opérationnel des mesures de renforcement de la confiance envisagées comme l'essence du « renforcement de la confiance », est peu susceptible de guider adéquatement l'action. Dans cette optique traditionnelle, on a tendance à recommander simplement un montage de mesures standard. En revanche, on ne tient pas compte des conditions qui devraient exister pour que le renforcement de la confiance soit efficace, et on n'explique pas de manière cohérente pourquoi l'adoption de ces mesures améliorera les relations de sécurité.

Vouloir « réinventer la roue » dans de nouveaux champs d'application — c'est-à-dire élaborer des idées et méthodes « de renforcement de la confiance » plus ou moins à partir de zéro — ne serait probablement pas non plus particulièrement utile. En effet, on aurait alors tendance à faire fi de l'influence implicite des concepts existants (typiquement minimalistes) et on risquerait d'intégrer aux nouvelles démarches les problèmes qui empoisonnent celles qui existent déjà. Cette tendance aurait également pour effet de sous-estimer les enseignements précieux que l'on peut tirer de la littérature existante, notamment d'études théoriques comme celles évoquées dans ce rapport. Quant à s'en remettre à des doctrines totalement ouvertes, dans lesquelles le renforcement de la confiance peut signifier virtuellement n'importe quoi, cela ne serait probablement pas non plus très utile pour formuler des politiques efficaces. Cette démarche amènerait à perdre tout contact avec les idées conceptuelles expliquant pourquoi et comment le renforcement de la confiance peut améliorer les relations de sécurité.

Bien qu'il soit à la fois compréhensible et légitime de faire preuve d'une certaine prudence contre l'adoption irréfléchie d'idées occidentales potentiellement idiosyncrasiques sur la gestion de la sécurité, les analystes et les décideurs publics des autres régions devraient

se garder de rejeter d'office les idées utiles reposant sur de solides fondements conceptuels. Sans une compréhension solide du processus de renforcement de la confiance, éclairée par des liens de cause à effet, et sans une compréhension de la manière dont ce processus peut transformer les relations de sécurité, il sera difficile de transférer et d'adapter l'expérience généralisée de l'Europe à d'autres régions du monde et à d'autres types de relations de sécurité. Or, l'expérience européenne est l'exemple primordial dont nous disposons pour éclairer notre compréhension du phénomène, et on ne doit donc pas la laisser de côté. Ce facteur est très important, surtout à une époque où d'autres régions sont sur le point de faire des percées importantes en matière de sécurité collective.

À mesure qu'apparaîtront d'autres exemples de succès du renforcement de la confiance, on devra les examiner aussi très attentivement de façon à pouvoir modifier notre propre doctrine actuelle (issue de la CSCE/OSCE). Le récent succès apparent des négociateurs russes et chinois dans l'élaboration d'un régime exhaustif de renforcement de la confiance pour leur région frontalière en est un bon exemple<sup>2</sup>. Si l'on n'analyse pas attentivement les leçons de cet exemple et des autres qui suivront peut-être, leur utilité analytique et leur valeur pour l'élaboration des politiques sera sensiblement réduite.

La tendance des décideurs publics et des analystes à utiliser le « renforcement de la confiance » de manière non orthodoxe ou à sous-estimer la nécessité d'associer le « renforcement de la confiance » à de solides fondements conceptuels, capables d'expliquer comment et dans quelles circonstances le processus peut fonctionner, est un problème particulier qui mérite que l'on s'y arrête. Les décideurs publics ont en particulier tendance à résister aux démarches trop formelles et trop rigides de renforcement de la confiance; ils préfèrent se fonder sur une doctrine très souple, mettant l'accent sur des propositions de bon sens reliées aux vertus de l'amélioration

de la transparence, de la prévisibilité et de la familiarité. Certes, ils ont toute latitude pour utiliser comme ils l'entendent les méthodes qui leur conviennent, en les adaptant à leur propre lecture des problèmes en jeu. Et c'est d'ailleurs ce qu'ils feront tant qu'on ne parviendra pas à les convaincre du contraire, ce qui est tout à fait normal et légitime. En revanche, cette tendance, souvent confortée par les analystes de politiques, risque de les amener à sous-estimer l'importance du « sens inhérent » actuel du concept de renforcement de la confiance.

Le sens inhérent désigne l'idée qu'un concept de politique publique (dans le cas présent, le renforcement de la confiance) n'est compréhensible et pleinement utilisable que s'il est associé à une interprétation conceptuelle claire pouvant expliquer comment il fonctionne et dans quelles circonstances. Et il faut que cette interprétation soit issue de l'expérience concrète, correctement interprétée et généralisée. Privé de son sens inhérent, le concept envisagé risque de devenir un outil rhétorique pouvant signifier tout — et rien du tout — et il risque d'être dissocié de conseils pratiques sur la manière de le faire fonctionner efficacement.

Le véritable renforcement de la confiance, selon la doctrine exposée dans ce rapport, ne doit pas être considéré comme une *tabula rasa* n'ayant aucune signification intrinsèque. Une démarche exhaustive de renforcement de la confiance fonctionne *parce qu'elle favorise certains changements dans les relations de sécurité, sous certaines conditions*. Si les décideurs souhaitent utiliser cette démarche en espérant transformer réellement les relations de sécurité, ils doivent se familiariser avec ses paramètres essentiels — ou se fier à ceux qui peuvent les conseiller à ce sujet. Dans ce contexte, le renforcement de la confiance doit être considéré comme une démarche aussi exigeante que bien d'autres. Certes, il serait exagéré de dire que nous en savons autant sur le renforcement de la confiance que sur divers

types de politiques de développement économique, par exemple, mais l'argument fondamental reste valable. Les décideurs publics responsables et efficaces appliquent les politiques économiques en tenant compte comme il se doit de ce que ces politiques sont censées produire, de la manière dont il faut les mettre en œuvre et des conditions fondamentales qui doivent exister pour qu'elles soient couronnées de succès, sinon ils risquent de connaître des échecs spectaculaires. Cela vaut tout autant pour des choses telles que le renforcement de la confiance et devrait nous inciter encore plus à en explorer activement les fondements conceptuels et la manière dont il fonctionne.

Finalement, les décideurs publics et les analystes devraient réaliser que l'attention accordée dans ce rapport à la compréhension du renforcement de la confiance ne doit pas être confondue avec un désir quelconque de ma part de trouver une définition absolument pure du processus, ni avec un refus d'accepter d'autres termes pour définir cette approche. En effet, ce ne sont pas les termes qui sont importants, c'est la compréhension des processus qu'ils représentent. On ne cause peut-être aucun mal en remplaçant « renforcement de la confiance » par une autre expression, mais cela aura tendance à encourager un décalage encore plus grand entre la désignation d'une politique et l'expression fonctionnelle de son mode d'opération et de ce qu'elle exige pour réussir. Cela risque d'exacerber une tendance déjà malheureuse à l'imprécision et à l'indifférence causale, avec des conséquences regrettables pour l'efficacité des politiques. Adopter une interprétation trop flexible de ce qu'on peut considérer comme « le renforcement de la confiance » peut également être regrettable dans la mesure où cela risque d'encourager le recours à des arrangements traditionnels de renforcement de la confiance modelés superficiellement sur le succès de l'expérience européenne, afin d'obtenir des avantages

unilatéraux d'une manière qui irait à l'encontre de l'objectif global du renforcement de la confiance.

Après avoir expliqué pourquoi il est important de veiller à ce que les efforts de renforcement de la confiance reposent sur de solides fondements conceptuels, il est nécessaire de rappeler avec force que le renforcement de la confiance semble être une approche dynamique de la gestion de la sécurité. À mesure que nous la comprendrons mieux dans des contextes d'application divers, nous voudrions peut-être revoir notre interprétation de ce qu'elle englobe et de son fonctionnement. Chaque application nouvelle du renforcement de la confiance peut différer des autres sur un ou plusieurs points importants, ce qui nous obligera à revoir ce que nous croyions essentiel à son caractère fonctionnel fondamental. La doctrine de transformation se prête relativement bien à cela puisqu'elle replace le renforcement de la confiance dans un cadre institutionnel plus vaste, en distinguant nettement les mesures des processus associés à leur élaboration. Dans cette optique, les processus d'élaboration et de mise en œuvre deviennent plus importants que les mesures elles-mêmes. Cela veut dire que nous pouvons plus facilement envisager des formes de renforcement de la confiance reposant sur des mesures non traditionnelles pour résoudre des problèmes de sécurité non traditionnels. En outre, ce qui est tout aussi important, nous pouvons commencer à envisager d'autres types de politiques multilatérales pouvant partager des caractéristiques fonctionnelles importantes avec des formes traditionnelles de renforcement de la confiance. L'une des possibilités attrayantes à cet égard concerne l'expansion de régimes de sécurité non traditionnels qui témoignent déjà de caractéristiques de coopération.

Ainsi, dans notre souci d'élaboration de doctrines plus efficaces du renforcement de la confiance, axées sur l'élaboration des politiques, nous devons veiller à intégrer deux préoccupations différentes. D'une part, nous

devons nous assurer que ces interprétations reposent sur de solides fondements conceptuels capables de guider concrètement les décideurs publics; d'autre part, nous devons tenter de garder l'esprit ouvert au sujet des nouvelles possibilités de renforcement de la confiance et des nouvelles interprétations de la manière dont des processus particuliers de renforcement de la confiance fonctionnent en réalité. Cela constituera un défi, certes, mais très enrichissant.

### **Répercussions sur le plan des politiques**

La doctrine de transformation du renforcement de la confiance a plusieurs répercussions sur le plan des politiques.

#### **(1) Comprendre le potentiel et les limites du renforcement de la confiance**

Le renforcement de la confiance a la possibilité d'être une méthode plus efficace pour modifier les relations de sécurité que ne le réalisent bon nombre de décideurs publics, mais ses partisans et participants auront plus de chances de succès s'ils se font une idée claire et conceptuelle de la manière dont il fonctionne, et dans quelles circonstances. Le renforcement de la confiance doit être considéré comme une option de politique précieuse, comportant ses propres exigences, objectifs et méthodes, lesquels devraient tous être clairement exprimés. Cela constitue la répercussion la plus générale et la plus importante sur le plan des politiques, qui intègre toutes les autres, plus particulières.

#### **(2) Faire la distinction entre le processus de renforcement de la confiance et les mesures de confiance**

Les décideurs publics doivent se garder de confondre renforcement de la confiance et mesures ressemblant à des mesures de confiance. Le renforcement de la confiance est clairement un *processus* que l'on ne saurait confondre avec les mesures de confiance et leurs effets. C'est l'aspect processus du renforcement de la confiance qui aide les

décideurs publics à restructurer les relations de sécurité en les axant plus sur la coopération et en les rendant moins susceptibles de conflit et de malentendu. En conséquence, ces décideurs devraient se concentrer de plus en plus sur l'identification des moments où le changement est possible et sur l'élaboration d'arrangements de sécurité concertés lorsque les conditions sont favorables. En revanche, ils devraient se concentrer moins sur la conception de l'ensemble de mesures de confiance découlant naturellement de la recherche de solutions concertées. Les analystes devraient quant à eux se concentrer plus sur l'analyse du rôle des conditions favorables et sur l'explication de la nature du processus de renforcement de la confiance plutôt que sur les mesures de confiance et leurs effets.

### (3) Encourager les recherches sur les politiques

La tendance à mal interpréter ce qu'est le renforcement de la confiance et la manière dont il fonctionne résulte directement de l'absence d'analyse conceptuelle dans les textes spécialisés et chez les analystes de politiques. De ce fait, une autre conséquence importante sur le plan des politiques est la nécessité pour les analystes de produire de meilleurs comptes rendus analytiques de cette approche de la gestion de la sécurité et, pour les décideurs publics, d'en tirer parti.

Ces comptes rendus, tout comme la doctrine de transformation recommandée dans ce rapport, doivent être sensibles aux relations de cause à effet et éviter de concentrer toute l'attention sur les mesures de confiance considérées alors comme l'essence même du renforcement de la confiance. Il faut par ailleurs que les analystes s'efforcent de généraliser, même lorsqu'ils tirent des leçons de cas particuliers, notamment de celui, très riche, de la CSCE/OSCE. En l'absence de doctrine soigneusement généralisée, il devient trop facile de rejeter le renforcement de la confiance comme un produit occidental idiosyncrasique n'ayant qu'une pertinence limitée dans d'autres régions du monde. Ce

souci débouche cependant sur la nécessité de produire des doctrines du renforcement de la confiance assez ouvertes pour intégrer l'expérience d'autres contextes d'application. Finalement, dans leurs efforts d'élaboration de doctrines pertinentes sur le plan des politiques, les analystes doivent veiller à mettre en relief les conditions qui doivent exister avant d'entreprendre un effort de renforcement de la confiance et ils doivent identifier les processus clés qu'il faut employer pour obtenir une transformation réelle des relations de sécurité.

Il est essentiel que les décideurs publics comprennent mieux les possibilités et les limites du renforcement de la confiance, de façon à faire l'usage le plus productif possible de cette méthode de gestion de la sécurité et à ne pas se désillusionner en cas de mauvaise application de la méthode. Pour cela, il faut que l'on effectue plus de recherches pertinentes sur le plan de l'élaboration des politiques, notamment en faisant des études de cas sur les nouveaux exemples d'application ainsi que des études génériques sur le processus lui-même. Décideurs et analystes, surtout dans les nouveaux champs d'application régionaux, doivent collaborer plus étroitement pour veiller à ce que les explications du renforcement de la confiance soient cohérentes du point de vue de l'élaboration des politiques et qu'elles saisissent exactement ce qui se produit réellement lorsque le processus est couronné de succès. On trouvera dans *Le renforcement de la confiance dans le processus de contrôle des armements : une doctrine de transformation* certains des thèmes de recherche qui devraient intéresser les analystes et les décideurs publics dans ce contexte.

Si l'on veut élaborer des doctrines de renforcement de la confiance plus efficaces et plus pertinentes sur le plan des politiques, il importe de tenir compte de deux préoccupations différentes. D'une part, il faut que ces doctrines reposent sur de solides fondements conceptuels capables de guider concrètement les décideurs. D'autre part, il

faut que les analystes et les décideurs s'efforcent de garder l'esprit ouvert au sujet des nouvelles possibilités de renforcement de la confiance et des nouvelles interprétations du fonctionnement réel de processus particuliers de renforcement de la confiance.

Dans le même ordre d'idées, la doctrine de transformation suppose que l'on soit prêt à examiner attentivement les liens entre les formes traditionnelles du renforcement de la confiance et les méthodes visant à obtenir des résultats fonctionnels similaires à l'égard de questions de sécurité non traditionnelles. Dans ce contexte, nous devrions aussi être prêts à envisager des méthodes visant à élargir les institutions de sécurités existantes qui témoignent déjà d'un degré notable de coopération et de coordination sur les questions de sécurité à la fois traditionnelles et non traditionnelles.

#### (4) Réaliser l'importance des conditions favorables et les stimuler le plus possible

L'une des conséquences peut-être les plus importantes de la doctrine de transformation est la nécessité de comprendre que le renforcement de la confiance ne sera efficace *que si* les conditions favorables nécessaires sont réunies. Cela veut dire qu'on ne peut imposer le renforcement de la confiance si les participants potentiels ne sont pas prêts au changement. Les efforts vigoureux, même bien intentionnés, visant à encourager des solutions de renforcement de la confiance — surtout si ces efforts sont axés sur l'*utilisation* des mesures de confiance plutôt que sur la stimulation d'un processus de renforcement de la confiance — sont peu susceptibles de réussir. Les analystes devraient travailler avec diligence pour identifier la nature exacte de ces conditions favorables nécessaires et pour voir si des acteurs, gouvernementaux ou non, peuvent les faciliter. Certaines d'entre elles sont plus susceptibles d'être influencées que d'autres. Un corollaire de l'importance de ces conditions favorables et de notre aptitude limitée à les stimuler est que le moment auquel

on entreprend des initiatives de renforcement de la confiance compte pour beaucoup.

Les conditions favorables analysées au chapitre 4 comprennent :

- (1) un sentiment de « lassitude à l'égard de la gestion de la sécurité »;
- (2) un sentiment plus précis de malaise à l'égard du statu quo des politiques de sécurité;
- (3) un sentiment plus diffus de préoccupation au sujet des coûts essentiellement intérieurs de maintien du statu quo;
- (4) l'existence d'une communauté épistémique (c.-à-d. d'un groupe transnational d'experts de la sécurité) ne se limitant pas aux milieux gouvernementaux et universitaires et capable et désireuse d'explorer et de promouvoir des idées sur le renforcement de la confiance;
- (5) l'existence de décideurs publics de niveau intermédiaire souples et éclairés, dans certains ministères clés, capables d'adopter des idées sur la sécurité plus axées sur la coopération et d'exercer une influence adéquate pour les faire avancer;
- (6) l'existence de tribunes de débat pour focaliser l'analyse et l'interaction constructive; et
- (7) éventuellement, un « acte de foi » de la part d'un ou de plusieurs décideurs clés de niveau supérieur, capables de franchir un seuil émotif et conceptuel clé.

#### (5) Favoriser la création de groupes d'experts et de tribunes de débat

En encourageant l'épanouissement d'une communauté épistémique, notamment, les participants éventuels et les tiers intéressés peuvent exercer une influence sur les conditions favorables qui sont nécessaires au succès du renforcement de la confiance. Le

processus d'encouragement de groupes d'experts nationaux et régionaux peut en soi aider les décideurs publics à prendre conscience de l'insatisfaction naissante que suscite le statu quo des politiques de sécurité. Le fait d'encourager l'épanouissement d'une communauté épistémique peut donc contribuer indirectement à l'émergence de certaines autres conditions favorables.

Il semble que les groupes d'experts (communautés épistémiques) soient très importants pour assurer le succès des processus de renforcement de la confiance. On leur accorde en tout cas un rôle central dans la doctrine de transformation. Ces groupes constituent un moyen efficace de veiller à ce que les décideurs publics insatisfaits du statu quo des politiques de sécurité aient accès à des idées nouvelles sur la restructuration de relations de sécurité insatisfaisantes. Ils constituent aussi un moyen extrêmement efficace de veiller à ce que les participants potentiels d'États différents aient accès à une interprétation commune des problèmes de sécurité et des solutions proposées, telles que le renforcement de la confiance. Il est crucial dans ce contexte de forger des liens entre les entités gouvernementales et les groupes d'experts, et il serait sans doute extrêmement bénéfique de faire participer au processus des officiers militaires et des spécialistes de la défense. En outre, il conviendrait d'encourager la création de groupes d'experts régionaux étant donné que les mesures, pour qu'elles soient pertinentes, doivent être conçues de manière à être cohérentes dans le contexte des caractéristiques particulières de l'environnement de sécurité de toute la région.

Les communautés d'experts et les agents gouvernementaux ont besoin de tribunes — à la fois officielles et officieuses — pour discuter et pour chercher de nouvelles idées. La création de telles tribunes est une autre condition favorable qui est nécessaire au processus de renforcement de la confiance et qui semble se prêter fort bien à une influence

délibérée, que ce soit de la part des participants éventuels ou d'autres intéressés.

#### (6) Assurer un rôle aux tiers intéressés

Il arrive que les décideurs publics ne réalisent pas que leur pays approche de l'étape, sur le plan de ses relations de sécurité avec d'autres États, où un processus de renforcement de la confiance devient possible et serait bénéfique. Cela veut dire que les tiers intéressés peuvent avoir un rôle spécial à jouer en encourageant l'éclosion de véritables communautés épistémiques ou de tribunes de débat. Les Nations unies sont déjà engagées dans cette voie. Les instituts de recherche et les gouvernements intéressés ayant une certaine compétence en la matière pourraient donc aussi faire un effort délibéré pour favoriser la réflexion sur le renforcement de la confiance, ainsi que sa promotion au-delà des frontières. Cette idée offre un potentiel considérable. Des investissements modestes effectués aujourd'hui dans ce domaine peuvent fort bien rapporter des dividendes considérables sur le plan des chances d'amélioration des relations de sécurité dans de nombreuses régions du monde.

Organisations internationales, États intéressés et instituts de recherche pourraient donc faire activement la promotion de colloques et de conférences au cours desquels experts et agents gouvernementaux pourraient acquérir une compréhension beaucoup plus fine du fonctionnement du renforcement de la confiance. Ils pourraient aussi contribuer à sensibiliser les États intéressés et les experts régionaux aux diverses méthodes opérationnelles et rentables, comme la surveillance concertée, qui peuvent contribuer utilement aux efforts traditionnels et non traditionnels de renforcement de la confiance.

#### **Conclusion**

L'étude générique du renforcement de la confiance est loin d'être achevée. Bien des choses restent mal comprises sur la manière

dont fonctionne en réalité le processus et sur le rôle qu'il joue pour modifier la manière dont les peuples se perçoivent et perçoivent les menaces qu'ils posent. La doctrine de transformation nous invite à nous libérer des idées existantes relativement limitées sur le renforcement de la confiance, tout en essayant d'imposer plus de rigueur conceptuelle à nos efforts d'explication. Il est par exemple nécessaire que nous arrivions à comprendre de manière explicite comment et dans quelles circonstances l'élaboration, la négociation et la mise en œuvre de mesures de confiance contribuent à un processus d'amélioration de l'environnement de sécurité.

Il est probable que c'est seulement à mesure que nous réfléchissons aux possibilités d'application du renforcement de la confiance dans des champs d'application tout à fait nouveaux et que nous étudierons comment la démarche a été appliquée à de nouveaux contextes que nous parviendrons à nous faire une idée beaucoup plus claire du potentiel de ce processus. Cela nous permettra d'élargir considérablement notre base analytique et il est incontestable que la participation vigoureuse des analystes et décideurs publics intéressés des diverses régions d'application potentielle du monde nous aidera à faire avancer considérablement ce processus de compréhension.

## NOTES

1. Mearsheimer, « *The False Promise of International Institutions* », p. 8.
2. « *Agreement between the Russian Federation, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Tajikistan and the People's Republic of China on Confidence Building in the Military Field in the Border Area* », 26 avril 1996.

## BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Adler, Emanuel. « The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control ». INTERNATIONAL ORGANIZATION (numéro spécial). Vol. 46, n° 1 (hiver 1992).

Alford, Jonathan. « Confidence-Building Measures and Verification », dans CONFIDENCE-BUILDING MEASURES: PROCEEDINGS OF AN INTERNATIONAL SYMPOSIUM 24-27 MAY 1983 AT BONN. Sous la direction de Karl Kaiser. Bonn, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik E.V, décembre 1983.

Alford, Jonathan. « Confidence-Building Measures in Europe: The Military Aspects », dans THE FUTURE OF ARMS CONTROL: PART III — CONFIDENCE-BUILDING MEASURES. Sous la direction de Jonathan Alford. Londres, The International Institute for Strategic Studies, 1979.

Alford, Jonathan (sous la dir. de). THE FUTURE OF ARMS CONTROL: PART III — CONFIDENCE-BUILDING MEASURES (Adelphi Paper 149). Londres, The International Institute for Strategic Studies, 1979.

Alford, Jonathan. « The Usefulness and the Limitations of CBMs », dans NEW DIRECTIONS IN DISARMAMENT. Sous la direction de William Epstein et Bernard T. Feld. New York, Praeger Publishers, 1981.

Allentuck, J. OPEN SKIES: FACILITATING THE MANY DIMENSIONS OF TRANSPARENCY. Report No. BNL-48581. Upton (NY), Brookhaven National Laboratory, 1993.

Altmann, Jürgen, Henny van der Graaf, Patricia M. Lewis, Peter Markl (sous la dir. de). VERIFICATION AT VIENNA: MONITORING REDUCTIONS OF CONVENTIONAL ARMED FORCES. Philadelphie, Gordon and Breach Science Publishers, 1992.

Alves, Péricles Gasparini (sous la dir. de). BUILDING CONFIDENCE IN OUTER SPACE

ACTIVITIES: CSBMs AND EARTH-TO-SPACE MONITORING. Aldershot (Angleterre), Dartmouth Publishing Company Ltd., 1996.

Alves, Péricles Gasparini. PREVENTION OF AN ARMS RACE IN OUTER SPACE: A GUIDE TO THE DISCUSSIONS IN THE CONFERENCE ON DISARMAMENT. Genève, Institut de recherche des Nations unies sur le désarmement, 1991.

Apt, K. E. CONFIDENCE BUILDING IN CHEMICAL WEAPONS ARMS CONTROL. Los Alamos (Nouveau-Mexique), Los Alamos National Laboratory, Center for National Security Studies, mars 1990.

Auguston, R. H. ROLE OF THE IAEA SAFEGUARDS IN CONFIDENCE-BUILDING. Report No. LA-UR-89-2713. Los Alamos (Nouveau-Mexique), Los Alamos National Laboratory, 1989.

Barker, Robert B. « The Verification of Arms Control, Disarmament Agreements and Security. » DISARMAMENT. Vol. XI, n° 2, 1988.

Berg, Rolf et Adam-Daniel Rotfeld. BUILDING SECURITY IN EUROPE: CONFIDENCE-BUILDING MEASURES AND THE CSCE. East-West Monograph Series No. 2. New York, Institute for East-West Security Studies, 1986.

Betts, Richard K. « Systems for Peace or Causes of War? Collective Security, Arms Control, and the New Europe. » INTERNATIONAL SECURITY. Vol. 17, n° 1 (été 1992).

Birnbaum, Karl E. (sous la dir. de). CONFIDENCE-BUILDING IN EAST-WEST RELATIONS. Laxenburg Papers No. 5. Laxenburg (Autriche), Austrian Institute for International Affairs, 1982.

Birnbaum, Karl E. « Confidence-Building as an Approach to Cooperative Arms Regulation in Europe: General Considerations », dans ARMS CONTROL IN EUROPE: PROBLEMS AND PROSPECTS. Sous la direction de Karl E.

Birnbaum. Laxenburg Papers No. 1. Laxenburg (Autriche), Austrian Institute for International Affairs, 1980.

Blix, Hans. SAFEGUARDS AS CONFIDENCE BUILDING MEASURES IN THE NUCLEAR FIELD. Discours prononcé lors du sixième symposium annuel de la European Safeguards Research and Development Association (ESARDA), Venise, Italie. Vienne, Agence internationale de l'énergie atomique, mai 1984.

Borawski, John (sous la dir. de). AVOIDING WAR IN THE NUCLEAR AGE: CONFIDENCE-BUILDING MEASURES FOR CRISIS STABILITY. Boulder, (Colorado), Westview Press, 1986.

Borawski, John. « Confidence-Building Measures: Rescuing Arms Control. » FLETCHER FORUM. Hiver 1986.

Borawski, John. « CFE and CSBMs: New Approaches to Stabilizing Measures », dans TOWARDS HELSINKI 1992: ARMS CONTROL IN EUROPE AND THE VERIFICATION PROCESS: SYMPOSIUM PROCEEDINGS. Sous la direction de Heather Chestnutt et Steven Mataija. Toronto, York University, Centre for International and Strategic Studies, 1991.

Borawski, John. « The CFE-CSBM Relationship », dans VERIFYING CONVENTIONAL FORCE REDUCTIONS IN EUROPE: CFE I AND BEYOND. Sous la direction de Heather Chestnutt et Michael Slack. Toronto, York University, Centre for International and Strategic Studies, 1991.

Borawski, John. « The CSCE Forum for Security Co-operation », dans VERIFICATION 1994: ARMS CONTROL, PEACEKEEPING AND THE ENVIRONMENT. Sous la direction de J. B. Poole et R. Guthrie. New York, Brassey's, 1994.

Borawski, John. FROM THE ATLANTIC TO THE URALS: NEGOTIATING ARMS CONTROL AT THE STOCKHOLM CONFERENCE. Washington (D.C), Pergamon Brassey's, 1988.

Borawski, John. « Oceanic Overtures: Building Confidence at Sea. » ARMS CONTROL TODAY 20, n° 6 (juillet/août1990).

Bozovic, Aleksandar. « Verification - An Instrument of Confidence- and Security-Building », dans CONFERENCE ON NUCLEAR TEST BAN VERIFICATION: PROCEEDINGS. Sous la direction d'Eva B. Björck. Stockholm, Swedish Defence Research Establishment, Department of Information Technology, 1988.

Brauch, Hans Günter. « Confidence-Building and Disarmament-Supporting Measures », dans NEW DIRECTIONS IN DISARMAMENT. Sous la direction de William Epstein et Bernard T. Feld. New York, Praeger Publishers, 1981.

Burns, Susan M. « Preventing Nuclear War: Arms Management », dans NUCLEAR PROLIFERATION IN SOUTH ASIA: THE PROSPECTS FOR ARMS CONTROL. Sous la direction de Stephen Philip Cohen. New Delhi, Lancer International, 1991.

Byers, R. B., Stephen F. Larrabee et Allen Lynch (sous la dir. de). CONFIDENCE BUILDING MEASURES AND INTERNATIONAL SECURITY. East-West Monograph Series No. 4. New York, Institute for East-West Security Studies, 1987.

Calderón, Félix C. « Transparency Mechanism for the Transfer of Chemicals Compatible with the Complete Ban of Chemical Weapons », dans EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF THE CHEMICAL WEAPONS CONVENTION: PROCEEDINGS OF A CONFERENCE HELD AT BAD HOMBURG, GERMANY, 8-10 SEPTEMBER 1995. Sous la direction de Thomas Kurzidem, York von Lersner, Patricia Radler, Thomas Stock et Ronald G. Sutherland. Frankfurt am Main. Johann Wolfgang Goethe-University, Institute for Public Law, décembre 1995.

Campbell, James. « Arms Control: Prior Notification et Verification of Military Movements in Europe. » HARVARD INTERNATIONAL LAW JOURNAL. Vol. 28, n° 1, 1987.

Canby, S. L. « Arms Control, Confidence-Building Measures et Verification », dans ARMS CONTROL: THE MULTILATERAL ALTERNATIVE. New York (New York), University Press, 1983.

Chayes, Antonia Handler et Abram Chayes. « The UN Register, Transparency et Cooperative Security », dans *DEVELOPING THE UN REGISTER OF CONVENTIONAL ARMS* Sous la direction de Malcolm Chalmers, Owen Greene, Edward J. Laurance et Herbert Wulf. Bradford Arms Register Studies No. 4. West Yorkshire, University of Bradford, Department of Peace Studies, 1994.

Child, Jack (sous la dir. de). *CONFLICT IN CENTRAL AMERICA: APPROACHES TO PEACE AND SECURITY*. International Peace Academy. Londres, C. Hurst and Company, 1986.

Choi, Kang. « The Prospect of CBMs in Northeast Asia: A South Korean View », dans *THE KOREA/CANADA NORTH PACIFIC ARMS CONTROL WORKSHOP: 1995 PROCEEDINGS*. Sous la direction de Bon-Hak Koo. Ottawa, Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, mai 1996.

Cleminson, F. R. « Confidence-Building et the Multilateral Verification Process: Learning From Experience », dans *INTERNATIONAL STABILITY IN A MULTIPOLAR WORLD: ISSUES AND MODELS FOR ANALYSIS*. Sous la direction de Reiner K. Huber et Rudolf Avenhaus. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.

Cleminson, F.R. « The OSCE Experience in the Field of Confidence-Building. » Communication au Colloque du Caire de 1995 de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Le Caire, Égypte, 27 septembre 1995.

Conférence on Désarmement. Ad Hoc Committee on Prevention of an Arms Race in Outer Space. *REPORT OF THE AD HOC COMMITTEE ON PREVENTION OF AN ARMS RACE IN OUTER SPACE*. CD/1217. 19 août 1993.

Conférence on Désarmement. Ad Hoc Committee on Transparency in Armaments. *REPORT OF THE AD HOC COMMITTEE ON TRANSPARENCY IN ARMAMENTS*. CD/1218. 24 août 1993.

Conférence on Désarmement. Ad Hoc Committee on Transparency in Armaments. *REPORT OF THE*

*AD HOC COMMITTEE ON TRANSPARENCY IN ARMAMENTS*. CD/1274. 30 août 1994.

Coutau-Bégarie, Hervé. « Are Confidence-Building Measures Verifiable? » dans *MARITIME SECURITY: THE BUILDING OF CONFIDENCE*. Sous la direction de Jozef Goldblat. Genève, Institut de recherche des Nations unies sur le désarmement, 1992.

Darilek, Richard E. « Confidence Building and Arms Control in the East-West Context: Lessons from the Cold-War Experience in Europe. » *THE KOREAN JOURNAL OF DEFENSE ANALYSIS*. Vol. IV, n° 2, 1992.

Darilek, Richard E. « East-West Confidence-building: Defusing the Cold War in Europe », dans *A HANDBOOK OF CONFIDENCE-BUILDING MEASURES FOR REGIONAL SECURITY*. Sous la direction de Michael Krepon, Dominique M. McCoy et Matthew C. J. Rudolph. Handbook No. 1. Washington (D.C.), The Henry L. Stimson Center, September 1993.

Dean, Jonathan. « Arms Control on the Korean Peninsula: How Is the European Experience Applicable? » *KOREAN JOURNAL OF DEFENSE ANALYSIS*. Vol. III, n° 1 (été 1991).

DeClerq, David. *THE STOCKHOLM CONCLUDING DOCUMENT AND EXERCISE OBSERVATIONS: AN EXAMINATION OF CONFIDENCE AND SECURITY BUILDING MEASURES*. Ottawa: Ministère de la Défense nationale, Direction de la politique de contrôle des armes nucléaires et des armements, septembre 1991.

Dendy, John Oliver. « Non-Proliferation in the Middle East: The Confidence-Building and Verification Dimension », dans *CONTROL BUT VERIFY: VERIFICATION AND THE NEW NON-PROLIFERATION AGENDA*. Sous la direction de David Mutimer. Toronto, York University, Centre for International and Strategic Studies, 1994.

Dixit, Aabha. « India-Pakistan: Are Commonly Accepted Confidence-building Structures

Relevant? » SECURITY DIALOGUE. Vol. 26, n° 2, 1995.

Duffield, John S. « NATO Force Levels and Regime Analysis. » INTERNATIONAL ORGANIZATION. Vol. 46, n° 4 (automne 1992).

Dunn, Lewis A. et Amy E. Gordon (sous la dir. de). ARMS CONTROL VERIFICATION AND THE NEW ROLE OF ON-SITE INSPECTION: CHALLENGES, ISSUES AND REALITIES. Toronto, D.C. Heath and Company, 1990.

Dunn, Lewis A. et Carrie Smarto. TRANSPARENCY: PURPOSES, PITFALLS, AND POSSIBILITIES. McLean, VA: Science Applications International Corporation (SAIC), décembre 1994.

Evangelista, Matthew. « The Paradox of State Strength: Transnational Relations, Domestic Structures, and Security Policy in Russia and the Soviet Union. » INTERNATIONAL ORGANIZATION. Vol. 49, n° 1 (hiver 1995).

Fieldhouse, Richard (sous la dir. de). SECURITY AT SEA: NAVAL FORCES AND ARMS CONTROL. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford, Oxford University Press, 1990.

Finnemore, Martha. « International Organizations as Teachers of Norms. » INTERNATIONAL ORGANIZATION. Vol. 47, n° 4 (automne 1993).

Fisher, Cathleen S. « The Preconditions of Confidence-Building: Lessons from the European Experience », dans A HANDBOOK OF CONFIDENCE-BUILDING MEASURES FOR REGIONAL SECURITY. Sous la direction de Michael Krepon, Dominique M. McCoy et Matthew C. J. Rudolph. Washington (D.C.), The Henry L. Stimson Center, septembre 1993.

France. PREVENTION OF AN ARMS RACE IN OUTER SPACE: MEASURES TO PROMOTE CONFIDENCE AND TRANSPARENCY. CD/1092. 1<sup>er</sup> août 1991.

Fujita, Hisakazu. « The Role of Transparency in the Avoidance and Settlement of Arms Control Disputes », dans AVOIDANCE AND

SETTLEMENT OF ARMS CONTROL DISPUTES. Sous la direction de Julie Dahlitz. New York et Genève, Nation unies, 1994.

Gaertner, Heinz. CHALLENGE OF VERIFICATION: SMALLER STATES AND ARMS CONTROL. Occasional Paper Series No. 12. New York, Institute for East-West Security Studies, 1989.

Geissler, Erhard (sous la dir. de). STRENGTHENING THE BIOLOGICAL WEAPONS CONVENTION BY CONFIDENCE-BUILDING MEASURES. SIPRI Chemical and Biological Warfare Studies No. 10. New York, Oxford University Press, 1990.

Geissler, Erhard. « Confidence-Building Information from the Parties to the Biological Weapons Convention », dans VERIFICATION AFTER THE COLD WAR: BROADENING THE PROCESS. Sous la direction de Jürgen Altmann, Thomas Stock et Jean-Pierre Stroot. Amsterdam, VU University Press, 1994.

Geissler, Erhard. « Strengthening the Biological Weapons Convention Through Greater Transparency », dans VERIFICATION REPORT 1992: YEARBOOK ON ARMS CONTROL AND ENVIRONMENTAL AGREEMENTS. Sous la direction de J. B. Poole et R. Guthrie. Grande-Bretagne, Redwood Press Ltd., 1992.

Glaser, Charles L. « Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help. » INTERNATIONAL SECURITY. Vol. 19, n° 3 (hiver 1994/95).

Goodby, James E. « Can Arms Control Survive Peace? » WASHINGTON QUARTERLY. Vol. 13, n° 4 (automne 1990).

Goetze, B. A. « Peace in the Middle East: The Search for Security. » CANADIAN DEFENCE QUARTERLY, octobre 1992.

Goetze, B. A. « Verification of Confidence and Security Building Measures: Evolution and Future Prospects », dans VERIFICATION OF ARMS REDUCTIONS: NUCLEAR, CONVENTIONAL AND CHEMICAL. Sous la direction de J. Altmann et J. Rotblat. New York, Springer Verlag, 1989.

Graczynski, Manfred. « Observations of Military Exercises and On-Site Inspections », dans VERIFICATION OF ARMS REDUCTIONS: NUCLEAR, CONVENTIONAL AND CHEMICAL. Sous la direction de J. Altmann et J. Rotblat. New York, Springer Verlag, 1989.

Graybeal, Sidney, George Lindsey, James Macintosh et Patricia McFate. LA VÉRIFICATION D'ICI L'AN 2000. Ottawa, Direction du contrôle des armements et du désarmement, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, février 1991.

Graybeal, Sidney, George Lindsey, James Macintosh et Patricia McFate. VERIFICATION TO THE YEAR 2000. Arms Control Verification Studies No. 4. Ottawa, Direction du contrôle des armements et du désarmement, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, février 1991.

Griffith, Ivelaw L. « Challenges to Confidence-Building in the Americas », dans VERIFICATION, COMPLIANCE AND CONFIDENCE-BUILDING: THE GLOBAL AND REGIONAL INTERFACE: PROCEEDINGS OF THE THIRTEENTH ANNUAL OTTAWA NACD VERIFICATION SYMPOSIUM. Sous la direction de J. Marshall Beier et Steven Mataija. Toronto, York University, Centre for International and Security Studies, 1996.

Grin, John et Henny van der Graaf (sous la dir. de). UNCONVENTIONAL APPROACHES TO CONVENTIONAL ARMS CONTROL VERIFICATION: AN EXPLORATORY ASSESSMENT. Amsterdam, V U University Press, 1990.

Gronlund, Lisbeth. « From Nuclear Deterrence to Reassurance: The Role of Confidence-Building Measures and Restrictions on Military Development. » ARMS CONTROL CONTEMPORARY SECURITY POLICY. Vol. 14, n° 1, avril 1993.

Grove, Eric. « Maritime Monitoring: a Contribution to UN Peacekeeping and Enforcement », dans VERIFICATION 1995: ARMS CONTROL, PEACEKEEPING AND THE ENVIRONMENT. Sous la direction de J. B. Poole et R. Guthrie. Boulder, San Francisco et Oxford, Westview Press, 1995.

Hanning, Hugh (sous la dir. de). PEACEKEEPING AND CONFIDENCE-BUILDING MEASURES IN THE THIRD WORLD. New York, International Peace Academy, 1984.

Hansen, Lynn M. « Is There a Gap between Advances in Technology and the Ability to Verify? » DISARMAMENT. Vol. XI, n° 2, 1988.

Hansen, Lynn M. « The Political and Practical Dimensions of Verifying Confidence- and Security-Building Measures », dans SYMPOSIUM ON VERIFICATION OF DISARMAMENT IN EUROPE. Stockholm, Swedish National Defence Research Institute, 1985.

Harrison, Roger. « Verifying a Nuclear Freeze », dans VERIFYING A NUCLEAR FREEZE. Sous la direction de Roger Harrison. New Hampshire, Berg Publishers Ltd., 1986.

Haas, Peter M. (sous la dir. de). « Knowledge, Power, and International Policy Coordination. » INTERNATIONAL ORGANIZATION (numéro spécial). Vol. 46, n° 1 (hiver 1992).

Haug, René. VERIFICATION OF ARMS CONTROL AGREEMENTS: THE ROLE OF THIRD COUNTRIES. PSIS Occasional Paper No. 2. Genève (Suisse), Programme for Strategic and International Security Studies, Graduate Institute of International Studies, 1985.

Hilton, R. P. WORKABLE APPROACH TO NAVAL ARMS CONTROL: DEVELOPMENT OF CONFIDENCE-BUILDING MEASURES AT SEA. Report No. IDA-P-2521. Alexandria (Virginie), Institute for Defense Analyses, novembre 1990.

Holmes, Michael. COMPLIANCE WITH CONFIDENCE-BUILDING MEASURES: FROM HELSINKI TO STOCKHOLM. Background Paper No. 30. Février 1990.

Holst, Johan Jorgen. « Confidence-building Measures: A Conceptual Framework. » SURVIVAL. Vol. XXV, n° 1.

Holst, Johan Jorgen et Karen Alette Melander. « European Security and Confidence-building Measures. » SURVIVAL. Vol. XIX, n° 4.

Holst, Johan J. « Fixed Control Posts and European Stability. » DISARMAMENT AND ARMS CONTROL. Vol. 2 (été 1964).

Independent Commission on Disarmament and Security Issues. COMMON SECURITY: A PROGRAMME FOR DISARMAMENT. Londres, Pan Books, 1982.

Ingam, Paul. « The Verification of Arms Transfers », dans VERIFICATION 1993: PEACEKEEPING, ARMS CONTROL AND THE ENVIRONMENT. Sous la direction de J. B. Poole et R. Guthrie. Londres, Brassey's, 1993.

Issraelyan, Victor. « Openness, Transparency and Confidence-Building. » DISARMAMENT. Vol. XI, n° 2, 1988.

Junnola, Jill R. (sous la dir. de). MARITIME CONFIDENCE BUILDING IN REGIONS OF TENSION. Washington, The Henry L. Stimson Center, mai 1996.

Junnola, Jill R. et Michael Krepon (sous la dir. de). REGIONAL CONFIDENCE BUILDING IN 1995: SOUTH ASIA, THE MIDDLE EAST, AND LATIN AMERICA. Washington, The Henry L. Stimson Center, décembre 1995.

Kaiser, Karl (sous la dir. de). CONFIDENCE-BUILDING MEASURES. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 28. Bonn, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, 1983.

Keohane, Robert O. et Lisa L. Martin. « The Promise of Institutional Theory. » INTERNATIONAL SECURITY. Vol. 20, n° 1 (été 1995).

Klepak, Harold P. « Confidence-Building Measures and a Cuba-United States Rapprochement », dans CUBA IN THE INTERNATIONAL SYSTEM: NORMALIZATION AND INTEGRATION. Sous la direction de Archibald Ritter et John Kirks. Londres, Macmillan, 1995.

Klepak, Harold P. « From Territorial and Jurisdictional Disputes to Narcotrafficking: The Confidence-Building and Verification Agenda for Latin America », dans VERIFICATION,

COMPLIANCE AND CONFIDENCE-BUILDING: THE GLOBAL AND REGIONAL INTERFACE: PROCEEDINGS OF THE THIRTEENTH ANNUAL OTTAWA NACD VERIFICATION SYMPOSIUM. Sous la direction de J. Marshall Beier et Steven Mataija. Toronto, York University, Centre for International and Security Studies, 1996.

Klepak, Harold P. VÉRIFICATION D'UN ACCORD DE PAIX EN AMÉRIQUE CENTRALE. Études ponctuelles sur la vérification de contrôle des armements n° 2. Ottawa : Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, 1989.

Klepak, Harold P. VERIFICATION OF A CENTRAL AMERICAN PEACE ACCORD. Arms Control Verification Occasional Paper No. 2. Ottawa, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, avril 1989.

Klieman, Aharon et Rakesh Sood. « What are the Obstacles to Regional Arms Limitation Agreements? », dans ARMS AND TECHNOLOGY TRANSFERS: SECURITY AND ECONOMIC CONSIDERATIONS AMONG IMPORTING AND EXPORTING STATES. Sous la direction de Sverre Lodgaard et Robert L. Pfaltzgraff, Jr. Genève, Institut de recherche des Nations unies sur le désarmement, 1995.

Körmeny, István. « Alternative Verification Models for CSBMs in Europe », dans SYMPOSIUM ON VERIFICATION IN EUROPE. Stockholm, Swedish National Defence Research Institute, 1985.

Koslowski, Rey et Friedrich V. Kratochwil. « Understanding Change In International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System. » INTERNATIONAL ORGANIZATION. Vol. 48, n° 2 (printemps 1994).

Koulik, Sergey et Richard Kokoski. Stockholm International Peace Research Institute. CONVENTIONAL ARMS CONTROL: PERSPECTIVES ON VERIFICATION. New York, Oxford University Press, 1994.

Krasner, Stephen D. « Compromising Westphalia. » INTERNATIONAL SECURITY. Vol. 20, n° 3 (hiver 1995-1996).

Krass, Allan. VERIFICATION: HOW MUCH IS ENOUGH? Londres, Taylor and Francis, 1985.

Krehbiel, Carl C. CONFIDENCE- AND SECURITY-BUILDING MEASURES IN EUROPE. New York, Praeger Publishers, 1989.

Krepon, Michael et Peter D. Constable. CONFIDENCE-BUILDING, PEACE-MAKING AND AERIAL INSPECTIONS IN THE MIDDLE EAST. Occasional Paper 6. Washington (D.C.), The Henry L. Stimson Center, janvier 1992.

Krepon, Michael et Peter D. Constable. « Confidence-Building, Peacemaking, and Aerial Inspections in the Middle East », dans OPEN SKIES, ARMS CONTROL, AND COOPERATIVE SECURITY. Sous la direction de Michael Krepon et Amy E. Smithson. New York, St. Martin's Press, 1992.

Krepon, Michael et Amit Sevak (sous la dir. de). CRISIS PREVENTION, CONFIDENCE BUILDING AND RECONCILIATION IN SOUTH ASIA. New York, St. Martin's Press, 1995.

Krepon, Michael, Dominique M. McCoy et Matthew C. J. Rudolph (sous la dir. de). A HANDBOOK OF CONFIDENCE-BUILDING MEASURES FOR REGIONAL SECURITY. Washington (D.C.), The Henry L. Stimson Center, septembre 1993. (Cette publication contient une bibliographie exceptionnellement détaillée.)

Kunzendorff, Volker. VERIFICATION IN CONVENTIONAL ARMS CONTROL (Adelphi Paper 245). Londres, International Institute for Strategic Studies, 1989.

Lacey, Edward. « The Role of Confidence Building and Verification in Non-Proliferation Policy », dans PROLIFERATION AND INTERNATIONAL SECURITY: CONVERGING ROLES OF VERIFICATION, CONFIDENCE BUILDING AND PEACEKEEPING. Sous la direction de Steven Mataija et Lyne C. Bourque. Toronto, York University, Centre for International and Strategic Studies, 1993.

Lehne, Stefan. THE VIENNA MEETING OF THE CONFERENCE ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE: 1986-1989: A

TURNING POINT IN EAST-WEST RELATIONS. Boulder (Colorado), Westview Press, 1991.

Leggett, Jeremy K. « Recent Developments and Outlook for the Verification of a Nuclear Test Ban », dans VERIFICATION OF ARMS REDUCTIONS: NUCLEAR, CONVENTIONAL AND CHEMICAL. Sous la direction de J. Altmann et J. Rotblat. New York, Springer Verlag, 1989.

Libby, R. A., R. Sorenson, D. Six et S. C. Schiegel. HANFORD/TOMSK RECIPROCAL SITE VISIT: PLUTONIUM AGREEMENT COMPLIANCE TALKS. Report No. PNL-SA-25439. Richland, WA., Battelle Pacific Northwest Laboratories, novembre 1994.

Lodgaard, Sverre (sous la dir. de). NAVAL ARMS CONTROL. International Peace Research Institute. Londres, SAGE Publications, 1990.

Lodgaard, Sverre. « The Stockholm CSBMs and the Future of the CDE. » ARMS CONTROL. Vol. 8, n° 2, septembre 1987.

Lundin, S. J. « Confidence-Building Measures and a Chemical Weapons Ban », dans CHEMICAL WEAPONS: DESTRUCTION AND CONVERSION. Londres, Taylor and Francis, 1980.

Lundin, S. J. (sous la dir. de). VIEWS ON POSSIBLE VERIFICATION MEASURES FOR THE BIOLOGICAL WEAPONS CONVENTION. SIPRI Chemical and Biological Warfare Studies No. 12. New York, Oxford University Press, 1991.

Macintosh, James. CONFIDENCE-BUILDING: ITS CONTRIBUTION TO PEACEKEEPING. Occasional Paper Number 11. Toronto, York University, Centre for International and Strategic Studies, mars 1990.

Macintosh, James. « A Confidence-Building Framework for the Korean Peninsula. » THE KOREAN JOURNAL OF DEFENSE ANALYSIS. Vol. 7, n° 1, été 1995.

Macintosh, James. « Confidence-Building: Looking to the Future », dans VERIFICATION, COMPLIANCE AND CONFIDENCE-BUILDING:

THE GLOBAL AND REGIONAL INTERFACE: PROCEEDINGS OF THE THIRTEENTH ANNUAL OTTAWA NACD VERIFICATION SYMPOSIUM. Sous la direction de J. Marshall Beier et Steven Mataija. Toronto, York University, Centre for International and Security Studies, 1996.

Macintosh, James. « Confidence Building Processes CSCE and MBFR: A Review and Assessment », dans CANADIAN AND GERMAN PERSPECTIVES ON EAST-WEST ARMS CONTROL. Hans Rattinger et David Dewitt (sous la dir. de). Londres, Routledge, 1992.

Macintosh, James. « Confidence- and Security-Building Measures », dans ARMS CONTROL IN THE POST-COLD WAR WORLD WITH IMPLICATIONS FOR ASIA/PACIFIC. Sous la direction de Trevor Findlay. Canberra, Peace Research Centre, Research School of Pacific Studies, Australian National University, 1993.

Macintosh, James. « Confidence and Security Building Measures », dans MULTILATERAL APPROACHES TO VERIFICATION: WITH A REVIEW OF CANADIAN RESEARCH ON ARMS CONTROL VERIFICATION. Sous la direction de John O'Manique. Ottawa, Carleton University, Norman Paterson School of International Affairs, 1986.

Macintosh, James. LE RENFORCEMENT DE LA CONFIANCE (ET DE LA SÉCURITÉ) DANS LE CONTRÔLE DES ARMEMENTS : UNE OPTIQUE CANADIENNE. Études sur le contrôle des armements et sur le désarmement, n° 1. Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Direction du contrôle des armements et du désarmement, août 1985.

Macintosh, James. « Confidence and Security Building Measures: A Sceptical Look », dans DISARMAMENT — CONFIDENCE AND SECURITY-BUILDING MEASURES IN ASIA. New York, Nations unies, 1990.

Macintosh, James. « International Verification Organizations: The Case of Conventional Arms Control », dans INTERNATIONAL VERIFICATION ORGANIZATIONS. Sous la direction de Ellis Morris. Toronto, York

University, Centre for International and Strategic Studies, février 1991.

Macintosh, James. « Open Skies as a Confidence-Building Process » dans OPEN SKIES: TECHNICAL, ORGANIZATIONAL, OPERATIONAL, LEGAL AND POLITICAL ASPECTS. Sous la direction de Michael Slack et Heather Chestnutt. Toronto, York University, Centre for International and Strategic Studies, février 1990.

Macintosh, James. « Post CFE-CDE Multilateral Verification in a CSCE Context », dans VERIFYING CONVENTIONAL FORCE REDUCTIONS IN EUROPE: CFE I et BEYOND. Sous la direction de Heather Chestnutt et Michael Slack. Toronto, York University, Centre for International and Strategic Studies, 1991.

Macintosh, James. « The Role of Confidence Building in Inter-Korean Security Relations », dans THE KOREA/CANADA NORTH PACIFIC ARMS CONTROL WORKSHOP: 1995 PROCEEDINGS. Sous la direction de Bon-Hak Koo. Ottawa, Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, mai 1996.

Macintosh, James. « Non-Proliferation: The Role of Confidence Building », dans CONTROL BUT VERIFY: VERIFICATION AND THE NEW NON-PROLIFERATION AGENDA. Sous la direction de David Mutimer. Toronto, York University, Centre for International and Strategic Studies, 1994.

Macintosh, James. THE ROLE OF CONFIDENCE BUILDING IN THE CONVENTION ON CERTAIN CONVENTIONAL WEAPONS. Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, décembre 1994.

Macintosh, James et Michael Slack. « Confidence Building in the Arctic », dans SOVEREIGNTY, SECURITY AND THE ARCTIC. Sous la direction de Edgar Dosman. Londres, Routledge, 1989.

Mack, Andrew et Paul Keal (sous la dir. de). CONFIDENCE-BUILDING MEASURES IN THE NORTH PACIFIC: A PRAGMATIC APPROACH

TO NAVAL ARMS CONTROL. Boston, Allen and Unwin, 1988.

Mandell, Brian S. THE SINAI EXPERIENCE: LESSONS IN MULTIMETHOD ARMS CONTROL VERIFICATION AND RISK MANAGEMENT. Études sur la vérification du contrôle des armements n° 3. Ottawa, Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, septembre 1987.

Mandell, Brian S. « The Sinai Model: Lessons in Multimethod Arms Control Verification », dans BACK TO THE FUTURE: LESSONS FROM EXPERIENCE FOR REGIONAL ARMS CONTROL AND VERIFICATION. Sous la direction de Brian S. Mandell. Ottawa, Carleton University, Norman Paterson School of International Affairs, 1989.

McFate, Patricia Bliss, Sidney N. Greybeal, George Lindsey et D. Marc Kilgour. CONSTRAINING PROLIFERATION: THE CONTRIBUTION OF VERIFICATION SYNERGIES. Arms Control Verification Studies No. 5. Ottawa, Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, mars 1993.

McFate, Patricia Bliss, Sidney N. Greybeal, George Lindsey et D. Marc Kilgour. ENDIGUER LA PROLIFÉRATION : LA CONTRIBUTION DES SYNERGIES DE LA VÉRIFICATION. Étude sur la vérification du contrôle des armements n° 5. Ottawa, Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce internationale, mars 1994.

McFate, Patricia Bliss, Douglas A. Fraser, Sidney N. Graybeal et George R. Lindsey. THE CONVERGING ROLES OF ARMS CONTROL VERIFICATION, CONFIDENCE-BUILDING MEASURES, AND PEACE OPERATIONS: OPPORTUNITIES FOR HARMONIZATION AND SYNERGIES. Arms Control Verification Studies No. 6. Ottawa, Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, octobre 1994.

McFate, Patricia Bliss, Douglas A. Fraser, Sidney N. Graybeal et George R. Lindsey. LES RÔLES CONVERGENTS DE LA VÉRIFICATION DU CONTRÔLE DES ARMEMENTS, DES MESURES PROPRES À ACCROÎTRE LA CONFIANCE ET DES OPÉRATIONS DE PAIX : POSSIBILITÉS D'HARMONISATION ET DE SYNERGIE. Étude sur la vérification du contrôle des armements n° 6. Ottawa, Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, octobre 1994.

Mearsheimer, John J. « The False Promise of International Institutions. » INTERNATIONAL SECURITY. Vol. 19, n° 3 (hiver 1994/95).

Mitchell, K. C. « Practical Confidence Building: Canada's First Challenge Inspection of a Warsaw Pact Manœuvre. » CANADIAN DEFENCE QUARTERLY, février 1990.

Nations unies. AN AGENDA FOR PEACE: PREVENTATIVE DIPLOMACY AND RELATED MATTERS. UN Document 47/120. 18 décembre 1992.

Nations unies. Centre sur le désarmement. STUDY ON THE APPLICATION OF CONFIDENCE-BUILDING MEASURES IN OUTER SPACE. Disarmament Study Series No. 27. New York, Nations unies, 1994.

Nations unies. Commission du désarmement. ELABORATION OF GUIDELINES FOR APPROPRIATE TYPES OF CONFIDENCE-BUILDING MEASURES AND FOR THE IMPLEMENTATION OF SUCH MEASURES ON A GLOBAL OR REGIONAL LEVEL: REPORT OF THE CHAIRMAN. Document A/CN.10/1986/CRP.7. 21 mai 1986.

Nations unies. Assemblée générale. COMPREHENSIVE STUDY OF THE GROUP OF GOVERNMENTAL EXPERTS ON CONFIDENCE-BUILDING MEASURES. Document A/36/474. 1981.

Nations unies. Assemblée générale. GENERAL AND COMPLETE DISARMAMENT: CONFIDENCE-BUILDING MEASURES:

REPORT OF THE SECRETARY GENERAL.  
Document A/36/474. 6 octobre 1981.

Nations unies. Institut de recherche sur le désarmement. REGIONAL SECURITY AND CONFIDENCE BUILDING PROCESSES: THE CASE OF SOUTHERN AFRICA. UNIDIR Research Papers No. 16.

Nations unies. Session spéciale sur le désarmement II. ANNEX: WORKING PAPER ON CONFIDENCE-BUILDING MEASURES WITHIN THE UNITED NATIONS SYSTEM. Document A/S-12/AC.1/38. 25 juin 1982.

Nations unies. STUDY ON THE ROLE OF THE UNITED NATIONS IN THE FIELD OF VERIFICATION. New York, Département des Nations unies pour les questions de désarmement, 1991.

Nations unies. Bureau des questions de désarmement. CONFIDENCE AND SECURITY-BUILDING MEASURES IN ASIA. TOPICAL PAPERS No. 1.

Nations unies. Bureau des questions de désarmement. TRANSPARENCY IN INTERNATIONAL ARMS TRANSFERS. TOPICAL PAPERS No. 3.

Nations unies. Bureau des questions de désarmement. NAVAL CONFIDENCE-BUILDING MEASURES. TOPICAL PAPERS No. 4.

Nations unies. Bureau des questions de désarmement. CONFIDENCE-BUILDING MEASURES IN THE ASIA-PACIFIC REGION. TOPICAL PAPERS No. 6.

Nations unies. Bureau des questions de désarmement. CONFIDENCE AND SECURITY-BUILDING MEASURES: FROM EUROPE TO OTHER REGIONS. TOPICAL PAPERS No. 7.

Nations unies. Bureau des questions de désarmement. THE ASIA PACIFIC REGION: NON-PROLIFERATION AND OTHER DISARMAMENT ISSUES. TOPICAL PAPERS No. 9.

Nations unies. Bureau des questions de désarmement. NON-PROLIFERATION AND CONFIDENCE-BUILDING MEASURES IN ASIA AND THE PACIFIC. TOPICAL PAPERS No. 10.

Nations unies. Bureau des questions de désarmement. NATIONAL SECURITY AND CONFIDENCE BUILDING IN THE ASIA PACIFIC REGION. TOPICAL PAPERS No. 13.

Nations unies. Bureau des questions de désarmement. CONFIDENCE AND SECURITY-BUILDING MEASURES IN SOUTHERN AFRICA. TOPICAL PAPERS No. 14.

Nations unies. Bureau des questions de désarmement. DISARMAMENT AND NATIONAL SECURITY IN AN INTERDEPENDENT WORLD. TOPICAL PAPERS No. 16.

Nations unies. Bureau des questions de désarmement. REGIONAL APPROACHES TO CONFIDENCE AND SECURITY-BUILDING MEASURES. TOPICAL PAPERS No. 17.

Nations unies. Bureau des questions de désarmement. SECURITY, DISARMAMENT AND CONFIDENCE BUILDING IN THE CIS CONTEXT. TOPICAL PAPERS No. 19.

Nations unies. Bureau des questions de désarmement. TRANSPARENCY IN ARMAMENTS, REGIONAL DIALOGUE AND DISARMAMENT. TOPICAL PAPERS No. 20.

Nations unies. VERIFICATION IN ALL ITS ASPECTS: STUDY ON VERIFICATION IN ALL ITS APSECTS, INCLUDING THE ROLE OF THE UNITED NATIONS IN THE FIELD OF VERIFICATION: REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL. Document A/50/377, septembre 1995.

Nolan, Janne et Albert Wheelon. « Ballistic Missiles in the Third World », dans NEW THREATS: RESPONDING TO THE PROLIFERATION OF NUCLEAR, CHEMICAL, AND DELIVERY CAPABILITIES IN THE THIRD WORLD. Lanham (Maryland), University Press of America Inc., 1990.

Noorani, A. G. EASING THE INDO-PAKISTANI DIALOGUE ON KASHMIR: CONFIDENCE-BUILDING MEASURES FOR THE SIACHEN GLACIER, SIR CREEK AND WULAR BARRAGE DISPUTES. Washington (D.C.), The Henry Stimson Center, avril 1994.

« Nuclear Confidence-Building: Models for a Bilateral Safeguards and Verification Regime », dans AVERTING A LATIN AMERICAN NUCLEAR ARMS RACE: NEW PROSPECTS AND CHALLENGES FOR ARGENTINE-BRAZIL NUCLEAR CO-OPERATION. Sous la direction de Paul L. Leventhal et Sharon Tanzer. New York, St. Martin's Press, 1992.

Oelrich, Ivan et Victor Utgoff. « Confidence Building with Unmanned Sensors in Central Europe », dans TECHNOLOGY AND THE LIMITATION OF INTERNATIONAL CONFLICT. Sous la direction de Barry M. Blechman. Washington (D.C.), The John Hopkins Foreign Policy Institute, 1989.

Peters, Ingo. « CBMs After the Cold War. » AUSSENPOLITIK: GERMAN FOREIGN AFFAIRS REVIEW 442, n° 2 (1991).

Pilat, Joseph F. PROSPECTS FOR SPACE ARMS CONTROL. Report No. LA-UR-89-3684. Los Alamos (Nouveau-Mexique), Los Alamos National Laboratory, 1989.

Platt, Alan (sous la dir. de). ARMS CONTROL AND CONFIDENCE BUILDING IN THE MIDDLE EAST. Washington (D.C.), Institute of Peace Press, 1992.

Pounds, T. « Changing Roles for Arms Control in a Changing Europe », dans PROCEEDINGS OF THE DEFENSE NUCLEAR AGENCY CONFERENCE ON ARMS CONTROL AND VERIFICATION TECHNOLOGY (ACT), 1-4 JUNE 1992. Sous la direction de Jerry van Keuren et Linda Fisher. Alexandria (Virginie), Defense Nuclear Agency, décembre 1993.

Pregenzer, Arian. « The Cooperative Monitoring Center: Achieving Cooperative Security Objectives Through Technical Collaborations », dans VERIFICATION, COMPLIANCE AND

CONFIDENCE-BUILDING: THE GLOBAL AND REGIONAL INTERFACE: PROCEEDINGS OF THE THIRTEENTH ANNUAL OTTAWA NACD VERIFICATION SYMPOSIUM. Sous la direction de J. Marshall Beier et Steven Mataija. Toronto, York University, Centre for International and Security Studies, 1996.

Pregenzer, A. L. ENHANCING REGIONAL SECURITY AGREEMENTS THROUGH COOPERATIVE MONITORING. Report No. SAND-94-3250. Albuquerque (Nouveau-Mexique), Sandia National Laboratories, mai 1995.

Pregenzer, Arian L., Michael Vannoni et Kent L. Biringer. « Cooperative Monitoring of Regional Security Agreements », dans THE KOREA/CANADA NORTH PACIFIC ARMS CONTROL WORKSHOP: 1995 PROCEEDINGS. Sous la direction de Bon-Hak Koo. Ottawa, Direction de la non-prolifération et du contrôle des armements et du désarmement, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, mai 1996.

Ranger, Robin. ARMS AND POLITICS 1958-1978 — ARMS CONTROL IN A CHANGING POLITICAL CONTEXT. Toronto, Gage Publishing, 1979.

Redick, John R. « Nuclear Confidence-Building in Latin America », dans VERIFICATION 1993: PEACEKEEPING, ARMS CONTROL AND THE ENVIRONMENT. Sous la direction de J. B. Poole et R. Guthrie. Londres, Brassey's, 1993.

Richter, Andrew. RECONSIDERING CONFIDENCE AND SECURITY BUILDING MEASURES: A CRITICAL ANALYSIS. Toronto, York University, Centre for International and Strategic Studies, mai 1994.

Risse-Kappen, Thomas. « Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War. » INTERNATIONAL ORGANIZATION. Vol. 48, n° 2 (printemps 1994).

Rittberger, Volker, Manfred Efinger et Martin Mendler. « Confidence- and Security-Building Measures: An Evolving East-West Security Regime? », dans CANADIAN AND GERMAN

PERSPECTIVES ON EAST-WEST ARMS CONTROL. Sous la direction de Hans Rattinger et David Dewitt. Londres, Routledge, 1992.

Rotfeld, Adam. « CBMs Between Helsinki and Madrid: Theory and Experience », dans CONFIDENCE-BUILDING MEASURES IN EUROPE. Sous la direction de Stephen Larrabee et Dietrich Stobbe. New York, Institute for East-West Security Studies, 1983.

Rotfeld, Adam-Daniel. « CSBMs in Europe: A Future Oriented Concept », dans PROBLEMS AND PERSPECTIVES ON CONVENTIONAL DISARMAMENT IN EUROPE. New York, Taylor and Francis, 1989.

Ruggie, John Gerard. « The False Promise of Realism. » INTERNATIONAL SECURITY. Vol. 20, n° 1 (été 1995).

Schärli, Joseph. « Verification of Confidence- and Security-Building Measures », dans PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF CONVENTIONAL DISARMAMENT. New York, Taylor and Francis, 1989.

Scherbak, Igor. CONFIDENCE-BUILDING MEASURES AND INTERNATIONAL SECURITY: THE POLITICAL AND MILITARY ASPECTS: A SOVIET APPROACH. Genève, Institut de recherche des Nations unies sur le désarmement, 1991.

Segal, Gerald. « Arms Control in Asia. » ARMS CONTROL TODAY 8 (mai 1987).

Selin, Shannon. « Non-Proliferation in the North Pacific: The Confidence-Building and Verification Dimension », dans CONTROL BUT VERIFY: VERIFICATION AND THE NEW NON-PROLIFERATION AGENDA. Sous la direction de David Mutimer. Toronto, York University, Centre for International and Strategic Studies, 1994.

Sheehan, Michael. « Confidence-Building in Space. » WORLD TODAY 42 (mars 1986).

Singh, Ravinder Pal. « Transparency in Arms Procurement Policies and Processes », dans DEVELOPING THE UN REGISTER OF

CONVENTIONAL ARMS. Sous la direction de Malcolm Chalmers, Owen Greene, Edward J. Laurance et Herbert Wulf. Bradford Arms Register Studies No. 4. West Yorkshire, University of Bradford, Department of Peace Studies, 1994.

Slack, Michael et Heather Chestnutt. « Summary of Open Skies Workshop Proceedings », dans OPEN SKIES: TECHNICAL, ORGANIZATIONAL, OPERATIONAL, LEGAL AND POLITICAL ASPECTS. Sous la direction de Michael Slack et Heather Chestnutt. Toronto, York University, Centre for International and Strategic Studies, février 1990.

Smith, Roger K. « The Non-Proliferation Regime and International Relations. » INTERNATIONAL ORGANIZATION. Vol. 41, n° 2 (printemps 1987).

Sood, Rakesh. « Confidence Building Measures: Regional Application of Agreed Global Principles », dans DISARMAMENT IN THE LAST HALF CENTURY AND ITS FUTURE PROSPECTS. Centre des Nations unies sur le désarmement. Topical Papers n° 21. 1995.

Squasonni, Sharon. CONFIDENCE- AND SECURITY-BUILDING MEASURES: AN INVENTORY OF APPROACHES. Los Alamos (New Mexico), Los Alamos National Laboratory, 1991.

Steinbruner, John, David Owen, Roald Sagdeev, David Hamburg et Cyrus Vance. COMPREHENSIVE DISCLOSURE OF FISSIONABLE MATERIALS. Washington (D.C.): Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, avril 1995.

Stovall, Don O, Mitchell R. Audritsh. « The Future Direction of On-Site Inspections in Arms Control Through the Provisions of Confidence- and Security-Building Measures. » ARMS CONTROL. Vol. 13, n° 3, 1992.

Sur, Serge (sous la dir. de). VERIFICATION OF DISARMAMENT OR LIMITATION OF ARMAMENTS: INSTRUMENTS, NEGOTIATIONS, PROPOSALS. Genève, Institut de recherche des Nations unies sur le désarmement, 1992.

- SYMPOSIUM ON VERIFICATION OF DISARMAMENT IN EUROPE: STOCKHOLM, 1985. Stockholm, Swedish National Defence Research Institute, 1985.
- Thielecke, Hubert. « The Gap between Advances in Weapons Systems and Verification Capabilities. » DISARMAMENT. Vol. XI, n° 2, 1988.
- Tunberger, Johan. « A Practical Approach to Verification of CSBMs », dans SYMPOSIUM ON VERIFICATION OF DISARMAMENT IN EUROPE. Stockholm, Swedish National Defence Research Council, 1985.
- United States. Département de la défense. REPORT ON NAVAL ARMS CONTROL. Avril 1991.
- van Der Graaf, Henny. « Verification: Cornerstone for European Security », dans VERIFICATION: THE KEY TO ARMS CONTROL IN THE 1990s. Sous la direction de John G. Tower, James Brown et William K. Cheek. New York, Brassey's, 1992.
- Vannoni, Michael G. SENSORS IN THE SINAI: A PRECEDENT FOR REGIONAL COOPERATIVE MONITORING. The Cooperative Monitoring Center. Albuquerque (Nouveau-Mexique), Sandia National Laboratories, avril 1996.
- Varas, Augusto. « Transparency and Military Information in Latin America », dans DEVELOPING THE UN REGISTER OF CONVENTIONAL WEAPONS. Sous la direction de Malcolm Chalmers, Owen Greene, Edward J. Laurance et Herbert Wulf. Bradford Arms Register Studies No. 4. West Yorkshire, University of Bradford, Department of Peace Studies, 1994.
- Varas, Augusto, James A. Schear et Lisa Owens (sous la dir. de). CONFIDENCE-BUILDING MEASURES IN LATIN AMERICA: CENTRAL AMERICA AND THE SOUTHERN CONE. Report No. 16. Washington, Henry L. Stimson Center, 1995.
- Vayrynen, Raimo. « The European Cooperation and Security Process: Security Dilemmas and Confidence-Building Measures. » BULLETIN OF PEACE PROPOSALS. Vol. 16, n° 4, 1985.
- Walker, Jenonne. SECURITY AND ARMS CONTROL IN POST-CONFRONTATION EUROPE. New York, Oxford University Press, 1994.
- Warszawsky, A. S., A. Spinosa et J. Pimper. SENSORS AS CONFIDENCE BUILDING MEASURES: A DEMONSTRATION USING A COMBAT SIMULATION. Report No. UCRL-ID-117479. Livermore (California), Lawrence Livermore National Laboratory, juin 1994.
- Wendt, Alexander. « The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. » INTERNATIONAL ORGANIZATION. Vol. 41, n° 3 (été 1987).
- Wendt, Alexander E. « Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. » INTERNATIONAL ORGANIZATION. Vol. 46, n° 2 (printemps 1992).
- Wendt, Alexander. « Constructing International Politics. » INTERNATIONAL SECURITY. Vol. 20, n° 1 (été 1995).
- Worth, Timothy. « Confidence- and Security-Building Measures », dans CONVENTIONAL ARMS CONTROL AND EAST-WEST SECURITY. Sous la direction de Robert D. Blackwell et F. Stephen Larrabee. Durham (North Carolina), Duke University Press, 1989.
- Zahrán, Mounir. « Transparency in Armaments as a Confidence Building Measure », dans VERIFICATION AFTER THE COLD WAR: BROADENING THE PROCESS. Sous la direction de Jürgen Altmann, Thomas Stock et Jean-Pierre Stroot. Amsterdam, VU University Press, 1994.

## ÉTUDES SUR LE CONTRÔLE DES ARMEMENTS ET LE DÉSARMEMENT

- N° 1 *Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements: une optique canadienne*, James Macintosh, août 1985.

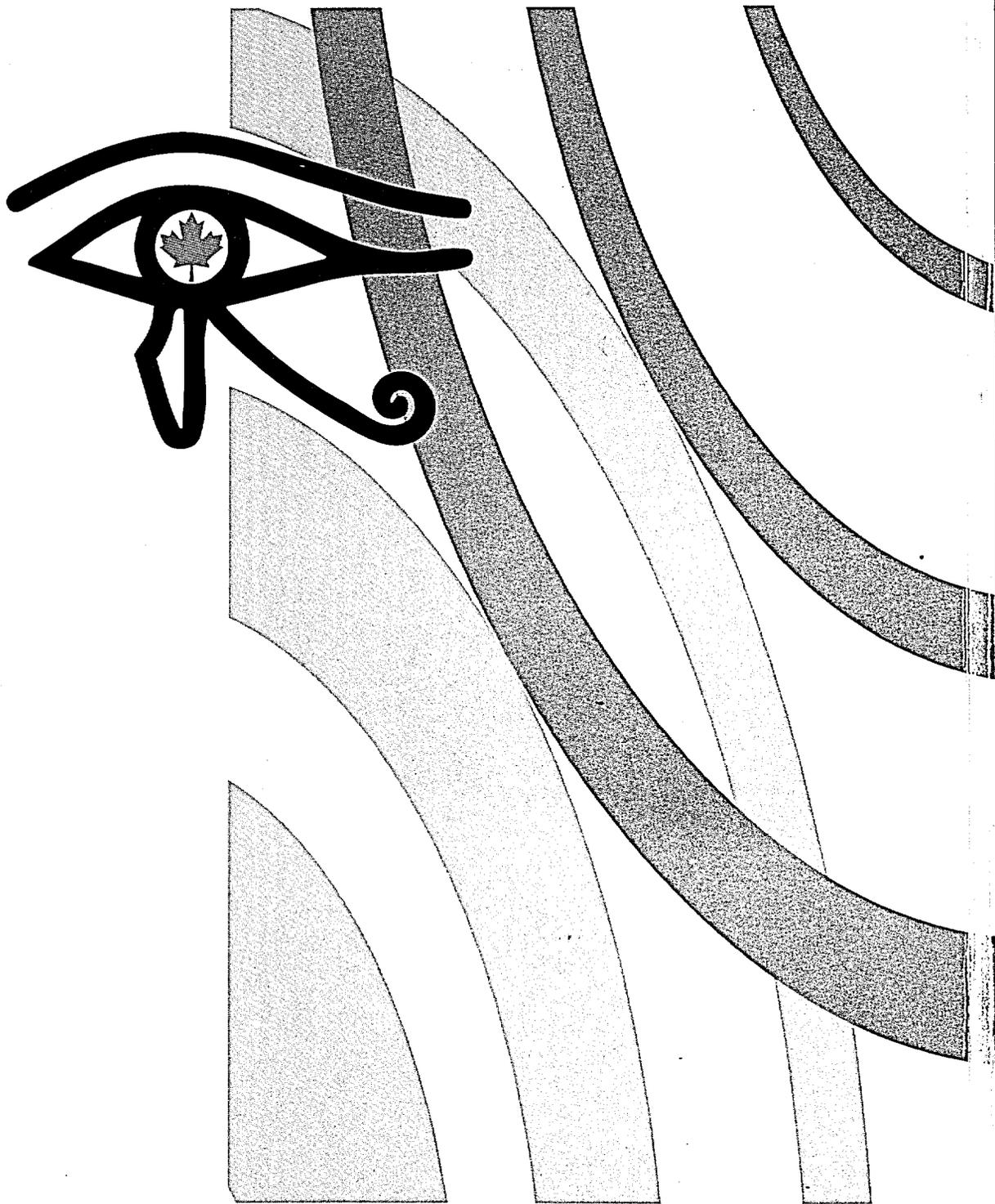
## ÉTUDES SUR LA VÉRIFICATION DU CONTRÔLE DES ARMEMENTS

- N° 1 *Document de travail théorique sur le concept de la vérification de la limitation des armements*, F.R. Cleminson et E. Gilman, janvier 1986.
- N° 2 *Le rôle des instruments astronomiques dans la vérification aux fins du contrôle des armements*, Chris A. Rutkowski, Université du Manitoba, septembre 1986.
- N° 3 *L'expérience du Sinaï : Quelques leçons en matière de vérification du contrôle des armements et de gestion des risques*, Brian S. Mandell, Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton, Ottawa, septembre 1987.
- N° 4 *La vérification d'ici l'an 2000*, Sidney Graybeal, George Lindsey, James Macintosh et Patricia McFate, février 1991.
- N° 5 *Endiguer la prolifération : la contribution des synergies de la vérification*, Patricia Bliss McFate, Sidney N. Graybeal, George R. Lindsey et D. Marc Kilgour, mars 1994.
- N° 6 *Les rôles convergents de la vérification du contrôle des armements, des mesures propres à accroître la confiance et des opérations de paix : possibilités d'harmonisation et de synergie*, Patricia Bliss McFate, Douglas A. Fraser, Sidney N. Graybeal, George R. Lindsey, octobre 1994.
- N° 7 *La vérification dans un contexte mondiale : La création et le fonctionnement d'un Centre d'information, de formation et d'analyse des Nations unies (CIFA)*, Patricia Bliss McFate, F. Ronald Cleminson, Sidney N. Graybeal, George R. Lindsey, avril 1996.

L'illustration qui figure sur la dernière page de la couverture du présent document s'inspire d'un hiéroglyphe représentant l'œil pénétrant d'Horus, le tout-puissant dieu du ciel. Divisé en parties, cet « œil aérien » servait à calculer les fractions dans l'Égypte ancienne. Curieusement, plutôt qu'un nombre entier, ou parfait, la somme de ses parties égalait 63/64. De même, le processus de vérification n'atteindra probablement jamais la perfection.

De nos jours, l'un des éléments essentiels du processus multilatéral de vérification du contrôle des armements est sans doute le système de télédétection qui, déployé dans l'espace, fait figure « d'œil aérien » discret. Diverses méthodes de vérification, notamment l'utilisation de capteurs aéroportés ou installés au sol, ainsi que certaines formes d'inspection sur place et de surveillance, ajouteront à l'efficacité de ce système opérant dans l'espace. Comme l'œil d'Horus, l'œil de la vérification est la somme de tous ces moyens techniques. Il reste que la vérification matérielle ne constituera pas nécessairement une solution définitive. Il est même probable que le processus restera, jusqu'à un certain point, entaché d'incertitude. En conséquence, la vérification ne sera adéquate et efficace que si l'on fait appel à l'élément intangible qu'est le jugement, représenté par la partie cachée de l'œil d'Horus.





Ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international

Department of Foreign Affairs  
and International Trade