

RESUME SUCCINCT DES EXPOSES ET DES DEBATS, PAR LA DIRECTION ECONOMIQUE

"Sans sécurité économique, la défense est une illusion"

L'Europe, un continent encore divisé

Dire que la sécurité et l'économie sont désormais interdépendantes est presque une évidence. Au-delà des liens directs qui existent manifestement entre l'abordabilité des forces armées et la sécurité des approvisionnements en énergie, il y a la notion essentielle de la sécurité humaine - face à la faim, la précarité, la pauvreté et la maladie - que les Etats doivent à leurs populations. Si les Etats ne s'acquittent pas de cette obligation, les populations tenteront à juste titre de rompre avec le statu quo, parfois de manière violente, estimant qu'elles n'ont plus rien à perdre. La Guerre froide a amené une certaine forme de sécurité et de stabilité dans la plus grande partie de l'Europe, mais, dans la moitié orientale du continent, règne la paix des cimetières. Faute de diversité, d'initiative et de dynamisme, les sociétés se sont atrophiées et les Etats ont finalement été incapables d'offrir à leurs citoyens des niveaux appropriés de sécurité humaine, si ce n'est dans l'absolu, du moins certainement par rapport aux sociétés plus dynamiques et plus prospères de l'Europe occidentale.

Le rideau de fer appartient au passé, mais les écarts de prospérité demeurent. Reste à savoir si cette fracture est supportable à plus long terme. L'incapacité de combler ce fossé serait avant tout un échec moral de la part de l'Ouest, mais ce serait aussi l'échec du système de démocratie libérale. Plus précisément, cela aurait pour effet d'engendrer toute une série de problèmes connexes en relation avec les flux migratoires, la criminalité et les troubles civils, sans parler de la perte du potentiel commercial que pourraient apporter une plus grande richesse et une plus grande stabilité des Etats de l'Europe du Sud-Est, du Sud-Caucase et d'Asie centrale. En tous cas, les principaux hommes politiques et responsables de tous les Etats de ces régions représentés au colloque - ainsi que les experts occidentaux - sont plus ou moins tombés d'accord pour affirmer que l'amplitude actuelle des écarts de prospérité ferait naître un profond ressentiment et une grande méfiance si rien n'était fait pour y remédier.

Déjà, certaines de ces régions sont considérées à l'Ouest comme quantités négligeables, n'était-ce leur éventuelle capacité de nuisance

et, dans le cas des pays riverains de la mer Caspienne, comme des fournisseurs de pétrole non-OPEP d'importance moyenne. Sur le plan économique, toutes ces régions mises ensemble représentent nettement moins d'un demi pourcent du PIB mondial² et la menace de "marginalisation" est donc bien réelle. Certains Etats se trouvent également dans une situation de faiblesse sur le plan intérieur et des conflits locaux remontant à plusieurs générations, voire parfois à plusieurs siècles, demeurent sans solution. Plusieurs décennies de joug communiste étaient parvenues à étouffer les conflits et les vieilles querelles, qui reprennent maintenant de plus belle un peu partout, dans l'ex-Yougoslavie, dans la zone névralgique de la vallée de la Ferghana en Asie centrale et dans tout le Caucase. Les participants au colloque ont reconnu qu'une guerre régionale à grande échelle était improbable, mais que les conflits locaux actuels pouvaient couvrir pendant longtemps encore.

A propos de la guerre, un orateur a posé la question paradoxale de savoir si la pauvreté était la cause ou le résultat de la guerre. A l'évidence, les deux assertions se vérifient dans un cycle de destruction où pauvreté et guerre se renforcent mutuellement, mais le postulat selon lequel les pays riches ne déclenchent pas de guerres est démenti dans une certaine mesure par le cas de la Yougoslavie, qui était, il y a tout juste dix ans, beaucoup plus prospère que la plupart de ses voisins. Il faut toutefois faire une distinction entre le niveau de développement social et son évolution. De plus, les disparités entre pays voisins ou groupes ethniques quant aux niveaux ou aux tendances de développement et de bien-être social représentent une grave menace pour la stabilité et la paix. La lutte contre la pauvreté est aussi un combat pour la sécurité.

Nécessité d'une meilleure gouvernance

Un point positif est à signaler : quelques Etats, qui se trouvaient précédemment du mauvais côté de la ligne de partage - les plus proches de l'Ouest, géographiquement parlant - ont fait de grands progrès au cours des dix dernières années et ont en fait "montré le chemin" à leurs voisins de l'est et du sud. Pour ces Etats d'Europe centrale, l'appartenance à l'OTAN et l'UE est déjà effective ou imminente et ce seul fait agit comme un stimulant pour d'autres pays. Plusieurs orateurs de pays partenaires de l'OTAN ont confirmé que la promesse d'une adhésion à l'UE et à l'OTAN avait stimulé les efforts de réforme et d'harmonisation des législations avec les normes

internationales. D'autres pays ont été inspirés par l'exemple balte, où trois petits Etats ont surmonté d'anciens clivages et trouvé dans le progrès économique une cause commune. Il a toutefois été rappelé que la paix et la stabilité ne sont pas encore une évidence dans le Caucase et en Asie centrale et qu'elles ne sont pas encore bien établies dans le sud-est de l'Europe, où la pauvreté demeure généralisée et où le conflit des Balkans continue de couver. L'engagement et la coopération dans le domaine de la sécurité mutuelle et de l'économie seront essentiels si la communauté internationale veut empêcher que ne se crée une autre ligne de partage quelques centaines de kilomètres plus à l'est de l'ancien rideau de fer abaissé au moment de la Guerre froide.

A cet égard, la logique du plan Marshall de l'après-guerre pourrait être encore valable aujourd'hui, à une réserve près : même si les transferts financiers sont éventuellement une condition nécessaire pour aplanir les différences, les seuls transferts monétaires sont loin d'être une condition suffisante. Pour l'un des orateurs, la tâche incombant aux Etats désireux d'aplanir les différences et de faire partie des institutions occidentales dans le domaine économique et dans celui de la sécurité serait même propice à l'"édification de la nation". Dans l'Europe du Sud-Est, le terme de "réédification de la nation" serait plus approprié, mais les tâches essentielles sont les mêmes : création d'institutions, introduction de pratiques démocratiques et séparation des pouvoirs à tous les niveaux de la société et, par-dessus tout, application impartiale du principe de légalité. Ces tâches accomplies, les investissements étrangers directs (IED) pourraient alors - et alors seulement - être absorbés de manière satisfaisante et, fait plus important, la formation intérieure de capital pourrait débiter.

Tous les Etats émergents ou renaissants sont confrontés à un problème majeur : la jeunesse et l'inexpérience relatives des institutions civiles et gouvernementales, qui se traduisent par une gouvernance médiocre et opaque aux niveaux fédéral, régional et local. Celle-ci se caractérise par le contrôle interne exercé par une petite élite, par une corruption endémique et par tout le contraire de ce que Mancur Olsen qualifie de "gouvernement favorisant le marché".³ Cette notion suppose l'établissement et l'exercice d'une gouvernance qui soit suffisamment forte pour créer et protéger les droits de propriété individuelle et faire appliquer des contrats, mais qui soit dans le même temps limitée de manière à éviter que des individus puissent, par son action, être privés de ces mêmes droits. Plus précisément, instaurer une meilleure gouvernance revient à assurer transparence,

obligation de rendre des comptes, prévisibilité, visibilité, responsabilité, participation du public et accès à l'information. En résumé, la qualité de la gouvernance détermine la qualité de la démocratie. L'une et l'autre induisent une meilleure performance de l'économie, avec tous les avantages qui en découlent pour la sécurité des personnes. Bien entendu, il arrive que la qualité globale de la gouvernance pratiquée dans tous les pays occidentaux ne corresponde pas toujours à ce paradigme idéal, mais il est toutefois possible de démontrer et d'imposer des règles de bonne gestion aux pays partenaires de l'OTAN si ceux-ci y sont préparés. D'une certaine manière, c'est ce dont il est question dans un colloque tel que celui-ci.

Au niveau microéconomique, un orateur a défini "les éléments constituant le système du marché" comme étant la comptabilité, la vérification des comptes, le marketing, l'amélioration de la productivité et le droit des contrats. Toutes ces notions sont inhérentes aux relations commerciales dans les pays occidentaux, mais elles demeurent étrangères à de nombreux chefs d'entreprises dans les régions considérées. Au niveau microéconomique, une aide consistant à fournir ce type de compétences peut avoir une influence décisive - cela s'est d'ailleurs déjà vérifié - mais il est également arrivé qu'une aide plus globale et à plus grande échelle ait été gaspillée du fait de la corruption, de la mauvaise gestion ou de l'incompétence de bureaucrates. Pourtant, derrière ce malaise officiel apparent, subsiste un gisement inexploité de ressources humaines. Des mesures incitatives appropriées et un environnement propice suffiraient à libérer ce potentiel. Partout dans le monde, les individus ont une grande capacité d'adaptation et d'initiative. Ils peuvent œuvrer avec la même ardeur pour le bien de la société ou pour sa perte. Seule une meilleure gouvernance amenant les individus à préférer la première solution permettra d'instaurer une sécurité et une stabilité économiques réelles.

Mêmes problèmes, mêmes solutions

Dans toutes les régions étudiées à l'occasion du colloque, les problèmes auxquels sont confrontés les différents Etats tendent à être les mêmes : pauvreté relative, taux élevé de chômage, faible niveau des investissements, endettement, conflits religieux et ethniques, niveaux minimums d'échanges commerciaux interrégionaux. En Asie centrale peuvent s'y ajouter la pénurie d'eau et le fondamentalisme islamique militant. Les problèmes étant de nature régionale, il est

apparu clairement que des solutions régionales - et non nationales - devaient être trouvées et que, de plus, la coopération régionale devrait dans la mesure du possible être amorcée de l'intérieur et non imposée de l'extérieur. En fait, on croit peut-être à tort que toute coopération régionale est bonne et produit des résultats. Il faudrait se demander si ces régions sont réellement un terrain optimal pour une expérience aussi avancée qu'une union monétaire, qui requiert un niveau élevé de compétences monétaires et budgétaires, sans parler de la discipline et de la confiance qui doivent prévaloir par-delà les frontières. La plupart des économies de ces régions sont simplement trop limitées et trop pauvres, de sorte que certains aspects de leur intégration seraient sans objet.

Toutefois, même les efforts modestes déployés pour promouvoir la coopération régionale - ils ont été nombreux - n'ont généralement pas permis de répondre aux fortes attentes qu'avait suscité leur lancement. Des blocs régionaux n'ont reçu que des budgets minimes de la part de leurs Etats membres et ont ainsi perdu de leur influence. Un participant a fait allusion à l'écheveau des appartenances multiples et a attiré l'attention sur la persistance des conflits et de la pauvreté, auxquels ces diverses organisations n'ont manifestement pas apporté de solution. Le problème qui pourrait se poser à ce niveau est qu'une véritable coopération régionale exige que la souveraineté soit partagée ou exercée en commun, ce qui peut être difficile à accepter pour des Etats venant tout juste de l'acquérir. D'un point de vue plus pratique, les transports et les moyens de communication relèvent encore largement des pays.

Sentiment régional et coopération

Un autre problème peut être dégagé de ce qui précède : les différents pays de ces régions ont rarement un sentiment d'appartenance régionale et ne voient pas la nécessité d'une coopération plus étroite. En Asie centrale et dans certaines parties du Caucase, les dirigeants sont souvent des autocrates qui préfèrent la domination à la coordination et au compromis. Ces dirigeants cultivent les liens bilatéraux, plus faciles à gérer, et fuient les initiatives multilatérales. Il existe bien des blocs calqués sur le modèle de l'UE, dont le CEFTA (Accord de libre-échange centre européen), la CAEU (Union économique d'Asie centrale) ou la BSEC (Coopération économique de la mer Noire), mais, en réalité, le CEFTA est considéré par ses membres comme l'antichambre de l'UE et de l'OTAN et n'est pas pris au sérieux

parce qu'il n'est pas perçu comme le véritable objectif. Quant aux Etats membres des deux autres blocs, ils évoluent dans une direction diamétralement opposée à celle prise par l'Union économique européenne, dont la cohésion ne cesse de se renforcer. Il y a quinze ans, l'Asie centrale comme le Caucase ressemblaient à l'UE si l'on considère l'ouverture des frontières, la liberté du commerce et la monnaie commune. Aujourd'hui, les frontières intérieures ont des allures de rideau de fer. Cette évolution s'est malheureusement traduite par un très faible niveau de commerce interrégional, qui, dans le Sud-Caucase, représentait très modestement 3% du volume total des échanges et seulement 10% environ en Asie centrale. Cela étant, même à l'époque soviétique, les relations commerciales étaient plus fortes avec Moscou qu'entre les différents pays de ces régions.

Les petits pays ont des marchés intérieurs limités et, plus que les grands pays, ils doivent faire du commerce et intégrer leurs économies avec celles de leurs voisins. En d'autres termes, ils ont l'obligation de s'adapter aux règles de la mondialisation et d'être compétitifs pour être prospères. A l'Ouest, ce sont les Pays-Bas qui illustrent le mieux cet état de fait. Toutefois, dans les régions considérées, la compétitivité est basée sur le prix de quelques produits de base sur lesquels les régions n'ont aucun contrôle. Le coton, le pétrole et l'or sont des biens qui s'échangent au niveau mondial et non au niveau régional. Les échanges de biens de consommation devraient être beaucoup plus importants, mais ils demeurent limités parce que, dans ces secteurs, les industries nationales, pour autant qu'elles existent, sont encore de petite taille, sous-développées et soumises à une réglementation inutile. En Asie centrale, ces problèmes sont aggravés par la non-convertibilité du som ouzbek, qui isole en fait de ses voisins la plus grande économie de la région et le principal marché d'Asie centrale. C'est comme si le Canada et le Mexique se voyaient empêchés de commercer avec les Etats-Unis. Un autre problème continue de se poser dans l'ensemble de ces régions : le fort taux de chômage, qui encourage tout simplement les régimes à trouver des remèdes nationalistes et protectionnistes à leurs difficultés économiques.

Il faut enfin parler de la Russie, qui n'était malheureusement pas représentée au colloque. La question a été posée de savoir dans quelle mesure la Russie autorisera le développement d'une coopération régionale dans le Sud-Caucase et en Asie centrale. Si l'on considère le groupe GUUAM (Géorgie, Ukraine, Ouzbékistan, Azerbaïdjan et Moldova) comme l'exemple d'une telle coopération, la réponse doit

être "dans une mesure très limitée". Tous les Etats de ce groupe ont amélioré leurs relations bilatérales avec la Russie l'année dernière, pour la raison que le groupe GUAAM n'est plus. La Russie semble vouloir à la fois contrôler l'"étranger proche" et établir un partenariat stratégique avec l'UE. Il est hasardeux de prédire les intentions de la Russie dans ce domaine. Un participant a suggéré que la Russie était engagée dans un lent "processus d'apprentissage" qui pourrait aboutir, dans les années à venir, à une politique étrangère plus cohérente et plus réaliste.

La coopération est essentielle

Ainsi, comme l'a rappelé sans détours un orateur, les principaux domaines stratégiques appelant une coopération régionale, à savoir le commerce et la sécurité, n'ont connu que des échecs cuisants. Un participant a proposé une approche possible, invitant instamment chacun à insister sans relâche. Toutes les agences internationales et les organismes d'aide travaillant dans ces régions devraient insister sur la coopération régionale et faire porter exclusivement leurs efforts sur des projets mettant en relation plusieurs Etats entre eux, et non un Etat avec le monde extérieur, comme c'est le cas à présent. L'UE a dépensé 1 milliard d'euros en subventions, principalement destinées à l'Europe du Sud-Est, mais elle n'a jamais joué de véritable rôle politique. Peut-être est-il temps maintenant que cela change et que l'UE définisse une politique commune pour ces régions dont le but serait de convaincre les dirigeants que tous les problèmes majeurs auxquels ils sont confrontés sont régionaux et non nationaux. D'ailleurs, le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est souligne l'importance de la coopération économique régionale et stipule qu'aucun projet n'est accepté si au moins deux pays n'y participent pas.

Quant aux entreprises multinationales actives dans ces régions, qui préfèrent des marchés plus importants, elles devraient elles aussi insister pour que soient levées les entraves au commerce et à l'investissement imposées au niveau national. Il serait ainsi enfin possible de démontrer l'un des avantages de la coopération régionale et donc d'encourager son développement. Dans la région de la mer Caspienne, des investissements conjoints dans le secteur de l'énergie pourraient être un bon point de départ et un facteur de stabilité, car tous les pays ont un intérêt économique dans le plein développement et la commercialisation de leurs ressources.

Observations finales

La coopération régionale et la sécurité internationale sont étroitement liées. Dans le processus de mondialisation, nul n'a intérêt à édifier de nouvelles forteresses économiques et il serait même hasardeux de s'y risquer. Les avantages substantiels offerts par la coopération régionale sont l'élargissement des marchés, l'amélioration de la compétitivité au niveau international, le développement d'un environnement sûr pour les IED, ainsi que l'élévation du niveau des investissements, tant étrangers que nationaux. Ainsi, le grand intérêt que présente la coopération régionale pour la sécurité internationale est d'instaurer une réelle solidarité mutuelle basée sur des liens microéconomiques forts.

Quoi qu'il en soit, des progrès ont été accomplis. Jamais auparavant de telles possibilités de rencontre et d'échange (comme ce fut le cas lors du colloque) n'ont existé. L'idéal d'une "Europe libre et entière" contenu dans le plan Marshall nous a été rappelé. Aujourd'hui, la tâche inachevée consistant à étendre vers l'est l'espace de l'Europe occidentale est à notre portée. Toutes les régions étudiées lors du colloque ont fait leur retour dans l'histoire et les participants ont estimé qu'il était du devoir de tous de veiller à ce qu'elles n'en sortent pas une nouvelle fois. Bien entendu, les nombreux conflits sévissant encore dans ces régions devront être réglés avant que l'on puisse commencer à résoudre des problèmes plus spécifiques. L'apport de capitaux internationaux et le soutien apporté à la libéralisation des échanges auront une importance certaine, mais, peu à peu, l'établissement d'un pouvoir interne, au niveau national comme au niveau régional, jouera un rôle essentiel. C'est par là que passe le chemin de la réussite.

1. Citation d'un orateur lors de la séance d'ouverture du colloque.
2. D'après les chiffres de la Banque mondiale pour 1999. Voir World Development Report 2000/2001- pp. 274, 275 & 316
3. "Power and Prosperity – Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships" by Mancur Olsen. Basic Books 2000.