



Master

2004

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

---

Les avantages comparatifs de l'Union européenne dans la gestion des  
crises et la sortie des conflits

---

Pfister, Stéphane

**How to cite**

PFISTER, Stéphane. Les avantages comparatifs de l'Union européenne dans la gestion des crises et la sortie des conflits. Master, 2004.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:20309>

Stéphane Pfister

Les avantages comparatifs  
de l'Union européenne  
dans la gestion des crises  
et la sortie des conflits

**eurypa**

Institut européen de l'Université de Genève

Le catalogue général  
des publications est disponible  
sur le site de l'Institut européen:

[www.unige.ch/ieug](http://www.unige.ch/ieug)

Publications euryopa

*Institut européen de l'Université de Genève*  
2, rue Jean-Daniel Colladon • CH-1204 Genève

Télécopie/fax +41 22 -379 78 52

euryopa vol. 25-2004  
ISBN 2-940174-26-1  
ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève  
Septembre 2004

## Table des matières

<b>Remerciements</b>	III
<b>Abréviations</b>	IV
<b>Introduction</b>	1

### PREMIERE PARTIE L'émergence d'une Union Européenne de Sécurité et de Défense

<i>L'UE et le « maintien de la paix »</i>	5
<i>La PESC et la prévention des conflits</i>	28
<i>La Politique européenne de sécurité et de défense</i>	39
<i>Vers une stratégie globale: « A Secure Europe in a Better World »</i>	52
<i>Avancées et enjeux de la PESD</i>	56

### DEUXIEME PARTIE De la théorie à l'épreuve des faits

<i>L'année 2003: théâtre inaugural de la PESD ?</i>	73
<i>La gestion des crises</i>	74

## II

<i>Artemis : une opération exemplaire ?</i>	86
<i>L'UE et la consolidation de la paix</i>	91
<i>Comment « européeniser » les Balkans occidentaux ?</i>	101
<i>Bosnie-Herzégovine : un test grandeur réelle</i>	109
<i>Macédoine : un modèle de stabilisation</i>	140
<i>Kosovo : l'impasse</i>	144

## TROISIEME PARTIE Perspectives et prospectives

<i>Quelles opérations pour demain ?</i>	155
<i>Penser l'Europe de la gestion des crises</i>	163
<i>Disposer d'une réelle gamme de moyens (tool box)</i>	180
<i>Utiliser la richesse de la diversité européenne</i>	191
<b>Conclusion</b>	195
<b>Chronologie indicative</b>	199
<b>Bibliographie</b>	206
<b>Annexe</b>	227

## Remerciements

Ma reconnaissance s'adresse à mon Directeur de Mémoire, le Professeur René SCHWOK et au Professeur Philippe BRAILLARD, Directeur de l'Institut Européen de l'Université de Genève.

Leurs conseils et leurs encouragements m'ont été précieux pour mes recherches et pour la publication de cette étude. Je remercie enfin tout spécialement mon épouse pour son soutien constant et sa patience infinie.

## Abréviations

<b>AREA</b>	Agenda For Regional Action
<b>ARYM</b>	Ancienne République Yougoslave de Macédoine
<b>ASA</b>	Accord de Stabilité et d'Association
<b>BiH</b>	Bosnie-Herzégovine
<b>CARDS</b>	Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization
<b>CEDEAO</b>	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
<b>CEI</b>	Communauté des Etats Indépendants
<b>CICR</b>	Comité International de la Croix Rouge
<b>CIG</b>	Conférence Intergouvernementale
<b>CIMIC</b>	Civil-Military Affairs
<b>CMUE</b>	Comité Militaire de l'Union Européenne
<b>COPS</b>	Comité Politique et de Sécurité
<b>CPCO</b>	Centre de Planification et de Conduite des Opérations
<b>CPE</b>	Coopération Politique Extérieure
<b>CPLRE</b>	Comité des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe
<b>CSCE</b>	Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe
<b>DIH</b>	Droit International Humanitaire
<b>DPKO</b>	Department of Peace-Keeping Operations
<b>D-SACEUR</b>	Deputy Supreme Allied Command in Europe
<b>ECHO</b>	European Community Humanitarian Office
<b>ECOMOG</b>	ECOWAS Monitoring Group
<b>EMUE</b>	Etat-major de l'Union Européenne
<b>ESE</b>	Europe du Sud-Est
<b>EUMM</b>	European Union Monitoring Mission

<b>EUPM</b>	European Union Police Mission (BiH)
<b>FORPRONU</b>	Force de Protection des Nations Unies
<b>HR</b>	Haut Représentant de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine
<b>HR PESC</b>	Haut Représentant pour la PESC
<b>IESD</b>	Identité Européenne de Sécurité et de Défense
<b>KFOR</b>	Kosovo Force
<b>MINUK</b>	Mission des Nations Unies au Kosovo
<b>MRR</b>	Mécanisme de Réaction Rapide
<b>MVK</b>	Mission de Vérification au Kosovo
<b>OHR</b>	Office du Haut Représentant (BiH)
<b>OMP</b>	Opérations de Maintien de la Paix
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>OSCE</b>	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
<b>OTAN</b>	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
<b>PECO</b>	Pays d'Europe Centrale et Orientale
<b>PESC</b>	Politique Etrangère et de Sécurité Commune
<b>PESD</b>	Politique Européenne de Sécurité et de Défense
<b>PFP</b>	Partnership For Peace
<b>PICSB</b>	Peace Implementation Council Steering Board
<b>PSA</b>	Processus de Stabilité et d'Association
<b>PSESE</b>	Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est
<b>PSO</b>	Peace Support Operations
<b>RDC</b>	République Démocratique Du Congo
<b>RFY</b>	République Fédérale de Yougoslavie
<b>SACEUR</b>	Supreme Allied Command in Europe
<b>SFOR</b>	Stabilization Force (BiH)
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>UEO</b>	Union de l'Europe Occidentale
<b>UPPAR</b>	Unité de Planification de la Politique et d'Alerte Rapide

## Introduction

Loin de toucher les « dividendes de la paix », la communauté internationale doit faire face à de multiples défis de sorte que l'on évoque aujourd'hui une crise de l'architecture de la paix et de la sécurité internationales. Kofi ANNAN déclarait ainsi en 2003 : « *La guerre en Irak et les crises comme celle au Libéria et en République Démocratique du Congo (RDC) nous force à nous demander si les méthodes et les institutions auxquelles nous sommes habitués permettent de faire face à toutes les tensions de ces deux dernières années ou s'il y a besoin d'une réforme radicale*<sup>1</sup> ».

Dans un tel contexte, on peut légitimement se demander si l'Union Européenne (UE) peut devenir un acteur crédible, capable de « *produire et d'exporter de la sécurité* » pour reprendre l'expression de François HEISBOURG<sup>2</sup>. Cette perspective semble *a priori* utopique tant la crise irakienne a révélé de profondes divisions au sein de l'UE des 25 (en incluant les dix nouveaux membres de 2004). La « Politique étrangère de sécurité commune » (PESC) initiée à Maastricht<sup>3</sup> semble en effet avoir été la première victime de cette nouvelle guerre du Golfe<sup>4</sup>. Et pourtant, l'année 2003 n'aurait-elle pas sonné l'heure d'une « Union européenne de

<sup>1</sup> Kofi ANNAN, *Rapport sur l'application de la déclaration du Millénaire*, New York, Nations Unies, 8 septembre 2003 (consultable sur le site <http://daccess-ods.un.org>).

<sup>2</sup> François HEISBOURG, « La nouvelle dimension de la sécurité en Europe », *colloque de l'IEUG*, Genève, 7 novembre 2003.

<sup>3</sup> Rappelons que la PESC (Traité de l'UE, Titre V, version consolidée) prévoit des stratégies communes, des positions communes et des actions communes. La règle de l'unanimité prévaut encore largement malgré l'introduction de plus de flexibilité à Amsterdam puis à Nice (cf. plus bas).

<sup>4</sup> Pascal CHAIGNEAU, « La défense européenne face à la crise irakienne », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 65-66 : « *Le premier mort de la seconde guerre du Golfe a été la politique étrangère et de sécurité commune* ».

la sécurité et de la défense » ? La mort de cette « Europe de la défense » est régulièrement annoncée (échec de la CED<sup>5</sup>, Vukovar, Sarajevo, Kosovo, etc.) mais chaque crise n'est-elle pas précisément un puissant moteur pour aller de l'avant ? C'est en tout cas la position « française » : les drames yougoslaves auraient permis une prise de conscience<sup>6</sup> et la question irakienne ne saurait remettre en cause le processus désormais irréversible de la PESD, cette « Politique européenne de sécurité et de défense » lancée en juin 1999 lors du Conseil Européen de Cologne et présentée comme le prolongement naturel de la PESC. Il ne nous appartient pas de prédire l'avenir, mais il semble impératif de réfléchir dès aujourd'hui à ce qui pourrait caractériser une « Europe-puissance » : l'UE peut-elle trouver une troisième voie entre la pusillanimité et l'impérialisme<sup>7</sup> ? Dit autrement, comment concilier la « *soft security* » et la « *hard security* » ? Tzvetan TODOROV affirme ainsi : « *La réunification des Etats européens au sein d'une confédération est déjà une démarche unique. La forme de puissance à laquelle aspirera l'UE pourrait à son tour être inédite* ». Et le philosophe d'imaginer une Europe « *puissance tranquille*<sup>8</sup> ». Une

<sup>5</sup> CED : Communauté Européenne de Défense.

<sup>6</sup> Dominique de VILLEPIN, Ministre des affaires étrangères français, discours prononcé au musée d'anthropologie de Mexico, le 18 juillet 2003 (consultable sur le site Internet du Quay d'Orsay, [www.diplomatie.fr](http://www.diplomatie.fr)) : « *L'Europe porte en elle ce double héritage de l'histoire : vigilance et échange. Avec la tragédie des Balkans, elle a pris conscience de son devoir d'action* ».

<sup>7</sup> Nous pensons évidemment au célèbre article de Robert KAGAN, « Puissance et faiblesse », *Commentaire*, n°99, automne 2002, pp. 517-535. Dans cet article, R. KAGAN caricature une Europe se complaisant dans un paradis post-moderne par opposition à une Amérique n'hésitant pas à combattre (métaphore de l'opposition entre Mars et Vénus).

<sup>8</sup> Tzvetan TODOROV, « *Le nouveau désordre mondial, Réflexions d'un Européen* », Paris, Robert Laffont, 2003. D'autres auteurs emploient des expressions similaires : « *puissance positive* » (Christian SAINT ETIENNE, « *La puissance ou la mort* », Seuil, 2003), « *empire du juste milieu* » (Ambassadeur TRAN, Colloque « *la place de l'Europe et de la*

telle problématique dépasse le cadre de notre étude. De façon plus ciblée, nous nous proposons de vérifier l'assertion selon laquelle l'UE, forte de son histoire et de sa diversité, aurait des avantages comparatifs pour gérer les crises et stabiliser les situations de post-conflit. Evidemment, se pose alors la question: avantages comparatifs, mais par rapport à qui: l'ONU, l'OTAN, l'OSCE<sup>9</sup>? Les Etats-Unis d'Amérique? Le recours à des coalitions d'Etats *ad hoc* n'est-il pas au contraire une voie d'avenir? Le « modèle européen » est bien connu (multilatéralisme, commerce comme vecteur de coopération et d'intégration etc.). Il nous a en revanche semblé utile d'observer plus en détail les capacités nouvelles de l'UE en matière de gestion des crises et de conduite des opérations de consolidation de la paix (*peace-building*): les « Européens » (Europe des 25) ont-ils un savoir, un savoir-faire et un savoir-être particuliers pour mener de telles actions où force militaire et capacités civiles doivent se conjuguer habilement? La communauté internationale reconnaît en tout cas de longue date leur expertise en matière de *soft security*. Comme le souligne Adela GOOCH, «*For trade, aid, peace-keeping, international monitoring and multilateral diplomacy, Europe remains indispensable*<sup>10</sup>». Mais, avec la mise en place d'une chaîne politico-militaire dans le cadre de la PESD, il semble bien que nous assistions à un saut qualitatif. Dans notre contribution, nous ne chercherons pas à dresser un improbable catalogue « avantages/faiblesses ». Une telle démarche ne permettrait pas d'appréhender les nombreuses questions qui se posent et il s'agit plutôt de multiplier les grilles de lecture. Il convient donc de rappeler tout d'abord les progrès de la PESD: comment donner de la contenance à ce vaste projet qui s'inscrit dans la logique de la construction européenne mais aussi de la problématique générale du « maintien de la paix » (Première

---

*Suisse dans la Genève Internationale*, IEUG, Genève, 7 novembre 2003).

<sup>9</sup> OSCE : Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe. A succédé à la CSCE.

<sup>10</sup> Adela GOOCH, « Europe's foreign security and defence policy after Iraq », *Rapport final de la 716<sup>ème</sup> conférence de Wilton Park*, Sussex, 17 juillet 2003 ([www.wiltonpark.org.uk/web/conferences](http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences)).

partie)? Il faut ensuite étudier dans le détail les progrès enregistrés « sur le terrain » en observant plus particulièrement ce qui serait « la marque » de l'Union Européenne tant du point de vue conceptuel que dans son *modus operandi* concernant la gestion des crises et les situations de post-conflit (Deuxième partie). Enfin, nous tenterons quelques réflexions sur les enjeux qui se posent aux pays membres de l'UE pour envisager « *une Europe souveraine, puissance alternative, capable aussi de projeter des forces pour imposer, rétablir ou maintenir la paix*<sup>11</sup> » (Troisième partie intitulée perspectives/prospectives).

<sup>11</sup> Jean THYRARD, « Défense et sécurité », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, p. 50. Dans cet article, l'auteur développe sa vision d'une « *Europe forte d'une longue et prégnante histoire, une Europe forte de valeurs qu'elle a su diffuser à travers le monde et forte de toutes ces cultures qui se jouxtent et se complètent* ».

## PREMIERE PARTIE

# L'émergence d'une Union Européenne de Sécurité et de Défense (UESD)

*L'UE et le « maintien de la paix »*

### **Le processus d'intégration européenne face à l'élargissement de l'agenda de la sécurité**

Depuis la rupture stratégique de 1989, l'agenda de la sécurité s'est élargi pour dépasser le cadre traditionnel de la sécurité des Etats<sup>12</sup>. Certes, le sujet fait l'objet d'un intense débat, mais force est de constater que l'approche néo-réaliste ne peut plus suffire à expliquer les multiples fractures de l'après-Guerre froide. « Développement humain », « Sécurité humaine<sup>13</sup> », « Sécurité sociétale », « Sécurité démocratique » : les concepts ont fleuri au cours de la dernière décennie et l'on s'accorde généralement à dire que la souveraineté de l'Etat-Nation « westphalien » est remise en question à la fois par le haut (mondialisation, droit d'ingérence) et par le bas (régionalismes, guerres civiles).

Dans un monde en pleine turbulence, le processus de l'intégration européenne ne peut donc que surprendre : comment

<sup>12</sup> Environnement, migrations, lutte contre la prolifération des armes de petit calibre etc. : autant de domaines qui nécessitent plus que jamais des réponses « globales » à l'échelle internationale.

<sup>13</sup> Des pays comme le Canada, la Suisse et la Norvège ont cherché à promouvoir la notion de « Sécurité humaine ». Cette notion élargit singulièrement le concept de sécurité traditionnellement lié à celui de puissance. Cf. Astri SUHRKE, « Human security and the interests of states », *Security Dialogue*, 30 :3 (1999), pp. 265-276 et « Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security », *Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade*, September 2000.

des Etats souverains peuvent-ils construire pacifiquement un tel édifice aussi surprenant, qu'inédit ? Paix et Prospérité, Démocratie et Commerce : tels sont les leitmotivs de l'Union Européenne depuis ses origines de sorte que l'UE est volontiers décrite comme une « communauté de sécurité »<sup>14</sup> dont le rayonnement dépasse le simple cadre régional. Elargie à 25 membres en mai 2004, l'UE peut-elle rester un nain politique et militaire ? Pour Nicole GNESOTTO<sup>15</sup>, l'affaire est entendue, « *l'Europe comme pure puissance civile est morte*<sup>16</sup> » : « *Personne ne conteste plus la nécessité pour l'Union d'agir sur l'ensemble de l'environnement international, comme un acteur global mobilisant toutes les ressources, y compris militaires, de l'action extérieure. Avec un quart du PIB mondial et près d'un demi milliard de citoyens démocratiques, l'Union Européenne est inévitablement un acteur mondial; (...) Il est clair que l'objectif n'est pas de façonner l'Union sur le modèle de puissance véhiculé par les Etats-Unis. Ni puissance civile, ni puissance militariste, c'est donc entre ces deux extrêmes de Vénus et Mars*<sup>17</sup>(...) *que l'Union développe sa propre stratégie d'intervention à l'égard des menaces et des crises internationales* ». Et l'auteur de poursuivre: « *La mondialisation*

<sup>14</sup> Terme forgé par Karl DEUTSCH et remis à jour récemment. Cf. Emmanuel ADLER et Michael BARNETT, *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 3-28 et 119-160.

<sup>15</sup> Nicole GNESOTTO, « European Strategy as a Model », *EU-ISS Newsletter*, N°9, January 2004, consultable sur le site de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org). Paru également en français sous le titre « L'Europe entre Mars et Vénus », *Libération*, 23 décembre 2003.

<sup>16</sup> Ce débat sur l'Europe « puissance civile » a suscité une volumineuse littérature depuis la CPE (Coopération politique extérieure de la Communauté Européenne). Cf. Hedley BULL, « Civilian Power Europe: a Contradiction in Terms ? » in Loukas TSOUKALIS, *The Community: Past, Present and Future*, Oxford, Blackwell, 1983. A l'époque, H. BULL avançait que la CPE ne pourrait pas dépasser le stade du « concert des nations ».

<sup>17</sup> Référence à Robert KAGAN, op. cit.

*exige une approche globale des défis de sécurité. Dans la vision européenne, les racines socio-économiques des menaces sont inséparables de leurs aspects directement violents ou militaires(...) ». La stratégie de l'UE repose par conséquent sur deux piliers : « engagement préventif et multiforme très en amont des crises et construction d'un multilatéralisme efficace », d'où l'invocation récurrente du rôle du Conseil de Sécurité de l'ONU et du respect du droit international<sup>18</sup>.*

### **De la légitimité internationale**

Au moins le discours collectif, les « Européens » sont en effet très attachés au respect de la légitimité conférée par l'organisation mondiale pour entreprendre toute action visant à garantir la paix et la sécurité internationales. Rêve néo-kantien ? Fiction d'un monde multipolaire pour contrecarrer l'hyperpuissance américaine ou simple aveu de faiblesse avant le déclin annoncé ? Au-delà de ce qui se passe à la même heure entre le Tigre et l'Euphrate, il semble pourtant difficile d'ignorer la valeur normative de la Charte de l'ONU et notamment de ses Chapitres VI, VII et VIII<sup>19</sup>.

Autorisation préalable du Conseil de sécurité et décentralisation du recours à la force

Linos-Alexandre SICILIANOS<sup>20</sup> a montré les enjeux du « *passage obligé* » par le Conseil de sécurité avant d'envisager

<sup>18</sup> Il est fait deux fois référence aux principes de la Charte des Nations Unies dans l'article 11 du Traité sur l'Union Européenne relatif aux objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune. Cf. Titre V, article 11, alinéa 1.

<sup>19</sup> Chapitres dont nous ne rappellerons pas ici le contenu.

<sup>20</sup> Linos-Alexandre SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *Revue Générale de Droit International Public*, Tome 106, N°1, 2002, pp. 5-50.

toute action relevant de la sécurité collective. On le sait, le système de sécurité collective prévu par la Charte (articles 42 et suivants) est mort-né. Depuis le début des années 1990, on a assisté en revanche à une forte augmentation du nombre d'opérations militaires multinationales agissant sous couvert de l'ONU. Des coalitions d'Etats ont été habilitées à utiliser « *tous les moyens nécessaires* » pour faire face à des « *menaces contre la paix et la sécurité internationales*<sup>21</sup> ». Mais la « *nature hybride des opérations autorisées* » est révélatrice d'un « *dédoublage fonctionnel* » dans le sens où les Etats interviennent à la fois pour leurs intérêts propres et pour le compte de la collectivité internationale. Une telle « *décentralisation* » du recours à la force n'est pas sans ambiguïtés ni dangers potentiels. Il y a d'abord la question de la qualification de la situation. Le concept de « *menace pour la paix* » a été utilisé de manière extensive pour définir des situations très hétérogènes (Haïti en 1994, Albanie en 1997 etc.). Il convient par conséquent d'éviter toute dérive : « *si le Conseil de sécurité peut déléguer certains de ses pouvoirs au titre du Chapitre VII, il ne saurait en aucun cas déléguer le pouvoir de qualification que lui accorde l'article 39*<sup>22</sup> ». Il y a ensuite la problématique de l'impulsion de l'action. L'article 43 de la Charte prévoyait des « *accords spéciaux* » pour la mise à disposition de troupes placées sous « *la direction stratégique* » d'un « *Comité d'Etat-major* » de l'ONU (article 47). Depuis 1945, ces dispositions n'ont jamais été concrétisées. Les termes employés aujourd'hui sont au contraire révélateurs du rôle laissé à l'ONU: le Conseil de sécurité ne « *demande* » pas aux Etats d'intervenir, au contraire, il se « *félicite de leur offre* » et les « *autorise* » à agir. Il lui revient pourtant de définir clairement le mandat de la force déployée : objectifs, durée de la mission, degré de coercition, cohérence avec le système des sanctions non militaires etc. Surtout, l'autorisation du recours à la force doit être explicite et *préalable* à toute action. Ainsi la pratique

<sup>21</sup> Seule l'invasion du Koweït en 1990 par l'Irak a été qualifiée de « *rupture de la paix* » conformément à l'article 39 de la Charte.

<sup>22</sup> Linos-Alexandre SICILIANOS, op. cit. p. 9.

des « autorisations *ex post* » et des « autorisations *implicites* »<sup>23</sup> n'est pas sans risques pour l'ordre juridique international. Le premier cas renvoie aux initiatives de la CEDEAO (Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest) et de son bras armé, l'ECOMOG (acronyme anglais du Groupe de contrôle de la CDAO) au Libéria (1992) et au Sierra Leone (1997). Le second cas a trouvé son illustration la plus flagrante pendant la crise du Kosovo en 1999: avec la Résolution 1244 (1999)<sup>24</sup>, le Conseil de sécurité a-t-il effacé d'un trait de plume l'illégalité de l'opération de l'OTAN ? Enfin, il y a la question du contrôle exercé par l'ONU sur le déroulement des opérations. On se souvient des difficultés à coordonner l'action de la FORPRONU (Force de Protection des Nations Unies) et de l'OTAN pour protéger les « zones de sécurité » en ex-Yougoslavie<sup>25</sup>. Le système dit « de la double clé » avait montré ses limites dans un contexte dramatique. Au final, les Accords de Dayton avaient consacré le rôle de l'organisation transatlantique pour assurer la mise en œuvre du plan de paix en Bosnie<sup>26</sup>. Si la conduite opérationnelle peut être déléguée, on s'accorde cependant à dire que toute intervention militaire doit, au minimum, faire l'objet de rapports réguliers au Secrétaire Général de l'ONU. Dans ce domaine de la coopération entre l'ONU et les Etats membres, on rappellera aussi le succès de l'opération en

<sup>23</sup> Linos-Alexandre SICILIANOS, op. cit. pp. 39-47.

<sup>24</sup> La Résolution 1244 du 10 juin 1999 a institué simultanément la KFOR (*Kosovo Force* dépendant de l'OTAN) et la MINUK (Mission des Nations Unies au Kosovo). De fait, cette résolution repose sur un compromis conclu entre les pays occidentaux et la Russie lors de la réunion des ministres des affaires étrangères du G8 en date du 6 mai 1999.

<sup>25</sup> Cette coopération OTAN-ONU reposait sur la base de la Résolution n°836 du Conseil de sécurité (1993). Les frappes aériennes ont été autorisées selon l'approche de la « double clé »: demande du Secrétaire général de l'ONU et autorisation du Conseil de l'Atlantique Nord.

<sup>26</sup> Voir le rôle central confié au commandant de l'IFOR dans l'Annexe 1-A relative aux « aspects militaires du règlement de paix » : *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Dayton Peace Agreement*, 14/12/1995 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).

Albanie en 1997 : « ALBA offre un exemple fort intéressant de directoire collégial. En effet dans le contexte de la résolution 1101 (1997), les onze Etats participant à la force ont décidé que la direction politique des opérations serait assurée par un comité directeur, composé des directeurs des pays en question, ainsi que du commandement de l'opération. Des représentants de l'ONU, de l'OSCE, de l'UE, de l'UEO et du CICR, respectivement, ont assisté aux réunions du comité directeur en tant qu'observateurs. Présidé par l'Italie, qui assumait le commandement de l'opération, le comité directeur se réunissait chaque semaine pour suivre la situation sur le terrain et s'assurer que les activités de la force multinationale étaient conformes au mandat donné par le Conseil de sécurité. Particulièrement transparente dans son fonctionnement, cette manière de procéder a contribué au succès de l'opération<sup>27</sup> ». Il faut rappeler par ailleurs les difficultés liées au respect du droit international humanitaire par les casques bleus de l'ONU et, *a fortiori*, par toute force mandatée par le Conseil de sécurité<sup>28</sup>.

« *Jus in bello* » versus « *jus ad bellum* » : nous n'aborderons pas ici la vaste thématique du « droit d'ingérence » et de la « guerre juste » qui agite la communauté internationale depuis la célèbre Résolution 688 du Conseil de sécurité (opération au Kurdistan irakien en 1991)<sup>29</sup>. Contentons nous de constater que la pratique a consacré l'interventionnisme dans des situations de conflits intra étatiques, avec ou sans l'accord des autorités locales. Dans ce cadre, on comprend l'impérieuse nécessité d'obtenir le « feu vert » préalable du Conseil de sécurité, l'organisation des Nations Unies restant l'incarnation fragile d'un ordre mondial en devenir.

<sup>27</sup> Linos-Alexandre SICILIANOS, op. cit. p. 26.

<sup>28</sup> Lire à ce sujet la Circulaire de Kofi ANNAN sur le « *Respect du droit international humanitaire par les Forces des Nations Unies* », ST/SGB/1999/13, 6 août 1999.

<sup>29</sup> Cf. l'ouvrage de référence de Mario BETTATI, *Le droit d'ingérence: mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996.

### Coalitions *ad hoc* et organisations régionales

Depuis le déclenchement de *Desert Storm* au Koweït en 1991, l'organisation faïtière a progressivement délégué ses pouvoirs à des forces multinationales intervenant « sous mandat de l'ONU ». La constitution de ces forces ne répond cependant pas un schéma unique.

D'un côté, on a utilisé abondamment la formule souple des coalitions *ad hoc* (Somalie, Haïti, Albanie etc.). La structure de commandement pyramidale traditionnelle reste généralement la règle mais l'opération ALBA a démontré que la « collégialité » peut aussi être un facteur de succès<sup>30</sup>.

D'un autre côté, l'ONU a de plus en plus souvent recours à des organisations politico-militaires pour intervenir au profit de la paix et de la sécurité internationales: OTAN, ECOMOG et, depuis 2003, l'Union Européenne. La pertinence de transfert de pouvoirs à des « arrangements régionaux » a été exprimé dans *l'Agenda pour la paix* présenté en 1992 par Boutros BOUTROS-GHALI<sup>31</sup>. L'ECOMOG, tout comme l'OSCE, sont clairement des « accords régionaux » au titre du Chapitre VIII de la Charte de l'ONU. Pour ce qui est de la CSCE/OSCE, il faut rappeler que l'organisation paneuropéenne avait envisagé dès juillet 1992 (« Décisions d'Helsinki ») de pouvoir déployer des missions d'observation et de contrôle mais également des forces de maintien de la paix « classiques » (consentement des parties, impartialité et non coercition). L'idée, soutenue par la Russie, avait pu tenter un certain nombre de pays européens. Il était ainsi question que l'OSCE puisse demander à l'OTAN, à l'UEO et même à la CEI (Communauté des Etats indépendants) d'agir sous son mandat. A partir de 1994, un « Groupe de planification de haut niveau » fut

<sup>30</sup> Notons qu'en 1997, la Politique européenne de sécurité et de défense était encore quasi inexistante. ALBA est donc souvent présentée comme une occasion manquée pour l'UEO. Pourtant, les architectes de la PESD retiendront la leçon (voir notre deuxième partie).

<sup>31</sup> Boutros BOUTROS-GHALI, *Agenda pour la paix*, New York, Secrétariat général des Nations Unies, 1992.

chargé de préparer une éventuelle intervention au Nagorny Karabakh dans une stratégie de sortie de crise mais l'opération ne vit jamais le jour. Victor-Yves GHEBALI<sup>32</sup> a montré comment les Etats-Unis n'ont eu de cesse de saper ces velléités de l'OSCE et par là même, de contrer les ambitions de la Russie. En 1998-1999, L'OSCE déploiera 2000 vérificateurs au Kosovo mais la MVK (Mission de Vérification au Kosovo)<sup>33</sup> ne sera jamais reconnue comme une mission de maintien de la paix tandis que l'OTAN créera une « force d'extraction » stationnée en Macédoine. Depuis 1992, malgré les efforts de Moscou, l'OSCE est donc restée cantonnée à la « *soft security* » comme le montre la nature de ses activités dans les Balkans et le Caucase (activités axées sur la « dimension humaine »: prévention, observation d'élections libres, protection des minorités et des droits de l'homme, soutien aux médias etc.). Cette marginalisation relative de l'OSCE semble se confirmer si on observe les conclusions de la dernière réunion du Conseil des ministres de l'OSCE qui s'est tenue à Maastricht les 1-2 décembre 2003. Sur fond de désaccord avec le gouvernement POUTIN (Moldavie, Géorgie etc.), aucun consensus n'a été trouvé ni sur les réformes nécessaires au bon fonctionnement opérationnel de l'organisation, ni sur un nouveau rôle éventuel en matière de maintien de la paix<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Victor-Yves GHEBALI, « Le rôle des Etats-Unis à l'OSCE », *Collection Etudes Stratégiques Internationales (Université Robert Schuman Strasbourg III)*, N°1, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 341-359. Dans cette étude, V-Y GHEBALI montre que les Etats-Unis ont toujours privilégié deux objectifs concernant l'OSCE : 1/ empêcher l'OSCE de conduire des opérations de maintien de la paix ; 2/ renforcer la « dimension économique-environnementale » et la « dimension humaine » de l'organisation. Il est intéressant de noter comment l'UE s'est opposée à ce que l'OSCE acquiert des capacités accrues dans le domaine économique.

<sup>33</sup> Sur la MVK, lire Anne-Laure SANS, *L'intervention de l'OSCE dans les Balkans : heurs et malheurs de la Mission de Vérification au Kosovo (octobre 1998- juin 1999)*, Geneva, PSIO Occasional Paper 2/2004, 2004.

<sup>34</sup> Victor-Yves GHEBALI, "The 11<sup>th</sup> Meeting of the OSCE Ministerial

On sait en revanche le rôle croissant joué par l'OTAN sous l'impulsion de Washington. La « Nouvelle OTAN » refuse de se considérer comme une organisation à vocation régionale<sup>35</sup>. Nous verrons plus loin que l'UE se définit elle-même comme un acteur global, laissant ainsi la porte ouverte à des opérations tout azimut. Dans la plupart des cas, il faut remarquer que les résolutions du Conseil de sécurité ne mentionnent pas nommément les organisations mandatées. Ce flou volontaire peut s'avérer utile pour ménager les susceptibilités tout en laissant la porte ouverte à la participation d'Etats tiers (on pense par exemple à la participation de la Russie à la KFOR malgré les réticences de Moscou vis-à-vis de l'OTAN). Pour ce qui concerne plus spécifiquement l'UE, on rappellera en outre que « l'Union Européenne » n'a toujours pas de personnalité juridique propre, du moins jusqu'à l'adoption espérée d'une Constitution européenne<sup>36</sup>.

---

Council (Maastricht, 1-2 December 2003) : Political deadlock and institutional change”, *The Helsinki Monitor*, Vol 15, N°1, pp. 1-12. V-Y GHEBALI plaide pour plus de flexibilité dans le processus de décision (« *the iron law of consensus* ») et souligne le risque de trop codifier les missions opérationnelles de l'OSCE. Le pragmatisme qui a toujours prévalu dans le domaine serait en effet un avantage et un facteur d'efficacité. Lire également Victor-Yves GHEBALI, “The OSCE at the Cross Road : The Difficulty of Overcoming Russian Related Dilemmas”, *PSIO Occasional Paper (The Future of the OSCE in the Perspective of Enlargement of NATO and the EU)*, 1/2004, 2004, pp. 5-26.

<sup>35</sup> Cf. le « *Nouveau concept stratégique de l'Alliance* » officialisé au Sommet de Washington en 1999. Dans ce « passage au hors zone », une étape a été spectaculairement franchie lors de la création de l'ISAF en Afghanistan (*Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU 1386*, 2001).

<sup>36</sup> Cette absence de personnalité juridique est aussi un inconvénient pour l'OSCE. Dans ce domaine, les États-Unis s'opposent à la totalité des autres pays de l'organisation, Washington redoutant toujours une trop grande institutionnalisation de l'OSCE au profit de la Russie. Cf. Victor-Yves GHEBALI, « Le rôle des États-Unis à l'OSCE », op. cit. p. 358.

« Option régionale » ou « coalition de volontés »<sup>37</sup>, chaque configuration a ses avantages et ses inconvénients. Dans des interventions limitées (Albanie, Timor), le rôle de « *Lead nation* » peut être laissé à des pays de rang moyen comme l'Italie ou l'Australie. En revanche, la participation d'une grande puissance ou d'une organisation fortement structurée semble indispensable dans toute opération d'envergure. En l'absence d'un système de sécurité centralisé et universel, Gary WILSON plaide pour un nécessaire pragmatisme qui suppose de conserver cette liberté de pouvoir choisir telle ou telle option selon les circonstances<sup>38</sup>. A chaque fois, il faudra pourtant trouver un compromis entre la nécessité d'efficacité opérationnelle et les considérations d'ordre politique (participation de contingents parfois symboliques pour assurer une certaine «représentativité»<sup>39</sup>). Comme de nombreux auteurs, WILSON insiste *in fine* sur le rôle majeur qui doit être laissé au Conseil de sécurité en tant qu'autorité suprême incontournable («*ultimate oversight*»).

Défense des valeurs et des intérêts : quels fondements pour l'usage de la force par l'Union Européenne ?

Ce rappel des mutations de la sécurité collective nous conduit au rôle de l'Union Européenne dans le « grand jeu ». En 2002,

<sup>37</sup> En septembre 2002, le Président BUSH inaugurerait la nouvelle doctrine américaine : c'est désormais la mission qui fait la coalition et non pas l'inverse. On parle de «*coalitions of willing*». Voir Michael BRENNER, « The CFSP factor – A comparison of United States and French Strategies », *Cooperation and Conflict – Journal of the Nordic International Studies Association*, Volume 38, september 2003, p. 190.

<sup>38</sup> Gary WILSON, «UN Authorized Enforcement : Regional Organizations versus Coalitions of willing», *International Peace-keeping*, Vol.10, No.2, Summer 2003, pp. 89-106.

<sup>39</sup> Au début de l'opération Turquoise (Rwanda, 1994), les forces françaises bénéficiaient du soutien de 32 soldats sénégalais seulement.

SICILIANOS<sup>40</sup> écrivait sa crainte de voir le Droit bafoué par des glissements progressifs de la pratique des Etats les plus puissants de la planète: « *le mécanisme de l'autorisation de recourir à la force constitue déjà un pis-aller en se situant (...) à mi-chemin entre l'unilatéral et l'institutionnel* ». Il conviendrait donc de « *rétablir une véritable synergie entre les Nations Unies et les organismes régionaux* » en codifiant et en améliorant les acquis de la pratique sous peine d'amener « *inexorablement à une résurgence de l'unilatéralisme sans limites* ». Quelques mois plus tard, la crise irakienne éclatait, engendrant les divisions que l'on sait au sein de la communauté internationale mais aussi entre Etats européens. Certains Etats membres invoquaient haut et fort le respect du droit qu'ils avaient eux-mêmes « contourné » en s'engageant avec l'OTAN au Kosovo au printemps 1999. D'autres - de la « nouvelle Europe » comme de la « vieille Europe » - acceptaient sans difficulté apparente le concept de guerre préventive chère aux néo-conservateurs de Washington.

Cet alignement sur les positions américaines reste pourtant une démarche « individuelle » des gouvernements concernés, parfois au mépris de leurs propres opinions publiques. Coincée entre l'Atlantique et l'Oural, l'Union Européenne (conçue comme un ensemble collégial) semble en tout état de cause durablement préservée de toute tentation d'unilatéralisme. Non sans paradoxe, une faiblesse (l'hétérogénéité) peut donc s'avérer être une force: sur le moyen terme, tout porte à croire que l'UE ne pourra pas s'affranchir de la légitimité conférée par le Conseil de Sécurité de l'ONU. Cela ne signifie pourtant pas qu'elle refuse tout usage de la force.

De ce point de vue, les travaux de Barbara DELCOURT<sup>41</sup> méritent notre attention. Par une analyse systématique des déclarations de la CE/UE et de ses Etats membres, l'auteur a mis à

<sup>40</sup> Linos-Alexandre SICILIANOS, op. cit. p. 48.

<sup>41</sup> Barbara DELCOURT, « Usage de la force et promotion des valeurs et normes internationales : quel(s) fondement(s) pour la politique européenne de sécurité et de défense », *Etudes Internationales*, Volume XXXIV, n°1, mars 2003, pp. 5-24.

jour les ambiguïtés du positionnement des Européens en matière de recours à la force. Du *Document sur l'identité européenne* de 1973<sup>42</sup> aux dernières évolutions de la PESD, on note en effet un certain glissement où défense des valeurs et défense des intérêts s'entremêlent sans que l'on puisse vraiment discerner des lignes directrices. A partir du milieu des années 1970, la Coopération politique extérieure (CPE)<sup>43</sup> se montre très critique vis-à-vis du recours à la force: mise à l'index de l'Afrique du Sud, condamnation de l'annexion du Golan par Israël mais aussi dénonciation de l'intervention vietnamienne au Cambodge et de l'invasion soviétique en Afghanistan. Les Européens ont tourné la page du colonialisme et ne semblent plus attirés par les conquêtes territoriales : « *on peut ainsi penser que, au moins jusqu'au début des années 1990, la CE et ses Etats membres ont exclu un usage de l'outil militaire aux fins de diffusion de ce que d'aucuns ont appelé l'hexagone de la civilisation (l'Etat de droit, la participation démocratique, la culture du règlement pacifique des différends, la justice sociale, l'interdépendance et le monopole de la violence*<sup>44</sup> ».

Cette approche fait de l'Europe un « *acteur original* » en raison de l'attention portée aux dimensions sociales, économiques et politiques et d'une conception de la sécurité très élargie (il suffit pour s'en convaincre de lire le Préambule du projet de Constitution<sup>45</sup>). Cette « *culture* » spécifique aux Européens a cependant montré ses limites dans les crises yougoslaves. L'échec de la diplomatie civile traditionnelle et l'ineffectivité des sanctions

<sup>42</sup> Copenhague, 14 décembre 1993.

<sup>43</sup> La CPE a été initiée en 1969. Elle visait l'échange d'informations et la concertation entre les Etats membres. On considère généralement que la PESC en est le prolongement.

<sup>44</sup> Barbara DELCOURT, op. cit. pp. 9-10. L'article 11 du TUE (version consolidée) présente les objectifs de la PESC. Sont notamment cités le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

<sup>45</sup> Les rédacteurs du Projet ont multiplié à l'envi les références humanistes et universalistes. Cf. le Préambule du *Projet de Traité établissant une constitution pour l'Europe*, Convention Européenne, 18 juillet 2003.

économiques a conduit l'UE à changer progressivement sa position, notamment au moment de la crise du Kosovo. Dans une filiation kantienne (la contrainte comme condition de l'effectivité du droit), des auteurs comme Jürgen HABERMAS ont pu invoquer la force comme ultime moyen de protéger les droits de l'homme. Cette filiation, moins visible dans le discours des Etats membres qu'au niveau communautaire, n'exclut pas un certain nombre de prises de positions relevant plutôt des « *présupposés réalistes d'inspiration hobbesienne qui établissent un lien entre l'existence d'intérêts particuliers et le recours à la force*<sup>46</sup> ».

Au final, DELCOURT conclut: « *Manifestement, l'Europe hésite entre deux traditions. L'une plus messianique, est liée à la diffusion de valeurs universelles, en recourant au besoin à l'usage de la force quand bien même l'héritage découlant de la nature civile de l'Europe semble devoir être préservé. Ainsi le Parlement et la Commission ne manquent pas de rappeler l'importance des outils non militaires dans la gestion et dans la prévention des crises afin d'assurer le passage d'une culture de réaction à une culture de prévention. L'autre tradition est nettement plus ancrée dans la défense d'intérêts plus strictement européens et semble reposer sur la conviction que l'usage de la force est avant tout une condition de la crédibilité de l'Union sur la scène internationale et une garantie de la défense des droits de ses propres citoyens*<sup>47</sup> ».

Cette convergence entre la diffusion de valeurs et les intérêts bien compris des Etats membres de l'UE s'est en tout cas exprimée clairement par la voix de Tony BLAIR (discours prononcé à Chicago le 22 avril 1999<sup>48</sup>) : « *1/ Sommes-nous sûrs de notre affaire ? 2/ Avons-nous épuisé toutes les options diplomatiques ? 3/ Y a-t-il des opérations militaires que nous pouvons entreprendre rationnellement et prudemment ? 4/ Sommes-nous prêts à une*

<sup>46</sup> Barbara DELCOURT, op. Cit. p. 5.

<sup>47</sup> Barbara DELCOURT, op. Cit. p. 23. L'auteur cite ici des expressions employées expressément par Javier SOLANA et par la Présidence de l'UE lors du Sommet de Nice le 8 décembre 2000.

<sup>48</sup> Cité par B. DELCOURT, p. 19.

*opération de longue durée ? 5/ Nos intérêts nationaux sont-ils en jeu ? »*

Faut-il déplorer comme Barbara DELCOURT que ces « *cinq tests définis par T. BLAIR (...) ont assurément une portée plus utilitaire que morale ou juridique*<sup>49</sup> » ? Certes, le respect du Droit et des valeurs universelles s'inspirant de la Charte de l'ONU sont des conditions *sine qua non* pour obtenir cette « légitimité » sans laquelle toute action militaire est vouée à l'échec politique. On doit cependant reconnaître qu'une approche exclusivement juridique et éthique ne révèle qu'une vision partielle de la vaste problématique des « opérations de soutien à la paix » (*Peace support operations* dans la terminologie américaine).

### **Des Opérations de maintien de la paix (OMP) aux « Peace Support Operations » (PSO)**

*« Pas d'ennemi et pourtant, la guerre »  
(Sénèque)*

Un impératif: la maîtrise de la violence

Le phénomène guerrier est une constante de l'Humanité. Longtemps appréhendé sous l'angle du dilemme de la sécurité des Etats, il fait désormais l'objet d'études orientées vers la recherche de la paix (*Peace Research*). La forme de la guerre n'a eu en tout cas de cesse d'évoluer et la notion de conflit a pris une importance croissante à partir des années soixante: augmentation du nombre de conflits internes, conflictualités plus identitaires qu'idéologiques ou territoriales<sup>50</sup>, retour du « guerrier », etc. (le tout sur fond de

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> De façon générale, les polémologues distinguent les « conflits de souveraineté » et les « conflits d'identité » (conflits intra-civilisationnels et conflits inter-civilisationnels). On pense ici au célèbre essai de Samuel HUNTINGTON. Cf. Samuel HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations*

mondialisation et de logiques transnationales). Bref, comme on se plaît à le dire et à le redire depuis 1989: la menace a fait place aux risques, des risques à la fois diffus et protéiformes.

Certes, l'Etat-nation reste à l'évidence le lieu de cristallisation des conflits (inter-étatiques, intra-étatiques ou trans-étatiques). Selon le type de gouvernement et sa relation avec la société, la probabilité de déclenchement d'une crise sera plus ou moins importante. Sans faire ici un traité de polémologie, rappelons que les doctrines des forces occidentales (et notamment américaines) a été influencée par les études concernant les *Low Intensity Conflicts (LIC)*<sup>51</sup>. Ces études avaient été initialement conduites par les Britanniques à la suite de la lutte contre les Japonais puis contre les guérillas communistes en Malaisie. La France s'y intéressa aussi du fait de son engagement en Indochine puis en Algérie. Enfin, outre-Atlantique on chercha à contrer l'action de l'URSS et de la Chine, tant dans les guerres de décolonisation que plus tard, dans les « stratégies indirectes » soviétiques dans le tiers-monde. La Guerre froide appartient au passé mais un conflit ethnique ou religieux n'est pas sans similitude avec les conflits idéologiques d'autrefois: embrigadement, contrôle des populations civiles et surtout, impérative nécessité d'avoir une bonne compréhension des facteurs politiques, culturels et socio-économiques. On avait alors découvert que l'on pouvait gagner militairement tout en perdant politiquement (cf. la fin du conflit algérien). Bref, conquérir les points clés du terrain et contenir les maquisards ne suffisait pas (plus) : il s'agissait désormais de gagner les cœurs et les esprits.

Par la suite, on a fait le *distinguo* entre « conflits symétriques » et « conflits asymétriques ». C'est cette dernière forme qui nous intéresse dans le cadre de notre étude, c'est-à-dire lorsque il y a disparité entre les buts et les moyens des parties en présence<sup>52</sup>. Les

---

*and the Remaking of the World Order*, London, Simon and Schuster, 1997.

<sup>51</sup> Général Loup FRANCAERT, *Maîtriser la violence : une option stratégique*, Paris, Economica, 1999, pp. 71-74. Le général FRANCAERT a dirigé le Centre de recherche du commandement de la doctrine et de l'enseignement militaire supérieur (France).

<sup>52</sup> L'autre forme de conflits dits « conflits symétriques » se caractérise par

situations relevant du « maintien de la paix » au sens large s'inscrivent dans cette catégorie. Dans ce cas, il y a intervention d'un tiers pour mettre fin au conflit. Il pourra être nécessaire de faire usage de la force mais avec le souci constant de ne pas sombrer dans une lutte ouverte avec les belligérants. Il s'agit en quelque sorte de « faire la guerre à la guerre », ce qui représente une véritable révolution mentale pour le soldat. En effet, il n'y a désormais plus d'ennemi mais seulement des belligérants et autres acteurs de nature très diverse (acteurs nationaux, infranationaux, transnationaux etc.<sup>53</sup>). Ensuite, la notion de victoire est-elle même relative car il faudra précisément éviter d'user de ses armes et de sa force. Plus que la guerre, il s'agit de « gagner la paix » pour reprendre une expression bien connue. Il n'y a donc plus ni offensive, ni défensive. Enfin, toute force mandatée sur un « théâtre d'opérations » devra inscrire son action dans le cadre plus large d'un règlement politique du conflit. L'engagement militaire n'est qu'un facteur parmi beaucoup d'autres. Tous les outils conceptuels habituels volent donc en éclats.

Etre un « pacificateur » suppose à l'évidence l'acquisition d'un savoir-faire particulier: « la maîtrise de la violence<sup>54</sup> ». On le sait, la violence repose sur deux facteurs principaux: l'agressivité et la peur. Dans son étude détaillée du concept de « maîtrise de la violence », le général FRANCCART a défini six types de violence collective<sup>55</sup> : la violence organisée au service d'une cause; la

---

l'opposition entre deux belligérants, combattant pour des objectifs de même ordre (territoire etc.). Ils engagent en général des moyens comparables en terme de structure et d'armement (forces armées régulières). Le face à face entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie durant la Guerre froide correspondait à ce schéma « classique ».

<sup>53</sup> On a d'ailleurs pu distinguer les « acteurs » des « actants » car les parties en conflit, les ONG, les médias, les responsables religieux, les compagnies multinationales etc. n'ont pas toujours le même rôle.

<sup>54</sup> Loup FRANCCART, op. cit. (FRANCCART cite également p. 11 une expression de ALVIN et Heidi TOFFLER : « la stratégie de contre-guerre »).

<sup>55</sup> Loup FRANCCART, op. cit., p. 24.

violence insurrectionnelle (populaire) ; la violence institutionnalisée (état totalitaire); la violence mafieuse; la violence psychotique atteignant des individus perturbés par d'autres violences (enfants soldats par exemple) ; la non violence (tant au niveau stratégique qu'au niveau tactique). Chaque type a ses causes, ses acteurs, ses motivations et ses manifestations propres (guérilla, terreur, terrorisme etc.). Comment prétendre éradiquer la violence si on ne cherche pas à comprendre ces mécanismes ?

Pour faire face à ces défis, on distingue généralement quatre approches<sup>56</sup>. Il y a d'abord l'approche juridique qui se concentre sur la notion de *jus ad bellam*, sur le règlement pacifique des différends et sur la sécurité collective (chapitre VI, VI bis, VII et VIII de la Charte de l'ONU, mesures coercitives et non coercitives etc.). Rappelons simplement que ces cadres normatifs permettent à la communauté internationale de disposer de toute une gamme d'instruments juridiques pour traiter toute menace grave contre la sécurité internationale (soit par l'intervention de « casques bleus » *stricto sensu*, soit par des forces mandatées par l'ONU). Depuis le début des années 1990, on assiste en outre à l'émergence d'une approche « humanitaire » fondée sur les exigences du Droit International Humanitaire (DIH) et sur ses lacunes (droit d'ingérence, intervention d'humanité, etc.). En parallèle coexiste l'approche « réaliste » traditionnelle<sup>57</sup>: les Etats agissent pour assurer leur puissance (*power*) et défendre leurs intérêts<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Loup FRANCAERT, op. cit., pp. 83-114.

<sup>57</sup> On pense à MACHIAVEL mais également à Hans MORGENTHAU. Hans MORGENTHAU, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York, Knopf, 1948.

<sup>58</sup> Les intérêts français sont définis dans le *Livre Blanc de la Défense* (1994): 1/ Intérêts vitaux pour la survie de la Nation 2/ Intérêts stratégiques 3/ Intérêts de puissance, historiques ou nationaux. En 1997, le Président CHIRAC ajoutait trois orientations supplémentaires : 1/ Renforcer les liens traditionnels de la France avec la Francophonie, l'Afrique et la Méditerranée 2/ La construction européenne, y compris sur le plan militaire 3/ Contribuer à l'émergence d'un monde multipolaire. Cf. Jacques CHIRAC, « Mes priorités diplomatiques », *Politique*

(approvisionnements énergétiques etc.). Enfin, il y a ce que l'on pourrait appeler l'approche militaire qui cherche à définir les formes de violence en termes de « missions ». Cette approche a donc une vocation clairement opérationnelle car il s'agit de concevoir et de conduire l'action. Dans ce domaine aussi, on remarque pourtant que les points de vues peuvent différer sensiblement.

#### Une tentative de classification

Dans la dernière décennie, les opérations se sont multipliées pour le meilleur comme pour le pire: Yougoslavie, Cambodge, Somalie, Rwanda, Kosovo, Timor etc. Parallèlement, la typologie des opérations de maintien de la paix (OMP) a sensiblement évolué, tant dans le vocable « onusien » que « otanien », avec parfois un manque de clarté sur le contenu de telle ou telle définition. Car, au delà des mots, il y a bien des approches différentes.

En 1992, *l'Agenda pour la paix*<sup>59</sup> du Secrétaire général de l'ONU définissait quatre axes: la diplomatie préventive (*preventive diplomacy*), le rétablissement de la paix (*peace-making*), le maintien de la paix (*peace-keeping*) et le concept novateur de *peace-building* (consolidation de la paix). Ces termes reposaient sur les principes chers à l'ONU: neutralité, impartialité, consentement des parties. Face à l'explosion du nombre des opérations dans des contextes de plus en plus difficiles, le Secrétaire général présentait pourtant en janvier 1995 un rapport appelé *Supplément à l'Agenda pour la paix*. Ce document ouvrait la porte à l'usage de la contrainte (désarmement des belligérants, « *enforcement actions* », d'où la possibilité d'invoquer le Chapitre VII) tout en précisant que « *le maintien de la paix et l'emploi de la force (sauf cas de légitime défense) doivent être considérés comme des solutions de rechange et non pas comme des éléments voisins d'un continuum permettant*

---

*Internationale*, novembre 1997 (cité par Loup FRANCAERT, p. 107).

<sup>59</sup> Boutros BOUTROS-GHALI, *Agenda pour la paix*, Secrétariat général des Nations Unies, 1992, p. 8.

*de passer aisément de l'un à l'autre*<sup>60</sup> ». Dans l'esprit du Secrétaire général, cela sous-entendait un changement de mandat à chaque fois que nécessaire. De fait, les interventions suivantes ont continué à poser des problèmes nouveaux non sans générer une certaine confusion sur le terrain<sup>61</sup>.

Aujourd'hui, l'ONU parle « d'opérations de maintien de la paix multidimensionnelles » pour souligner le lien entre le « maintien de la paix » et la « construction de la paix » dans les Etats fragilisés. Sous l'impulsion de Kofi ANNAN et en application du « *Rapport BRAHIMI*<sup>62</sup> », le Département des Opérations de Maintien de la Paix (DPKO en anglais) s'est renforcé. Ce département supervise l'engagement de 46000 soldats, observateurs et policiers dans dix sept opérations différentes (chiffres de décembre 2003). Le recours à la force n'est plus tabou et Jean GHEHENNO<sup>63</sup> se félicite de voir les casques bleus disposer au besoin d'hélicoptères de combat et autres moyens dits « robustes ». Le Secrétaire Général Adjoint de l'ONU chargé des OMP admet pourtant que « *les opérations de maintien de la paix sont, aujourd'hui comme hier, le reflet de la communauté internationale, dans ses faiblesses, dans ses ambitions, dans ses ambiguïtés* ». GEHENNO insiste sur

<sup>60</sup> *Supplément à l'Agenda pour la paix*, cité par Loup FRANCAERT, op. cit. p. 93.

<sup>61</sup> Cf. Brigitte, STERN, « Les évolutions récentes en matière de maintien de la paix par l'ONU », *L'observateur des Nations Unies*, n°5, 1998, pp. 1-27. Dans cette contribution, l'auteur dénonce « la confusion des genres » et montre les dangers qui se présentent lorsque différentes opérations se déroulent simultanément sur le même théâtre avec des acteurs et des mandats très hétérogènes (la FORPRONU et l'OTAN en Bosnie, la KFOR et la MINUK au Kosovo etc.). B. STERN fait aussi une intéressante distinction entre construction de la paix (post-conflit) et consolidation de la paix (phase ultime).

<sup>62</sup> Cf. *Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix de l'ONU*, 21 août 2000, UN Doc A/55/305/S/2000/809 (« *Rapport Brahimi* », du nom du président de groupe).

<sup>63</sup> Cf. Jean-Marie GUEHENNO, « Opérations de maintien de la paix : la nouvelle donne », *Le Monde*, 18 décembre 2002.

l'affaiblissement de la solidarité internationale, en particulier entre le Nord et le Sud. Pour preuve, il rappelle que l'immense majorité des casques bleus sont originaires des pays émergents.

Tableau : personnel engagé sous les couleurs de l'ONU (décembre 2003).

	<b>Forces de police</b>	<b>Observateurs militaires</b>	<b>Casques bleus « traditionnels »</b>	<b>Total</b>
<b>Total (94 nations)</b>	4635	1851	39329	45815
<b>Etats-Unis</b>	494 soit 10,7% du total ONU	22 soit 1,2% du total ONU	2% du total ONU	518 soit 1,1% du total ONU
<b>UE (21 pays sur 25)</b>	932 soit 20,1% du total ONU)	304 soit 16,4% du total ONU	3799 soit 9,7% du total ONU	5035 soit 11% du total ONU

(source : Nations Unies, Département des Opérations de Maintien de la Paix, New York, [www.un.org/Depts/dpko](http://www.un.org/Depts/dpko)).

GEHENNO déplore la faible implication des pays de l'Union Européenne et des Etats-Unis<sup>64</sup> en terme de contribution de troupes: « Dans un domaine où le contrôle de l'exécution est un élément essentiel du contrôle politique, un tel schéma ouvre entre les riches et des pauvres, entre les puissants et les faibles, une profonde brèche, même si l'aide apportée par la Grande Bretagne en Sierra Leone, l'engagement de la France en Côte d'Ivoire ainsi que l'aide de ces deux pays et celle des Etats-Unis à la formation de troupes

<sup>64</sup> Jean-Marie GUEHENNO, op. cit.

*africaines de maintien de la paix représentent une contribution importante à la paix en Afrique ».*

Les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France semblent en effet peu enclins à mettre des troupes à disposition de l'ONU (563 Britanniques servent sous l'uniforme onusien pour 317 Français...). La réticence américaine à engager des troupes sous la bannière de l'ONU est connue de longue date. Au-delà du débat isolationnisme versus interventionnisme, il y a chez les Etats-Unis la volonté constante de garder le contrôle opérationnel sur leurs soldats<sup>65</sup>. On peut en revanche parler d'un revirement français et britannique<sup>66</sup>. Malgré une certaine réticence vis-à-vis de l'ONU (souvenir de la décolonisation : Algérie, Suez...), Paris et Londres avaient semblé miser sur l'organisation mondiale au début des années 1990. On se souvient de l'engagement massif de ces deux nations au sein des FORPRONU, mais le fiasco yougoslave a conduit à une profonde révision de stratégie<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> La *Presidential Directive Decision 25 (PDD25)* signée par le Président CLINTON (1994) insistait plus particulièrement sur la nécessité de réformer le fonctionnement interne de l'ONU (l'organisation était accusée d'être paralysée par un bureaucratisme excessif). Washington en concluait que les Etats-Unis devaient diminuer leur contribution financière au budget de l'ONU, façon aussi d'empêcher toute action internationale non voulue explicitement par eux. Le document donnait par ailleurs une liste précise des critères à prendre en compte avant de décider la création d'une OMP. Ces critères devaient être revus régulièrement au cours de l'action.

<sup>66</sup> Les idées exprimées ici sont le fruit de notre entretien le 27 janvier 2004 avec Thierry TARDY du Geneva Center for Security Policy (GCSP). Cf. également Thierry TARDY, *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995): Enjeux et leçons d'une opération de maintien de la paix de l'ONU*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

<sup>67</sup> Lire l'étude de Charles ZORGBIBE conduite à la demande de Charles MILLION, alors Ministre de la défense en France. Charles ZORGBIBE, *La France, l'ONU, le maintien de la paix*, Paris, Presses Universitaires de France, octobre 1996.

A l'image des Américains<sup>68</sup>, la France, la Grande-Bretagne et leurs partenaires de l'OTAN ont développé progressivement un *corpus* doctrinaire pour mieux cerner les OMP au-delà de la simple « interposition »<sup>69</sup>. Sous le vocable de *Peace Support Operations* (PSO), les armées occidentales englobent généralement:

- Les opérations de soutien à la diplomatie préventive<sup>70</sup> ;
- Les opérations de maintien de la paix, au sens onusien traditionnel du terme (accord des parties, après un cessez-le feu, chapitre VI) ;
- Les opérations de restauration de la paix (*peace-enforcement*) avec mise en œuvre du chapitre VII ;
- Les opérations d'imposition de la paix (avec l'emploi de la force) ;
- Les opérations de consolidation de la paix .

(nous présentons ici la typologie en vigueur dans l'Armée française<sup>71</sup>).

<sup>68</sup> Cf. *Field Manual 100-5* de l'US ARMY (1998) qui utilise la dénomination de « *stability operations* ». On trouve aussi outre-atlantique le terme d'OOTW ou « *Operations Other Than War* ».

<sup>69</sup> En se félicitant de l'effort de conceptualisation fait au niveau international, le général FRANCCART avertissait dès 1998 de la nécessité d'avoir une doctrine d'emploi des forces claire : « *s'il semble utile de disposer d'une même vision des opérations militaires pour lutter contre la violence, ce n'est pas pour autant qu'il faut se lier à une organisation et des procédures internationales qui retireraient aux gouvernements leur propre pouvoir de décision. Une vision commune des opérations militaires reste à créer. Celle qui prédomine actuellement n'est qu'une vision juridique qui ne définit pas l'action des forces sur le terrain* ». Loup FRANCCART, op. cit. p. 114.

<sup>70</sup> Les Américains parlent d'opérations de soutien à la diplomatie. Dans leur esprit, ces dernières incluent la diplomatie préventive, le rétablissement de la paix et la consolidation de la paix.

<sup>71</sup> Cf. *Glossaire interarmes des termes et expressions relatifs à l'emploi opérationnel des forces*, Etat-Major des Armées (EMA, France), Edition

Les termes employés diffèrent quelque peu du libellé des « Missions de Petersberg » énoncées initialement par l'UEO en juin 1992<sup>72</sup>. Dans cette déclaration désormais célèbre, les opérations militaires pouvant être confiées à l'organisation sont définies comme telles: missions humanitaires, évacuation de ressortissants, maintien de la paix et missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix. En 1997, le Traité d'Amsterdam reprend à son compte ces missions dites « de Petersberg »<sup>73</sup> qui font donc aujourd'hui partie intégrante du « deuxième pilier » de l'Union Européenne (voir plus bas, notre analyse de la PESD de l'UE).

Quelque soit le cadre d'emploi choisi, il est de clair que les OMP du présent et du futur doivent répondre aux critères suivants :

- un mandat explicite et limité dans le temps ;
- la possibilité d'user de la force proportionnellement à la menace<sup>74</sup>, menace qui évolue dans le temps (les OMP sont souvent décrites comme « réversibles ») ;
- enfin, une « *exit strategy* » pour éviter l'enlisement (syndrome du Viêt-Nam). Cette stratégie de désengagement suppose que l'intervention s'inscrive dans un cadre politique plus large.

Pour les Etats souverains, il s'agit donc de cadrer strictement leur engagement dans des opérations de plus en plus complexes et « polymorphes ». Les gouvernements occidentaux privilégient clairement d'autres cadres d'action que l'ONU au détriment peut-

---

1998. Dans leurs grandes lignes, ces termes apparaissent déjà en 1995 (« Doctrine LANXADE »).

<sup>72</sup> 19 juin 1992 : Déclaration de Petersberg (du nom d'une localité près de Bonn) par le Conseil des ministres de l'UEO.

<sup>73</sup> Article 17, paragraphe 2 du Traité sur l'UE (version consolidée).

<sup>74</sup> D'où la définition de deux modes opératoires principaux : « la maîtrise de la violence » et la « coercition de force ». Cf. Loup FRANCCART, op. cit.

être du bon fonctionnement du DPKO. Sous l'impulsion efficace des Etats-Unis, l'OSCE a été marginalisée tandis que l'OTAN est devenue incontournable. Ainsi, l'organisation militaire transatlantique s'est déployée dans les Balkans puis en Asie Centrale. Les Européens préféreront-ils agir demain sous la bannière de l'Union Européenne ? C'est en tout cas le sens de la démarche qui sous-tend la lente mise en place de la PESD. Mais avant de s'intéresser plus spécialement à la PESD et à la gestion des crises, il faut rappeler que l'Europe communautaire participe de longue date à l'effort pour pacifier les relations internationales et prévenir les conflits sur le long terme.

### *La PESC et la prévention des conflits*

Comme le note judicieusement Jean-Robert HENRI, « *le contraste de plus en plus grand entre la paix qui règne dans la nouvelle Europe et le développement des conflits sur ses marges interroge le projet européen*<sup>75</sup> ». Les périphéries orientales<sup>76</sup> et méridionales de l'UE élargie à 25 membres sont en effet des zones de grande instabilité avérée ou potentielle. Citons à titre d'exemple les Balkans occidentaux, l'Algérie et la Transnistrie. Demain, Kaliningrad pourrait devenir à son tour source de tensions avec le grand voisin russe. Cette instabilité inquiétante des zones périphériques de l'Union pose la question de la relation de l'UE avec « l'extérieur » et en premier lieu, avec son « étranger proche ». La « Politique Etrangère et de Sécurité Commune » introduite par le Traité de Maastricht (Titre V) vise à donner à l'UE une meilleure visibilité sur une scène internationale. Cette PESC repose sur l'établissement progressif d'une meilleure coordination entre les politiques nationales des Etats membres. De fait, c'est pourtant toute l'Union qui est concernée collectivement. Romano PRODI, a

<sup>75</sup> Jean-Robert HENRI, « Contre un partenariat au rabais, l'Europe doit mettre cap au Sud », *Diplomatie Magazine*, N°4, Juillet-août 2003, p. 25.

<sup>76</sup> On parle d'Europe élargie ou « *wider Europe* ».

ainsi développé une « *philosophie du voisinage amical*<sup>77</sup> ». Selon le Président de la Commission Européenne, l'UE des 25 (ou 30) pourrait à l'avenir tout partager avec ses voisins « *sauf les institutions* ». L'étude de ces relations entre l'UE et le reste du monde est un thème trop vaste pour être résumé ici en quelques lignes. Nous restreindrons donc volontairement notre attention à trois aspects ayant des répercussions directes sur les questions sécuritaires :

- la prévention des conflits à long terme (que nous distinguerons de la prévention à court terme abordée dans notre chapitre sur la gestion des crises) ;
- l'aide au développement (à distinguer de l'aide d'urgence<sup>78</sup>) ;
- la menace et la mise en œuvre de sanctions politiques et/ou économiques.

### **La prévention à long terme : « projeter de la stabilité »**

Dans la lignée de l'ONU, l'UE fait de la prévention un concept clé de sa politique extérieure. Il s'agirait même d'un devoir : « *L'action isolée et les instruments bilatéraux classiques son impuissants à traiter ces problèmes qui appellent une coopération internationale et une action multilatérale d'un genre nouveau. L'Union Européenne a le devoir d'essayer de traiter les nombreuses questions transversales liées aux conflits et est bien placée pour le faire. Elle en a le devoir parce qu'elle est le principal promoteur de l'ouverture des marchés et de la coopération et son principal bénéficiaire. Elle est bien placée parce qu'elle possède les moyens et l'autorité pour avoir un impact réel*<sup>79</sup> ».

<sup>77</sup> Cité par Jean-Robert HENRI, op. cit. p. 25.

<sup>78</sup> L'aide humanitaire d'urgence relève de l'Office européen d'aide humanitaire (ECHO) créé en 1992.

<sup>79</sup> Cf. *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit,

Sans reprendre l'intégralité de la « *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits* », notons que la Commission Européenne a formellement exprimé ses objectifs en matière de prévention des conflits en 2001. Dans un document unique de 36 pages, l'instance collégiale de l'UE distingue la prévention à long terme (« *projeter la stabilité* ») et la prévention à court terme (« *réagir rapidement aux conflits naissants* »). La Commission présente, non sans autosatisfaction<sup>80</sup>, son attachement à ce qui fait depuis toujours l'originalité de l'Europe communautaire, à savoir cette « *approche intégrée* » qui combine une vaste gamme d'instruments d'ordre politique et financier mis en œuvre dans la durée: importance des liens commerciaux bilatéraux (Accords d'association) et multilatéraux, promotion de l'intégration régionale comme vecteur de stabilité (Balkans, Méditerranée, Afrique, Amérique latine etc.), aide au développement et coopération, soutien à la démocratie, à l'Etat de droit, à la société civile, aux médias indépendants et à l'égalité des sexes. Aucune référence explicite au concept de « *Sécurité humaine* » mais tous les thèmes sont présents, y compris les questions transversales<sup>81</sup> : drogues, enfants soldats, armes légères et déminage, ressources naturelles, dégradation de l'environnement, maladies transmissibles, flux migratoires, trafics d'êtres humains etc.

---

COM (2001) 211 Final, Avril 2001 (consultable sur le site [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)), pp. 6-7. Ce document porte la marque de Chris PATTEN, le Commissaire chargé des relations extérieures (Commission Prodi).

<sup>80</sup> Cf. la *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, op. cit. : « *L'UE est elle-même un projet de paix couronné de succès* » (p. 6), « *(...) une expérience unique et une leçon importante pour un monde en proie à l'animosité entre les Etats* » (p. 8), « *force et capacité d'attraction illustrée par le processus d'élargissement* » (p. 8).

<sup>81</sup> Cf. la *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, op. Cit p. 18 : « *traiter de manière plus efficace les questions transversales* ».

On notera avec intérêt que le Commission se félicite de la pertinence des « *Country strategy papers* » qu'elle élabore annuellement<sup>82</sup>. Ces dossiers visent à cibler les actions en fonction de la situation qui prévaut dans tel ou tel pays. Enfin une grande part de la Recommandation de la Commission est consacrée à la coopération multilatérale : « *pays partenaires* » (Etats-Unis, Canada, Japon, Russie, Norvège), système de Nations Unies, Institutions de Bretton Woods, OSCE et Conseil de l'Europe, ONG etc.

Dans un autre document majeur sur les instruments civils de l'UE en matière de gestion des crises<sup>83</sup> (avril 2003), la Commission Européenne insiste également sur une autre spécificité de l'Union, c'est-à-dire sur la nature duale de l'exécutif. Il y aurait donc symbiose entre la Commission, le Conseil de l'UE et les Etats membres pour mettre en œuvre cette politique de prévention tout azimut. Cette complémentarité entre le pilier communautaire et les structures de la PESC/PESD de nature intergouvernementale est-elle aussi harmonieuse qu'on veut bien le dire à Bruxelles ? Reconnaissons que cet effort de coopération et de coordination entre Etats est sans précédent ni équivalent. Par ailleurs, il faut souligner que la Commission distingue les Etats tiers des Etats appelés à rejoindre l'UE (*accession countries*). Nous le verrons, cette différenciation a de l'importance concernant la stratégie mise en œuvre pour stabiliser l'Europe du Sud-Est.

### **Aide au développement : s'attaquer aux racines des conflits**

L'Europe communautaire se plaît à rappeler qu'elle est de loin le premier bailleur de fonds institutionnel pour ce qui est de l'aide au développement et de la coopération Nord-Sud, domaine souvent

<sup>82</sup> Cf. la *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, op. cit. p. 12.

<sup>83</sup> *Civilian instruments for EU crisis management*, European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit, April 2003 (consultable sur le site de la Commission [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)).

mis en avant par Bruxelles<sup>84</sup>. Carol ADELMAN reconnaît la faiblesse relative des Etats-Unis sur ce plan tout en rappelant que l'Amérique reste en tête des donateurs lorsque l'on prend en compte les contributions privées (ONG, fondations etc.)<sup>85</sup>. Avec ses Etats membres, l'UE fournit en tout cas 55% de l'aide au développement et 66% de l'assistance sous forme de prêts au niveau mondial<sup>86</sup>. Le Titre XX du Traité CE rappelle effectivement qu'il s'agit d'une compétence partagée : « *La politique de la communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les Etats membres, favorise le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux; l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale; la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement*<sup>87</sup> ». Le lien qui est fait avec la consolidation de l'état de droit, l'objectif du respect des

<sup>84</sup> Miles KAHLER dénonçait en 1983 le caractère factice - à ses yeux - des Accords de Lomé. Pour l'auteur, cette coopération Nord-Sud servait des intérêts néocolonialistes, au bénéfice de la France en particulier. Cf. Miles KAHLER « Europe and its Privileged Partners in Africa and Middle East » in Loukas TSOUKALIS, *The Community: Past, Present and Future*, Oxford, Blackwell, 1983.

<sup>85</sup> Carol ADELMAN, "The Privatization of Foreign Aid", *Foreign Affairs*, Volume 82, Number 6, November/December 2003, pp. 9-14. Pour être juste, nous devons aussi rappeler que l'objectif de la réduction de la pauvreté et des inégalités n'est pas absente des préoccupations américaines (cf. les annonces du Président BUSH à Monterrey).

<sup>86</sup> Cf. Guenter BURGHARDT, « EU Civilian Crisis Management Capabilities and the Emerging EU security Strategy », *The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs*, Princeton University, Conference, October 3-5, 2003 (consultable sur le site [www.eurunion.org/news/speeches/2003](http://www.eurunion.org/news/speeches/2003)), p. 2.

<sup>87</sup> *Traité instituant la Communauté européenne* (Traité CE) Titre XX sur la coopération au développement, article 177, alinéa 1. Voir également *Le Projet de Constitution*, op. cit., Chapitre IV, Section I traitant de la « Coopération au développement ».

droits de l'homme et des libertés fondamentales et le respect des engagements conclus « dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes » est particulièrement révélateur de l'esprit général de cette politique.

Concernant l'aide communautaire *stricto sensu*, la Commission joue un rôle central. C'est elle qui définit les objectifs et les critères retenus pour l'allocation des ressources des différents programmes: FED (Fond Européen du Développement pour les pays ACP<sup>88</sup>), ALAMED (Amérique latine, Asie, Méditerranée), TACIS (ciblé sur les Etats issus de l'ex-URSS) etc. « *La politique de développement et les autres programmes de coopération constituent sans aucun doute les instruments les plus puissants à la disposition de la Communauté pour traiter les causes profondes des conflits*<sup>89</sup> ». Pourtant, ce statut privilégié de « *plus grand donateur d'aide au monde* » ne saurait suffire<sup>90</sup>. Dans un souci d'efficacité, la Commission a ainsi recentré son action sur la réduction de la pauvreté et cherche à intensifier toujours plus la complémentarité avec les Etats membres et les autres donateurs. Par ailleurs, elle a créé en 2001 l'Office de coopération EUROPAID<sup>91</sup>, organisme chargé plus particulièrement de la gestion et de la mise en œuvre des programmes (cofinancement avec les bénéficiaires et les ONG)<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> Pays ACP: Afrique, Caraïbes, Pacifique.

<sup>89</sup> Cf. la *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, op. Cit.p. 11.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Soulignons que EUROPAID ne doit pas être confondu avec ECHO, l'office européen pour l'aide humanitaire créé en 1992. ECHO traite plus spécifiquement de l'aide d'urgence (question abordée plus loin dans notre étude).

<sup>92</sup> Formellement, EUROPAID relève du Commissaire chargé du développement mais aussi du Commissaire chargé des relations extérieures. L'office est structuré en huit directions dont six directions « régionales ». La « Direction F » supervise les programmes transversaux (opérations non géographisées) : démocratie, droits de l'homme, développement social et humain, environnement, sécurité alimentaire (voir

### De la menace à l'usage des sanctions

Toute l'aide présentée ci-devant montre le souci de l'UE de participer à la stabilité du monde. La Commission a adopté une stratégie reposant résolument sur le long terme, « *identifiant et ciblant les besoins le plus en amont possible*<sup>93</sup> ». Il va pourtant de soi de que cette aide généreuse ne saurait être donnée sans contreparties. De façon triviale, on peut parler d'une « politique de la carotte et du bâton » même si les diplomates préfèrent invoquer un « dialogue exigeant et constructif »<sup>94</sup>. On se souvient par exemple que les Etats membres de la « Communauté européenne » avaient participé au boycott orchestré par l'ONU envers l'Afrique du Sud et le système de l'apartheid. Aujourd'hui, tous les programmes conditionnent plus ou moins formellement le soutien de l'UE aux progrès enregistrés dans les pays bénéficiaires. Ces derniers doivent respecter des normes minimales et apporter la preuve de leurs efforts tant sur le plan politique que sur le plan social et économique. Au début des années 1990, l'UE a donc soutenu efficacement les efforts de l'OSCE pour régler le problème des minorités russophones dans les pays Baltes. L'Accord de Cotonou<sup>95</sup> qui fixe les relations entre l'UE et les pays ACP est un autre exemple. Cet accord contient des références explicites au respect des droits de l'homme, à la démocratie et à l'Etat de droit (article 11). En cas de violation des éléments essentiels de ces principes (*cases of special urgency*), une « *procédure de consultation* » peut être mise en œuvre (article 96). Celle-ci peut aboutir à une remise en cause du « *dialogue politique* » et à des

---

pour plus de détails <http://europa.eu.int/comm/europaid>).

<sup>93</sup> Cf. la *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, op. Cit.p. 11.

<sup>94</sup> On pense par exemple aux efforts de la « Troïka » France-Grande Bretagne-Allemagne pour inciter l'Iran à renoncer à son programme d'armement nucléaire.

<sup>95</sup> *ACP-EU Partnership Agreement*, 23/06/2003 (Cotonou).

sanctions aussi diverses que graduées (*appropriate measures*): suspension de l'aide au développement, arrêt partiel ou total des relations commerciales etc.<sup>96</sup>.

De façon plus générale, on sait que ces sanctions peuvent aller jusqu'à l'établissement d'un embargo et d'un boycott complet dans le respect des dispositions de la Charte de l'ONU (avec l'engagement éventuel de moyens militaires)<sup>97</sup>. Il n'en reste pas moins que l'UE est confrontée, comme la communauté internationale toute entière, aux dilemmes du régime des sanctions tel qu'il est conçu actuellement : *Realpolitik* qui justifie souvent une approche de type « deux poids - deux mesures »<sup>98</sup>, problème de l'effectivité, difficulté à cibler les mesures sur les vrais responsables et non pas sur les populations civiles<sup>99</sup> etc.

### **Quels résultats concrets pour l'UE ?**

Comment tirer un bilan en quelques lignes ? Il est par nature difficile d'évaluer les résultats de toute action « préventive », surtout quand cette prévention s'inscrit dans le long terme. L'aide au développement et la coopération tout azimut de l'UE est indéniablement un facteur positif pour la stabilité du monde. L'Union dispose aujourd'hui d'un vaste réseau de « Délégations »

<sup>96</sup> De la même façon, l'article 4 de la *Council Regulation (EC) N° 2698/200* relative au programme MEDA précise que la violation des éléments essentiels « justifiera l'adoption de mesures appropriées ».

<sup>97</sup> Ces sanctions doivent être décidées sur la base de Positions communes prises à l'unanimité (article 15 du Traité sur l'Union européenne). La Commission est alors chargée de leur mise en œuvre.

<sup>98</sup> Cf. le débat sur la levée de l'embargo sur les ventes d'armes à la Chine. Cf. également le silence de l'UE concernant la situation en Tchécquie ou la reprise des relations avec la Libye de KHADAFI.

<sup>99</sup> Le Projet de Constitution prévoit explicitement de pouvoir sanctionner des personnes physiques et morales mais aussi des groupes ou entités non étatiques. Cf. *Projet de Constitution*, op. cit., Chapitre V « Mesures restrictives », article III-224, alinéa 2.

que personne n'ose qualifier « d'ambassades de l'Union Européenne ». Cette présence marque clairement la volonté de l'UE d'accroître son rayonnement en complément de l'influence propre de ses Etats membres : *Commonwealth*, Francophonie, Lusophonie, *Hispanidad* etc.<sup>100</sup> La force d'attraction de l'UE est réelle et la menace d'imposer des sanctions (pressions politiques et économiques) est une arme qui peut s'avérer efficace.

La protection des minorités en Europe centrale et orientale, de concert avec l'OSCE et le Conseil de l'Europe semble à cet égard un bon exemple. Que dire en revanche de « l'acadabrantesque » question chypriote ? L'Union Européenne n'a pas su faire de la réunification de l'île une condition préalable *sine qua non* à l'adhésion formelle<sup>101</sup>. Depuis le 01 mai 2004, l'UE a donc « importé » en son sein un point de fixation placé sous haute surveillance : la ligne verte qui coupe Chypre en deux depuis trois décennies. Malgré de multiples pressions de Bruxelles, le référendum organisé par l'ONU (avril 2004) a échoué face à l'obstination des Chypriotes grecs. Par un curieux paradoxe, l'UE se trouve désormais contrainte d'aider économiquement la partie Nord de l'île, partie qu'elle avait jusqu'alors toujours refusé de

<sup>100</sup> L'Union invoque volontiers l'impact positif de la diplomatie culturelle mise en œuvre par ses Etats membres (Alliance Française, British Council, Goethe Institute etc.) mais on peut se demander en quoi ces réseaux sont proprement « européens ». Helena FINN regrette en tout cas le peu d'intérêt de l'administration BUSH pour ces questions et enjoint les Etats-Unis à améliorer leur image à l'étranger. Cf. Helena FINN, « The Case for Cultural Diplomacy », *Foreign Affairs*, Volume 82, Number 6, November/December 2003, pp. 15-21.

<sup>101</sup> Sur la question chypriote, cf. Thomas DIEZ (sous la direction de), *The European Union and the Cyprus Conflict : Modern Conflict, Postmodern Union*, Manchester, Manchester University Press, 2002. Dans la troisième partie de l'ouvrage intitulée « *A catalyst to postmodernity* », T. DIEZ montre que l'adhésion de Chypre à l'UE n'aura pas forcément un effet catalyseur positif sur le conflit. L'évolution de la situation est très certainement liée à la marche de la Turquie vers une vraie démocratie.

reconnaitre (rappelons aussi que l'UE doit décider fin 2004 si elle peut enfin lancer des négociations d'adhésion avec la Turquie).

Que penser également de l'échec relatif du Partenariat Euro-Méditerranéen initié en 1995 à Barcelone entre « l'Europe des 15 » et 12 pays du Maghreb et du Proche Orient<sup>102</sup> ? Ce partenariat (appelé « Processus de Barcelone ») a trois objectifs majeurs : 1/ créer un espace de paix et de stabilité fondée sur le respect des droits de l'homme et la démocratie ; 2/ mettre en place une zone de libre échange soutenue par une aide économique et financière importante de l'UE en faveur de ses partenaires ; 3/ améliorer le dialogue et la tolérance réciproque des peuples de la région. A ce jour, des accords d'association ont été signés avec les pays partenaires<sup>103</sup>. Ici ou là, des progrès ont été réalisés mais l'objectif ambitieux d'une Charte Euro-Méditerranée a buté sur la persistance du conflit israélo-palestinien et sur de multiples tensions bilatérales. L'élargissement à l'Est de l'Union va-t-il aggraver le fossé entre les deux rives de la Méditerranée ? La situation qui prévaut en Afrique laisse également dubitatif sur le résultat des décennies d'aide au développement. Pourtant, sans l'UE et certains de ses pays membres, le continent africain serait réellement le « continent oublié » de la communauté internationale.

Enfin, la problématique des relations Nord-Sud questionne également l'Union Européenne sur sa politique migratoire. Devons-nous déplorer comme Jean-Robert HENRI que « *le processus*

<sup>102</sup> Cf. Fulvio ATTINA, « The Euro-Mediterranean Partnership Assessed : the Realist and Liberal Views », *European Foreign Affairs Review*, 8 (2), Summer 2003, pp. 181-199. Cf. Également Eric PHILIPPART, « The Euro-Mediterranean Partnership: A Critical Evaluation of an Ambiguous Scheme », *European Foreign Affairs Review*, 8 (2), Summer 2003, pp. 201-220. Voir aussi le dossier intitulé « L'enjeu méditerranéen », *Diplomatie Magazine*, N°4, juillet /août 2003 et le discours prononcé à Rabat par Dominique de VILLEPIN le 31/10/2002. (« Le rêve des deux rives » in Dominique de VILLEPIN, *Un autre Monde*, Paris, L'HERNE, 2003, pp. 217-240).

<sup>103</sup> Non sans une certaine concurrence avec les Etats-Unis. Cf. l'accord de libre échange signé entre Washington et Rabat.

*européen est porteur d'une dynamique contradictoire puisqu'il tend à faire de la Méditerranée à la fois une région périphérique de l'Europe et une frontière identitaire et culturelle<sup>104</sup> » ? Allons-nous vers une « Europe sans rivages<sup>105</sup> » ou, au contraire, vers une forteresse de prospérité, sorte de « grande Suisse continentale » ? Ces interrogations sont au cœur des débats actuels mais tout porte à croire qu'elles resteront encore longtemps sans réponse<sup>106</sup>.*

L'Union Européenne doit-elle mieux cibler son aide en fonction d'intérêts stratégiques qui bénéficieraient à tous ? On cite souvent en exemple le succès des Etats-Unis dans la « dénucléarisation » militaire des pays issus de l'ex-URSS<sup>107</sup>. L'UE semble en tout cas prendre des initiatives dans des domaines qui vont potentiellement bien au-delà d'une Europe conçue comme un simple « marché commun » : surveillance de processus électoraux, envoi de

<sup>104</sup> Jean-Robert HENRI, op. cit.

<sup>105</sup> Expression de François PERROUX en 1954, citée par Jean-Robert HENRI, op. cit. p. 27.

<sup>106</sup> Cf. Ole WAEVER, with Barry BUZAN, Morten KELSTRUP and Pierre LEMAITRE, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, New York, Saint Martin's Press, 1993, pp. 17-92 et 148-166. Cf. Aussi Jef HUYSMANS, « The European Union and the Securization of Migration », *Journal of Common Market Studies*, 38:5, December 2000, pp. 751-777.

<sup>107</sup> « *Europeans spend four times more than the United States on overseas development aid but it is not clear they seriously audit its effectiveness as a tool of international security. The United States spend less but possibly focus the expenditure better and achieve clearer results. One example is its successful effort to render safe the Soviet nuclear legacy, an illustration of the US use of funds to enhance global security rather than devoting them to classic development aid* », Adela GOOCH, « Europe's foreign security and defence policy after Iraq », rapport final de la 716<sup>ème</sup> conférence de Wilton Park, Sussex, 17 juillet 2003, p.1 (consultable sur le site [www.wiltonpark.org.uk/web/conferences](http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences)). Rappelons que l'UE cherche dans le cadre de l'Euratom, à promouvoir de son côté la sécurité du nucléaire civil dans les PECO et en Asie centrale (*Council Decision 1999/25/ Euratom*).

Représentants spéciaux, médiation (*shadow diplomacy, honest broker*) etc. Ces actions relèvent clairement de la diplomatie préventive en situation de « pré-crise ». Elles s'inscrivent toutefois dans le cadre plus large de la PESD dont il faut maintenant étudier la lente émergence et les premiers succès.

### *La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)*

Pour l'ancien ministre français des affaires étrangères Hubert VEDRINE, les pires ennemis de la politique commune sont « *l'impatience et la naïveté* ». Il s'agit donc de doser intelligemment son effort comme pour un « *marathon*<sup>108</sup> ». Depuis 1992, bien du chemin a cependant été parcouru mais avant de retracer cette courte histoire de la PESD, il convient de rappeler les premiers balbutiements d'une Europe de la défense dans le cadre de l'UEO<sup>109</sup>.

### **Rappel historique : échecs et prémices de succès**

Depuis 1948, l'UEO était restée la « *Sleeping beauty* » malgré quelques tentatives françaises pour « réveiller » la défense européenne. Lors de l'éclatement de la Yougoslavie, les Etats membres de l'UE avaient espéré pouvoir contrôler une situation de plus en plus dramatique<sup>110</sup>. L'échec global des gouvernements

<sup>108</sup> Cité par Michael BRENNER, op. cit. p. 200.

<sup>109</sup> Nous ne reparlerons pas ici de l'échec célèbre de la CED (Communauté européenne de défense) en 1954.

<sup>110</sup> En 1990-1991, la Communauté européenne parie sur le maintien de l'intégrité de la Yougoslavie (tout comme les Etats-Unis). Un accord-cadre est conclu en décembre 1990 avec Belgrade tandis qu'un protocole financier est signé le 24 juin, soit la veille des proclamations d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie. Les pressions de Bruxelles sont inefficaces et l'envoi d'une « *troïka* » par le Conseil européen (réuni au Luxembourg le 28 juin 1991) ne suffira pas à éteindre l'incendie.

européens est connu. Retenons pourtant que « l'Europe » est présente et active dans les Balkans depuis 1991<sup>111</sup>.

En premier lieu, mentionnons l'existence de l'ECMM (devenue en 2000 l'EUMM ou *European Union Monitoring Mission*). Conçue à l'origine par la CSCE, il s'agissait alors de mettre en place des observateurs de la CEE (non armés) après les Accords de Brioni du 07 juillet 1991<sup>112</sup>. A ce jour, la mission rassemble 150 Européens (diplomates, universitaires, militaires) et intervient dans cinq pays: Croatie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Albanie, Serbie-Monténégro (Kosovo). Les « hommes en blanc » sont chargés de veiller au respect des accords conclus entre les ex-belligérants et de déceler à temps les signes avant-coureurs de crise ou de tension. Depuis 1991, neuf observateurs sont tombés dans l'exercice de leurs fonctions: ils sont donc les premiers « morts pour l'Europe ».

L'histoire retiendra aussi que le ministre français des affaires étrangères, Roland DUMAS, avait demandé en août 1991 l'envoi en Croatie de « casques bleus européens » sous mandat de l'UEO. Cette proposition avait rencontré l'hostilité des Britanniques.

<sup>111</sup> Alessandro POLITI, *Nouveaux risques transnationaux et sécurité européenne*, Paris, Cahiers de Chaillot n°29, 1997 (consultable sur le site [www.weu.int/institute/chaillot/chaill29](http://www.weu.int/institute/chaillot/chaill29)). Lire également Pierre DU BOIS, « L'Union Européenne et le naufrage de la Yougoslavie (1991-1995) », *Relations Internationales*, N°104, Hiver 2000, pp. 469-485 et Thierry TARDY, op. cit.

<sup>112</sup> Le 7 juillet 1991, sur l'île de Brioni, responsables fédéraux yougoslaves, Croates et Slovènes signent un accord en trois points : suspension pendant trois mois des déclarations d'indépendance, retour de la JNA (armée yougoslave) dans les casernes, envoi sur place d'observateurs. De fait, ces accords représentent un des rares demi-succès de la diplomatie « européenne » puisqu'ils ont conduit à la fin du conflit entre la « Yougoslavie » et la Slovénie sécessionniste. En revanche, la guerre entre la « Yougoslavie » et les Croates n'a fait qu'empirer avec le déclenchement d'une véritable politique de « purification ethnique » dans les *Krajina*.

Finalement, les Etats européens s'étaient engagés massivement sur le terrain mais dans le cadre plus balisé de l'ONU (FORPRONU).

Il convient aussi de citer, à partir de 1993, la Mission d'assistance à l'application des sanctions (surveillance maritime de l'Adriatique dans le cadre de l'opération conjointe OTAN/UEO *Sharp Guard*). L'UEO avait par ailleurs décidé le déploiement de forces de douane et de police pour contrôler le trafic fluvial sur le Danube. Répartis sur trois pays riverains de l'ex-Yougoslavie (Roumanie, Bulgarie et Hongrie), 250 personnels (8 patrouilleurs et 48 véhicules) ont procédé à 6748 inspections, relevant plus de 400 infractions<sup>113</sup>.

Enfin, de 1994 à 1996, l'UE avait confié à l'UEO la mission de soutenir son Administrateur pour la ville de Mostar par la mise en place d'une force de police. Vu la persistance de fortes tensions sur le plan local, l'UEO avait dû laisser la place à des policiers de l'ONU (voir plus bas notre étude sur Mostar).

Au final, on peut dire que ces missions n'ont engagé que des moyens très limités et toujours à la marge des événements. Echecs ou demi-succès ? En tout état de cause, c'est à l'Italie et non à l'UE/UEO que le Conseil de Sécurité de l'ONU confie en 1997 la direction de la Force Multinationale de Protection en Albanie (opération ALBA). Cette mission fut saluée comme une réussite et comme un modèle d'opération de stabilisation<sup>114</sup>. Encore une occasion manquée ? De toute chose il faut savoir tirer une expérience et il semble que l'UE ait aujourd'hui tiré des leçons de ce passé récent où elle était trop souvent « muette d'une seule voix ».

<sup>113</sup> Source :UEO, [www.weu.int/Historique.htm](http://www.weu.int/Historique.htm).

<sup>114</sup> Plator KALAKULLA, « Opération ALBA – un point de vue albanais », *Le Casoar*, n°170, juillet 2003, p 37-39. Edith LHOMEL, « Albanie 2002-2003 », *Le Courrier des pays de l'Est (La Documentation française)*, n°1036-1037, juin/juillet/août 2003, pp. 4-16.

### L'impossible définition ?

Le 7 février 1992, « l'Europe des douze » signe le Traité de Maastricht. Ce traité prévoit alors la mise en œuvre d'une Politique étrangère et de sécurité commune prolongée par « *la formulation d'une politique de défense commune qui pourra conduire à une défense commune* ». L'UEO est en outre désignée comme « *la composante de défense de l'Union Européenne* » mais aussi comme « *le pilier européen* » de l'Alliance atlantique<sup>115</sup>. Si la PESD est inscrite dans le droit primaire de l'UE (Traité de Maastricht modifié à Amsterdam en 1997 puis à Nice en 2000), la « Politique étrangère et de sécurité commune » (PESD) semble donc plutôt relever des compétences implicites de l'Union dans le cadre de son deuxième pilier<sup>116</sup>. L'émergence de capacités militaires européennes hors OTAN a en tout cas suscité une volumineuse littérature, la guerre en Irak ayant relancé les débats tant en Europe que de part et d'autre de l'Atlantique. Mais, pour reprendre l'expression célèbre du Maréchal FOCH, « de quoi d'agit-il ? ». Il faut en effet d'abord s'entendre sur les termes employés.

Tout d'abord, « l'Europe de la défense » ne doit pas être confondue avec « la défense de l'Europe » telle qu'elle est définie dans l'article 5 du traité de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO). A ce jour, la PESD a défini cinq missions-types dites « missions de Petersberg<sup>117</sup> » et englobe aussi bien des aspects militaires que des aspects civils. Il faudrait par conséquent plutôt parler d'une « Europe de la gestion des crises » (nous n'aborderons donc pas la question de l'arme nucléaire dans notre propos). Ensuite, le libellé

<sup>115</sup> Jean-Sylvestre MONGRENIER, « L'Europe de la défense », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, p. 56.

<sup>116</sup> Pour les juristes, la théorie des pouvoirs implicites légitime les compétences que se donne elle-même une organisation internationale du moment que ces compétences vont dans le sens des buts et des valeurs définies dans l'acte constitutif. On distingue alors les compétences normatives, les compétences opérationnelles et les compétences en matière de règlement des différends.

<sup>117</sup> 19 juin 1992 : Déclaration de Petersberg.

même de ces missions donne lieu à des interprétations différentes. Pour certains Etats membres de l'UE<sup>118</sup>, il ne peut s'agir que de tâches où l'usage de la force est réduit au strict minimum: missions humanitaires, évacuation de ressortissants, maintien de la paix. Pour d'autres, au contraire, il faut inclure les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix. On parle ainsi des volets « haut » et « bas » de Petersberg (illustration particulière de l'opposition entre « *soft security* » et « *hard security* »).

### Les Européens divisés sur le contenu de la PESD

Le projet européen suscite de nombreuses controverses tant sur l'objectif à atteindre que sur les modalités pour y parvenir. C'est particulièrement vrai en matière de politique étrangère et notamment lorsque on aborde les questions militaires. Chaque état membre de l'UE défend sa propre position mais celle-ci n'est que le reflet de débats internes où s'expriment à différents degrés de multiples acteurs: gouvernement, armée(s), complexe militaro-industriel, monde académique, médias, opinions publiques... Surtout, la PESD ne peut se concevoir qu'en référence aux Etats-Unis<sup>119</sup> qui, eux aussi, s'interrogent sur la politique à adopter car, peut-être pour la première fois en 50 ans, l'Amérique n'a pas un intérêt stratégique évident à favoriser l'union plutôt que la désunion

<sup>118</sup> Cette notion « d'Etat membre » prend ici toute son importance. La PESD relève du « deuxième pilier » de l'UE : chaque état membre défend donc sa propre position mais celle-ci n'est que le reflet de débats internes où s'expriment à différents degrés de multiples acteurs : gouvernement, secteur privé, complexe militaro-industriel, monde académique, médias, opinion publique etc. En outre la Commission de Bruxelles demeure un intervenant majeur au travers de l'Office d'aide humanitaire (ECHO) mais aussi de la BEI (Banque européenne d'investissement) et de la BERD (banque européenne pour la reconstruction et le développement).

<sup>119</sup> Les Etats-Unis sont qualifiés de « nation indispensable » par l'ancien Secrétaire d'Etat américain, Madeleine ALBRIGHT.

des Européens<sup>120</sup>. Se posent alors plusieurs questions essentielles: « plus d'Europe » signifie t-il automatiquement « moins d'Amérique » ? Un rééquilibrage est-il indispensable, souhaitable ou au contraire néfaste ? Dit autrement: faut-il s'aligner sur l'Amérique, la « multilatéraliser » ou la concurrencer ? En fonction des réponses apportées à ces interrogations, nous distinguerons de façon schématique, quatre « écoles de pensées » qui divisent les Européens sur le sens et le contenu de la PESD : les « souverainistes », les défenseurs d'une « Europe-puissance », les « atlantistes » et les « neutres ».

#### Les souverainistes

La PESD relève du deuxième pilier et s'inscrit clairement dans un cadre intergouvernemental. Pour les souverainistes, il ne saurait en être autrement car l'armée est par essence le dernier rempart de la nation (de nombreux militaires de carrière<sup>121</sup> se rattachent à ce courant dit « réaliste »). Les souverainistes se trouvent notamment dans des pays comme la Grande-Bretagne et la France, deux Etats qui, forts de leur siège permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU et de leurs possessions d'outremer, continuent de croire à leurs vocations universelles. Assumant pleinement le concept de « concert des nations », les souverainistes reconnaissent la nécessité de coopérer entre alliés (Européens, Anglo-saxons ou autres), mais considèrent que chaque pays doit pouvoir garder en permanence son indépendance de décision.

<sup>120</sup> Adela GOOCH, op. cit.

<sup>121</sup> Cf. Général (CR) Christian CLARKE de DROMANTIN, « La France, sujette ou souveraine ? Réflexion sur l'Europe et ses Nations », *Le Casoar*, n°171, octobre 2003, p 47-50. L'auteur, officier français, dénonce le projet « européiste » et « la perte programmée » de l'indépendance et de la souveraineté nationales. Il propose ainsi de remplacer le futur Ministre des affaires étrangères de l'UE par un « Monsieur PESDC » qui pourrait être un jour le secrétaire général d'une « Alliance de défense de l'Union Européenne » à créer sur le modèle de l'OTAN.

### Les tenants d'une Europe-puissance

Pour d'autres, il s'agit de donner à l'UE des capacités militaires à la hauteur de sa puissance économique et démographique: la fin de la guerre froide aurait sonné l'heure de l'Europe. Certes, la lente émergence d'une conscience européenne ne permet pas d'envisager un quelconque nationalisme européen. En revanche, il faudrait désormais se préparer au risque d'un nouvel isolationnisme américain<sup>122</sup> ou, *a contrario*, se prémunir face à l'unilatéralisme de « l'hyperpuissance<sup>123</sup> ». Mais cette vision d'une UE « seconde de personne » est loin d'être uniforme dans l'esprit de ses promoteurs. Ainsi, il existe toujours des « fédéralistes » qui rêvent de créer une armée européenne intégrée où les hiérarchies nationales de 25 Etats seraient imbriquées jusqu'aux plus bas échelons (on connaît la prégnance du paradigme fédéraliste dans la construction européenne depuis ses origines). D'autres, plus réalistes, ne remettent pas en cause le système actuel - c'est-à-dire la mise à disposition des unités militaires par les Etats membres - mais préconisent de fondre toujours plus l'UEO dans l'Union Européenne qu'ils conçoivent comme un multiplicateur de force<sup>124</sup>.

<sup>122</sup> 8% à peine des troupes américaines sont mises à la disposition de l'OTAN. Ce chiffre traduit la nouvelle orientation stratégique des Etats-Unis en direction de l'Asie. Général Philippe MORILLON, « La nouvelle architecture européenne de défense et de sécurité », *Diplomatie Magazine*, n°6, novembre 2003, p. 70.

<sup>123</sup> Expression forgée par l'ancien ministre français des affaires étrangères, Hubert VEDRINE. Cf. Hubert VEDRINE, *Face à l'hyperpuissance - Textes et discours 1995-2003*, Paris, Fayard, 2003.

<sup>124</sup> Général (CR) Jean COT, « L'Europe sans influence – réflexion sur la puissance », *Le Casoar*, n°170, juillet 2003, pp. 12-15 : « *Le seul espoir de faire entendre la voie de la France dans le monde passe par l'Europe politique (...) l'UE ne peut avoir un poids réel dans le monde si elle ne passe pas du statut d'Europe espace à celui Europe puissance* », *rendue sage par toutes les folies de son histoire. Parce que l'UE n'est pas le Pape ni le Dalaï Lama, elle n'existera pas dans le monde tant qu'elle*

C'est d'une certaine manière le point de vue des autorités françaises<sup>125</sup>, allemandes, belges et luxembourgeoises. Faut-il aller encore plus loin ? Promoteurs d'une « *Europe forte indépendante et souveraine*<sup>126</sup> », certains n'hésitent pas à souhaiter ouvertement la disparition de l'OTAN<sup>127</sup>. Cette dernière reste pourtant incontournable et les Etats-Unis ne manquent pas de relais pour défendre les vertus du lien transatlantique.

#### Les atlantistes

Les « atlantistes » ne sauraient cependant être considérés comme de simples vassaux de l'Amérique et leurs motivations sont diverses. Ainsi, de nombreux Européens ne considèrent l'UE que comme un grand marché unique et se satisfont pleinement du « parapluie américain » pour des raisons à la fois historiques (le souvenir de la Seconde Guerre Mondiale), géopolitiques (se protéger d'une Russie toujours inquiétante) et économiques (entretenir un outil militaire moderne coûte de plus en plus cher). D'autres prennent acte de la transformation réussie de l'OTAN

---

*consacrera en ordre dispersé, moins de 1,4% de ses ressources annuelles aux actions de sécurité ».*

<sup>125</sup> Sylvie BERMANN, ambassadeur représentant la France au Comité politique et de sécurité de l'Union Européenne, interview, *Armées d'aujourd'hui*, n°281, juin 2003, pp. 12-13 : « *L'objectif de la France est connu : faire de l'Europe un véritable acteur sur la scène internationale. Un acteur ayant à sa disposition toute la gamme des moyens, y compris militaires, pour faire face aux crises et être prêt à y répondre ».*

<sup>126</sup> Jean THYRARD, *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, p. 50 : « *La vocation de l'Europe n'est pas d'être à la traîne des Etats-Unis. La vocation de l'Europe est d'être un partenaire stratégique, capable d'apporter sa pierre et sa plus value dans la conduite politique, économique et diplomatique du monde».*

<sup>127</sup> Général (CR) Jean COT, op. Cit. pp. 12-15. L'auteur déclare souhaiter de longue date la mort de l'OTAN qui placerait les Européens devant leurs responsabilités.

depuis la fin de la Guerre froide et préconisent le renforcement de l'IESD (Identité Européenne de Sécurité et de Défense), c'est-à-dire le pilier européen de l'Alliance atlantique. En acceptant la « règle des trois D<sup>128</sup> », les Européens créeraient les conditions d'une autonomisation progressive tout en « ligotant le Gulliver américain », toujours soupçonné de vouloir quitter le continent prématurément. Enfin, certains considèrent qu'il n'y a pas lieu de choisir entre l'IESD et la PESD mais que c'est la PESD qui conduira à l'IESD (ce qui suppose de conserver l'OTAN ou, au moins, l'Alliance atlantique conçue comme un vaste forum).

En tout état de cause, les PECO de la « Nouvelle Europe » misent sur les Etats-Unis pour assurer leur défense dans un cadre « otanien »<sup>129</sup>. Leur soutien à la guerre en Irak est de ce point de vue éloquent. L'élargissement de l'OTAN du 29 mars 2004<sup>130</sup> (Lituanie, Estonie, Lettonie, Slovaquie, Slovénie, Bulgarie et Roumanie) rappelle par ailleurs que les Etats-Unis n'entendent pas se désintéresser de l'organisation militaire euratlantique. A la faveur de ce cinquième élargissement et dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les troupes US pourraient aussi se redéployer plus à l'Est (au détriment de l'Allemagne où est encore stationnée la majeure partie des soldats américains en Europe).

<sup>128</sup> Madeleine ALBRIGHT, *Financial Times*, 7 décembre 1998 : non Duplication, non Découplage, non-Discrimination des moyens de l'UE vis-à-vis de l'OTAN.

<sup>129</sup> Paul LATAWSKI, « The New Members : Changing the Thrust ? », 716<sup>ème</sup> conférence de Wilton Park, Sussex, 17 juillet 2003 ([www.wiltonpark.org.uk/web/conferences](http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences)).

<sup>130</sup> Adhésion à l'OTAN le 29 mars 2004 des trois pays baltes, de la Slovaquie et de la Slovénie en compagnie de la Bulgarie et de la Roumanie. En décembre 1997, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque avaient adhéré à l'Alliance atlantique. L'OTAN compte désormais 26 membres. L'Albanie, la Croatie et l'ex République Yougoslave de Macédoine participent en outre au « *NATO's Membership Action Plan* » (MAP).

### Les neutres

L'Irlande, l'Autriche, la Finlande, la Suède, Chypre et Malte restent attachées à leur neutralité et ne soutiennent par conséquent la PESD qu'avec une grande vigilance. Ces pays s'en tiennent à une interprétation très restrictive des tâches de Petersberg et se réservent le droit de ne pas participer aux missions engageant des moyens de l'OTAN. Enfin, ils sont opposés à l'adoption par l'UE d'une clause de défense mutuelle qui ne prendrait pas en compte leur spécificité. Il faut noter par ailleurs que ces Etats (à l'exception de Malte et de Chypre) ont souvent fourni des contingents de casques bleus à l'ONU. L'Union Européenne ne saurait se passer de leur expertise civile et militaire en matière de maintien de la paix.

### Le cas particulier de la Grande-Bretagne

Dans ce survol des divergences européennes, le cas du Royaume-Uni mérite une attention particulière. A la fois « souverainiste » et « atlantiste » du fait de son histoire, la Grande-Bretagne a semble t-il tiré les conséquences des guerres dans les Balkans. Le Sommet de Saint Malo en 1998 est ainsi souvent présenté comme un « revirement »<sup>131</sup> et la suprématie américaine lors de l'intervention au Kosovo en 1999 a encore accentué cette tendance<sup>132</sup>. En outre, la manière dont les Américains mènent sans

<sup>131</sup> « *The British volte-face at St. Malo* », Michael BRENNER, op. cit. p. 200.

<sup>132</sup> Le 1<sup>er</sup> novembre 2000, le ministre de la défense britannique, Geoff HOON, déclarait devant la Chambre des Communes : « *Bien que la crise du Kosovo ait parfaitement réussi à atteindre tous les objectifs politiques et militaires, nous avons trop dû nous appuyer sur les Américains et leurs moyens. Nous ne pouvons pas, et nous ne devons pas le faire indéfiniment pour les crises qui surviennent à notre porte. C'est pourquoi nous sommes au premier rang de ceux qui veulent adapter et moderniser les capacités de défense de l'Europe, comme nous l'avons fait pour les nôtres (...)* Nous

partage la « Coalition » en Irak pourrait également conduire l'intelligentsia militaire de Sa Majesté à plus de sympathie vis-à-vis de la PESD. Cet intérêt pour une Europe de la Défense reste cependant ambigu et, de fait, la position adoptée par Tony BLAIR semble parfois relever du grand écart. Pourtant, il est évident que rien de sérieux ne se fera sans les Britanniques, sur le plan politique comme sur le plan purement militaire et opérationnel.

### **Les surprises de l'Eurobaromètre**

La crise irakienne servira-t-elle d'accélérateur à la PESC et à la PESD ? Les derniers Eurobaromètres publiés en mai 2004 montrent en tout cas que les opinions publiques continuent à soutenir massivement l'idée d'une politique étrangère commune mais aussi la perspective d'une défense européenne.

Il est remarquable que chez les dix pays « entrants », la PESD soit également largement plébiscitée (79% d'opinions favorables) et cela alors même que cinq d'entre eux viennent d'intégrer l'OTAN<sup>133</sup>. Concernant les élections européennes de juin 2004, les considérations nationales et socio-économiques arrivent en tête des préoccupations des citoyens de l'Union. Il faut pourtant noter que la PESD (8<sup>ème</sup> position, citée par 22% des sondés) devance là encore la PESC (9<sup>ème</sup> position, 20% des sondés). De tels résultats sont cependant à prendre avec précaution car, on l'a vu plus haut, le terme « Politique européenne de sécurité et de défense » peut avoir de multiples significations dans l'esprit des citoyens.

---

*voulons donner à l'Union Européenne la capacité de prendre à la fois des décisions militaires et le contrôle politique des opérations de gestion des crises ».* Cf. Geoff HOON, Discours à la Chambre des Communes, 01 novembre 2000 (consultable sur le site [www.amb-grandebretagne.fr](http://www.amb-grandebretagne.fr)).

<sup>133</sup> Adhésion à l'OTAN le 29 mars 2004 des trois pays baltes, de la Slovaquie et de la Slovénie avant leur entrée dans l'UE le 01 mai 2004.

## Les Européens et la PESC

(+ x) : comparaison depuis octobre 2003.

<b>PESC</b>	<b>Opinions favorables</b>	<b>Pays le plus favorable</b>	<b>Pays le plus réticent</b>	<b>Remarques</b>	<b>Pays neutres</b>
<b>UE 15</b>	72% (+2)  16% contre 11% sans opinion	Grèce 78%	RU 39%	Moyenne toujours supérieure à 70 depuis l'automne 1998	Suède 55% (+11) Finlande 57% (+9) Irlande 60% (+7) Autriche 57% (-7)
<b>Les 10 nouveaux membres</b>	68% (+3)	Chypre 81% (+0)	Malte 50% (+5)	Pologne 70% (+4)	

## Les Européens et la PESD

<b>PESD</b>	<b>Opinions favorables</b>	<b>Pays le plus favorable</b>	<b>Pays le plus réticent</b>	<b>Remarques</b>
<b>UE 15</b>	65% (+1)  22% contre 13% sans opinion	Italie 83%	RU 52 % (+4)	Moyenne toujours supérieure à 63 depuis l'automne 1998
<b>Les 10 nouveaux membres</b>	79% (+3)	Chypre 91% (+ 4)	Malte 54% (+3)	Pologne 79% (+ 6)

Source : Eurobaromètre 61 (printemps 04) publié en mai 2004. Les résultats détaillés de ce sondage sont consultables sur le site [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/index.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index.htm).

Ces chiffres illustrent bien les propos de André DUMOULIN : « *Nous percevons un décalage entre l'aspiration sociologique des populations européennes à une défense commune et les réticences nationales des non-alignés à y parvenir, de même apparaît-il entre l'opinion publique des pays futurs adhérents plus européistes que leurs gouvernements*<sup>134</sup> ».

<sup>134</sup> André DUMOULIN, « Comment se porte la Politique européenne de sécurité et de défense ? », Sénat, Bruxelles, 21 janvier 2004, p. 3 (Intervention lors d'une journée d'études de parlementaires de l'UEO, consultable sur le site [www.assembly-weu](http://www.assembly-weu)).

*Vers une stratégie globale : « A Secure Europe in a Better World »*

Les « réalistes » se plaisent à rappeler que les Etats restent les acteurs principaux lorsque l'on aborde le thème de la « puissance » (domaine des intérêts et des capacités militaires). Nul ne s'étonnera donc que les Européens ont de grandes difficultés pour s'entendre sur le sens et le contenu d'une politique extérieure commune, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de questions touchant à la défense. On se souvient que le Traité d'Amsterdam avait créé deux nouveaux organes :

- le poste de Secrétaire général du Conseil de l'UE et Haut Représentant pour la PESC (le Haut Représentant assumant également les fonctions de Secrétaire général de l'Union de l'Europe Occidentale) ;

- l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR). Composée d'une vingtaine de spécialistes provenant des Etats membres, du Conseil de l'UE, de la Commission européenne et de l'UEO, l'UPPAR est rattachée au Haut représentant pour la PESC. Son rôle est de fixer les priorités stratégiques de l'UE et de déterminer les moyens pour les mettre en œuvre.

La guerre en Irak de 2003 a montré les limites de la PESC<sup>135</sup>, mais on semble néanmoins se diriger vers un consensus *a minima* en matière de sécurité et de défense. En effet, si la possibilité d'une guerre entre Etats membres de l'UE paraît de plus en plus improbable, les gouvernements des 25 Etats membres sont conscients que le monde de l'après-guerre froide reste un foyer de

<sup>135</sup> « Lettre des huit », « Déclaration de Vilnius », menace de veto de la France etc. : les désaccords sur la crise irakienne s'inscrivent dans le débat plus large des relations transatlantiques.

crises et de conflits violents. Les attentats du 11 septembre 2001 (Etats-Unis) et du 11 mars 2004 (Madrid) ont montré que, désormais, plus personne ne peut se sentir complètement à l'abri.

Le « *Strategy paper* » présenté par Javier SOLANA (Haut Représentant pour la PESC) le 20 juin 2003<sup>136</sup> représente ainsi une avancée unanimement saluée. Ce document définit en effet pour la première fois, de manière achevée, les objectifs stratégiques de l'Union Européenne et ses implications en matière de politique extérieure. Trois objectifs majeurs sont énoncés :

- premièrement, promouvoir la stabilité et la bonne gouvernance chez les états voisins ;
- deuxièmement, construire un ordre mondial plus responsable et s'appuyant sur un véritable multilatéralisme ;
- troisièmement, faire face à la fois aux anciennes et aux nouvelles menaces qui pèsent sur la paix mondiale.

On remarquera qu'à la différence de l'OSCE, l'UE ne se considère pas comme une organisation régionale au titre du Chapitre VIII de la Charte de l'ONU. Elle affiche au contraire des ambitions « globales » pour participer à la paix et à la sécurité internationales : « *The European Union is, like it or not, a global actor (...) it should be ready to share in the responsibility for global security*<sup>137</sup> ». L'UE s'est néanmoins fixée comme zone d'action privilégiée son « étranger proche ». Toujours par la voix de son Haut Représentant, elle se propose « *d'étendre la zone de sécurité autour de l'Europe, de créer des cercles de bonne gouvernance sur les frontières orientales - des Balkans au Caucase - et sur le pourtour méditerranéen*<sup>138</sup> ».

<sup>136</sup> Javier SOLANA, « *A Secure Europe in a Better world* », Conseil Européen de Salonique, 20 juin 2003 (consultable sur le site <http://ue.eu.int/solana>). Ce document a été complété lors du Conseil Européen de Bruxelles du 12 décembre 2003 pour devenir officiellement la « Stratégie Européenne de Sécurité ».

<sup>137</sup> Javier SOLANA, op. cit. p. 2.

<sup>138</sup> Javier SOLANA, « L'UE, pilier d'un monde nouveau », *Le Monde*, 23

Surtout, la nouvelle « stratégie européenne de sécurité » désigne trois menaces essentielles :

- le terrorisme (l'Europe étant à la fois une cible et une base d'opération pour les terroristes)<sup>139</sup> ;
- la prolifération des armes de destruction massive ;
- les Etats en déliquescence (*Failed states*), foyers de la criminalité organisée.

Ces préoccupations sont très semblables à celles exprimées par les Etats-Unis. Pourtant, les réponses envisagées sont sensiblement différentes (le *US National Strategy paper* de 2002 avait suscité un certain émoi du côté des Européens, inquiets de ce qu'on a pu appeler la « règle des trois P » : *prevention, preeminence, preemption*<sup>140</sup>). Pourtant, pour répondre à ces menaces nouvelles, Javier SOLANA propose de développer une culture stratégique propre et de favoriser des « *interventions précoces, rapides et si nécessaire, vigoureuses* » en élargissant le spectre des missions de

---

septembre 2003 (consultable sur le site <http://ue.eu.int/solana>).

<sup>139</sup> Suite aux attentats de Madrid (11 avril 2004), l'UE a nommé un « Monsieur terrorisme ». Sans aller jusqu'à la création d'une « CIA européenne », on s'achemine vers une meilleure coordination des services de renseignement, des polices et des systèmes judiciaires des Etats membres.

<sup>140</sup> Guenter BURGHARDT, « EU Civilian Crisis Management Capabilities and the Emerging EU security Strategy », *The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, Conference, October 3-5, 2003*, p. 6 ([www.eurunion.org/news/speeches/2003](http://www.eurunion.org/news/speeches/2003)). L'auteur, chef de la délégation de la CE aux Etats-Unis, estime que l'UE répond aux menaces par les « trois P fondateurs de l'UE » (paix, prospérité, partenariat) auxquels on aurait ajouté un « quatrième P » : « *Polarization* » (multipolarité). Sans méconnaître les différences d'approche, G. BURGHARDT plaide pour une coopération transatlantique renforcée sur la base de la complémentarité.

Petersberg<sup>141</sup>. Les tâches de Petersberg devraient donc inclure à l'avenir des opérations de désarmement conjointes, l'aide aux pays tiers dans la lutte contre le terrorisme mais aussi dans les réformes en matière de sécurité. Tout cela suppose évidemment un gros effort d'optimisation et de rationalisation des moyens ainsi qu'une augmentation des ressources allouées.

Remarquons que la Commission Européenne entend bien participer à cet effort de l'UE<sup>142</sup> : « *La Commission envisage, dans la limite de ses compétences, de s'engager plus activement dans le domaine de la sécurité. Ceci pourra prendre la forme d'actions visant à l'amélioration des services de police, la promotion de la reconversion civile, le désarmement et la non prolifération (tant pour les armes de destruction massive que pour les armes conventionnelles). La Commission pourrait soutenir des formations sur le respect des droits de l'homme visant l'ensemble du secteur de la sécurité* ». En réalité, il semble même que l'on s'achemine vers un partage des rôles entre « l'intergouvernemental » et les institutions relevant du pilier communautaire : « *La Commission concentrera son assistance, dans les situations de post-conflit, sur la consolidation de la paix et la prévention des conflits futurs, en particulier à travers des programmes de réhabilitation, des mesures de réhabilitation liées aux enfants, des programmes DDR<sup>143</sup> de*

<sup>141</sup> Cet élargissement est notamment souhaité par la France. Cf. Sylvie BERMANN, interview, *Armées d'aujourd'hui*, Op. cit. : La diplomate, ambassadeur représentant la France au Comité politique et de sécurité de l'Union Européenne, déclarait en juin 2003 qu'il faut « *élargir les missions de Petersberg, jusqu'ici cantonnées à la gestion des crises à l'extérieur de l'Union, en amont comme en aval, qu'il s'agisse des actions de prévention, de la lutte contre le terrorisme ou contre la prolifération des armes de destruction massive.* »

<sup>142</sup> Cf. la *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, op. cit. p. 34.

<sup>143</sup> DDR : désarmement, démobilisation, réintégration des anciens combattants.

*même que des actions de soutien aux processus de réconciliation<sup>144</sup> ».*

Pour l'UE élargie à 25 membres, de multiples enjeux politiques, institutionnels, économiques et « opérationnels » se profilent donc si elle veut devenir un véritable pôle de stabilité et de prospérité car « *la mise en place d'un outil efficace de gestion des crises, engendrant un large spectre de moyens civils et militaires en dépend<sup>145</sup> ».*

#### *Avancées et enjeux de la PESD*

Aujourd'hui la PESD semble en panne mais « *la PESD avance toute seule* », sans calendrier défini. C'est en tout cas l'analyse du Représentant militaire adjoint de la France au Comité de l'Union Européenne, le Contre-amiral Jean DUFOURCQ<sup>146</sup>. Selon ce dernier, « *Les choses se structurent à partir de projets politiques divers des uns et des autres mais nourris par des intérêts communs et des valeurs communes sans conteste. Pas d'image globale du devenir de la PESD donc, mais des besoins réels que l'on aborde en commun. Et plus tard on nommera ce projet, qui n'en est pas vraiment un, mieux ce sera !* »

Qu'en est-il réellement ? L'année 2003 a semblé en tout cas être une année charnière pour la politique de défense commune de l'UE après plusieurs années passées à assembler les pièces du puzzle européen tant en interne que vis à vis de la « Nouvelle OTAN ».

<sup>144</sup> Cf. la *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, op. Cit. p. 34.

<sup>145</sup> Cf. Philippe MORILLON, « La nouvelle architecture européenne de défense et de sécurité », *Diplomatie Magazine*, n°6, novembre 2003, pp. 70-72.

<sup>146</sup> Contre-Amiral Jean DUFOURCQ, « L'opération CONCORDIA ou l'épreuve du réel », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 60-61.

### **De l'Objectif global d'Helsinki à la création d'une chaîne politico-militaire**

L'architecture générale de sécurité européenne ressemble fort peu à un temple antique. Dans ce réseau entrelacé d'organisations internationales (OTAN, UE, OSCE, UEO, voire également le Conseil de l'Europe<sup>147</sup>) il est parfois difficile de cerner le rôle de chacun et les doublons sont inévitables. Soulignons cependant dès à présent que, parmi ces organisations, l'Union Européenne est la seule qui puisse revendiquer une nature « duale », puissance civile ayant à sa disposition des moyens militaires. Pourtant, au sein même des Etats membres de l'UE, le constat de dispersion et de confusion est encore renforcé. Sur les questions de défense, les Etats membres ont longtemps privilégié les accords bilatéraux ou multilatéraux de sorte qu'on recense à ce jour au moins 16 forces binationales ou multinationales (EUROCORPS, EUROFOR, EUROMARFOR, « Amiral Benelux », Groupement aérien franco-britannique etc.) qu'il s'agit désormais d'intégrer au « *rubik's cube* » institutionnel<sup>148</sup> patiemment mis en place.

En juin 1999, le Conseil Européen de Cologne avait annoncé le lancement de la Politique Etrangère de Sécurité et de Défense de l'UE. Six mois plus tard, le Sommet d'Helsinki (décembre 1999) avait amorcé la « démarche capacitaire », tant sur le plan des forces armées que sur le plan de la gestion non militaire des crises<sup>149</sup>

<sup>147</sup> Le statut du Conseil de l'Europe exclut clairement la défense du champ de compétences de l'organisation strasbourgeoise (article 1 alinéa d). Pourtant, le concept de « sécurité démocratique » a permis de justifier les activités du Conseil de l'Europe et de ses experts (CPLRE, Commission de Venise etc. ) tant en amont (prévention) que dans les situations de post-conflit.

<sup>148</sup> Pour reprendre une expression de Jack STRAW, Ministre des Affaires étrangères britannique.

<sup>149</sup> « Existe-t-il un concept européen de gestion non militaire des crises ? » Cf. Agnieszka NOWAK, « L'Union en action: la mission de police en Bosnie », *Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne - Occasional Paper*, N°42, janvier 2003, p. 15, (consultable sur le site

(domaine qui est assurément une nouveauté et qui témoigne de la volonté de prendre en compte l'évolution des opérations de maintien de la paix). L'UE s'était alors donnée un objectif ambitieux (Objectif global ou *Headline goal*) : être en mesure de déployer d'ici 2003, dans un délai de 60 jours, une force militaire interarmées et multinationale pouvant atteindre jusqu'à 60 000 hommes pendant une période d'un an<sup>150</sup>. En juin 2000, le Conseil Européen réuni à Feira<sup>151</sup>, avait défini quatre domaines prioritaires en matière de gestion civile des crises :

- la police ;
- le renforcement de l'Etat de droit ;
- l'administration civile (*Civil Affairs* dans le langage onusien) ;
- la protection civile<sup>152</sup>.

Il était alors décidé de compléter le dispositif militaire précité par des moyens civils des Etats membres mis à la disposition de l'UE ou d'une organisation partenaire<sup>153</sup> : 5000 policiers (dont 1000

---

[www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)). Dans cette étude, l'auteur propose une définition de la gestion civile des crises : « *une intervention du personnel non militaire dans une crise, violente ou non violente, dans le but de prévenir toute escalade ultérieure de cette crise et d'en faciliter la résolution* » .

<sup>150</sup> Selon les standards des armées modernes, on estime que le déploiement de 60.000 soldats exige une force opérationnelle totale de 200.000 hommes. Un nombre égal de personnels est indispensable pour soutenir l'ensemble. Pour chaque soldat effectivement engagé sur le terrain, il faut donc compter cinq à six personnes « en arrière ». Le *Headline Goal* incluait aussi la mise à disposition jusqu'à 400 avions de combat et d'une centaine de navires. On pensait alors que 80% de ces moyens seraient fournis par la France, le Royaume Uni, l'Allemagne et l'Italie.

<sup>151</sup> Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000. Le Sommet souligne « *la complémentarité entre aspects civils et militaires de la gestion des crises couvrant l'ensemble des champs des missions de Petersberg* ».

<sup>152</sup> Agnieszka NOWAK, op. cit. p. 15 et suivantes.

<sup>153</sup> Le Rapport BRAHIMI (Recommandations X et XI) encourageait les

projetables dans les 30 jours), 200 juges et spécialistes de la justice, forces de protection civile etc. Suite au Conseil européen de Feira, le Conseil de l'UE créait par ailleurs en mai 2000 « le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM)<sup>154</sup>. Enfin, en décembre 2000, le Traité de Nice institutionnalisa une chaîne politico-militaire avec des organes permanents de sorte que la PESD sera déclarée officiellement opérationnelle fin 2001 lors du Conseil Européen de Laeken<sup>155</sup>. Concernant la gestion civile des crises, le Conseil de Laeken avait en outre décidé de donner la priorité à la composante « police »<sup>156</sup>.

Concrètement, à Nice, il a été convenu que l'UE serait autonome dans la phase pré-décisionnelle. Le Haut Représentant pour la PESC, Javier SOLANA, est assisté d'un Centre de prévention et d'un « *Special Adviser* » qui représente les services de renseignement mis à disposition par les Etats. La décision d'engager des moyens militaires appartient ensuite au Conseil Européen mais la mise en œuvre est confiée à trois organes politico-militaires créés de toutes pièces: le COPS, le CMUE et l'EMUE :

---

Etats membres de l'ONU à constituer des partenariats régionaux pour la formation de spécialistes civils et de police, le tout, dans un souci d'harmonisation. A Feira, il est prévu que le déploiement de policiers de l'UE puisse s'effectuer soit au profit d'une organisation internationale tiers (ONU, OSCE) soit en tant qu'opération autonome de l'Union Européenne.

<sup>154</sup> Décision du Conseil du 22 mai 2000 instituant un Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, 2000/354/PESC. Le CIVOM fonctionne comme un groupe de travail du Conseil. Il agit au profit du COREPER.

<sup>155</sup> Six mois plus tôt, le 20 juillet 2001, le Conseil de l'UE avait aussi décidé la reprise du Centre satellitaire de l'UE (Torrejon, Espagne) et de l'Institut de l'UE d'études stratégiques (Paris). Le 26 février de la même année, le Conseil avait autorisé la mise en place d'un Mécanisme de Réaction Rapide permettant de financer dans l'urgence des actions à caractère civil. Cf. *Council Regulation (EC) 381/2001*.

<sup>156</sup> « [ le Conseil a] décidé de recenser tout d'abord des objectifs concrets, selon une approche pragmatique par le bas, axée sur les besoins opérationnels ». Agnieszka NOWAK, op. cit. p. 15.

- le COPS (Comité politique et de sécurité) est une structure intergouvernementale avec des représentants des Etats ayant rang d'ambassadeurs. Sa fonction principale est de suivre la situation internationale et de contribuer à la définition des politiques dans le cadre de la PESD. En cas de crise, il est sollicité pour donner une réponse cohérente de l'Union Européenne. Lors de opérations militaires, il est responsable du contrôle politique et de la direction stratégique. Le COPS coopère avec le Haut Représentant qui en assume la présidence dans le cadre des actions communes. Il bénéficie des avis et recommandations du CMUE ;

- le CMUE (Comité militaire de l'UE) est composé des chefs d'état-major des armées nationales ou de leurs représentants. Présidé par un officier général<sup>157</sup>, le CMUE exerce la direction militaire de toutes les opérations militaires de l'UE et joue le rôle de conseiller militaire du Haut Représentant<sup>158</sup> ;

- l'EMUE (Etat-major de l'UE) est directement rattaché au Haut Représentant. Il exerce des fonctions opérationnelles d'alerte rapide, d'évaluation de la situation et de planification stratégique pour les opérations conduites par l'UE. Dirigé initialement par un officier allemand, un général de corps d'armée français en a pris le commandement le 26 février 2004. Rassemblant initialement 135 officiers<sup>159</sup>, sa composition a été élargie avec l'élargissement du 01 mai 2004.

Avec un œil averti, on observe qu'il n'existe donc pas d'état-major stratégique opérationnel interarmées européen (ce que d'aucuns appellent le « chaînon manquant »). Une telle structure

<sup>157</sup> Le premier officier désigné en 2001 était un général finlandais.

<sup>158</sup> On ne peut s'empêcher de faire la relation avec les articles 46 et 47 de la Charte de l'ONU qui prévoyait un Comité d'Etat-major travaillant au profit du Conseil de sécurité de l'organisation mondiale.

<sup>159</sup> Cf. le témoignage d'un officier français servant à l'EMUE : Jacques MAGUIN, « Officier intégré à l'état-major de l'Union Européenne », *Le Casoar*, n°170, juillet 2003, pp. 28-29.

permettrait de diriger *effectivement* les opérations à partir de Bruxelles. Pour contourner ce problème majeur, l'UE a adopté le concept pragmatique de « Nation cadre » (*Framework nation*) : en cas de déclenchement d'une opération, un état-membre est chargé de fournir les moyens de commandement nécessaires (ossature/armature/noyau clé) mais en les « multinationalisant »<sup>160</sup>. Ces moyens peuvent être mis en œuvre tant au niveau stratégique qu'au niveau opératif<sup>161</sup>. La nation-cadre doit donc maîtriser les grandes fonctions opérationnelles transverses (commandement, renseignement, systèmes d'information et de communication<sup>162</sup>) mais aussi avoir des capacités en matière de planification (ciblage), de constitution de forces, de coordination, de soutien logistique etc. La nation-cadre doit évidemment participer de manière significative à l'opération (20 à 30 % des effectifs engagés). Dans cette optique, et non sans émulation, certains pays européens se sont engagés dans des réformes ambitieuses de leurs systèmes de commandement. A

<sup>160</sup> Pour l'UE, « la nation-cadre est une nation ou un groupe de nations qui, s'étant portée volontaire, a reçu l'accord du Conseil pour assumer des responsabilités spécifiques dans le cadre d'une opération dont l'UE exerce le contrôle politico-militaire » (Berlin 1996, confirmé dans la loi de programmation française de 1996 et à Saint Malo en 1998). Le concept a été inventé auparavant par l'OTAN, le SHAPE s'intéressant au rôle des nations ayant des compétences particulières. On distingue la « nation-cadre » de la « nation-pilote ». Dans le premier cas, un pays exerce une responsabilité globale. Dans le second cas, la responsabilité est sectorielle (exemple : le soutien logistique dans tel ou tel domaine). Enfin, une force internationale rassemble également des « nations participantes ».

<sup>161</sup> Le niveau opératif est le niveau de la guerre auquel une opération de grande envergure et des campagnes sont planifiées, conduites et soutenues, en vue d'atteindre des objectifs stratégiques sur des théâtres ou des zones d'opération. Ce niveau est donc à la fois celui du théâtre et celui de la Force interarmées multinationale. Il requiert une forte cohérence interarmées et une bonne interopérabilité entre alliés (moyens, procédures etc.).

<sup>162</sup> Systèmes informatisés de commandement, cartographie numérisée (on parle de la « numérisation du champ de bataille ») etc.

titre d'exemple, la France s'est efforcée - depuis le Sommet de Nice - d'acquiescer la capacité de fournir à la fois un Etat-major stratégique (Centre de Conduite et de planification des opérations dit CPCO<sup>163</sup>) et un Etat-major de niveau opératif<sup>164</sup>.

A ce jour, cinq grands quartiers généraux nationaux peuvent prétendre à diriger au niveau stratégique une opération pour le compte de l'UE : Larissa (Grèce), Northwood (Grande Bretagne)<sup>165</sup>, Potsdam (Allemagne)<sup>166</sup>, Paris (France) et Vérone (Italie). Mais dans l'esprit des concepteurs de la chaîne politico-militaire de l'Union, tout doit être compatible avec l'OTAN. A cet égard, la conclusion fin 2002 d'accords permanents entre l'Union Européenne et l'organisation transatlantique a ouvert de nouvelles perspectives : l'UE peut ainsi avoir recours à certains moyens de l'OTAN quand bien même les Européens conduiraient une opération autonome.

<sup>163</sup> Le 1<sup>er</sup> septembre 2002, l'Etat-major de planification interarmées (EMIA) basé à Creil a fusionné avec le Centre opérationnel interarmées (COIA) de « l'îlot Saint Germain » au cœur de Paris. La France parle de « pré-CPCO » en attendant l'installation du CPCO dans de nouveaux locaux au Mont Valérien (Ouest de Paris). Cet Etat-major est décrit comme un « outil unique de planification et de conduite des opérations » pouvant être mis à la disposition de l'UE lorsque la France est nation-cadre. Source: Ministère de la Défense, Paris.

<sup>164</sup> Le Commandement de la Force d'action terrestre (CFAT) basé à Lille doit être en mesure de mettre sur pied un PC de classe OTAN ou un PC de théâtre multinational

<sup>165</sup> Professionnalisées de longue date, les forces britanniques se sont restructurées à partir de 1998 pour s'adapter aux nouvelles missions de projection. Il semble qu'elles aient une longueur d'avance en matière de coopération interarmées. Cf. Maxime MILLEFERT et Elisabeth VALLET, « Les forces armées britanniques à l'heure de la mutation », *Etudes Internationales*, Volume XXXIV, n°1, mars 2003, pp. 105-128.

<sup>166</sup> Voir aussi la Réforme de la *Bundeswehr* : *Directive générale pour la Défense* du 21 mai 2003 (Ministre P. STRUCK).

### Vers une division des tâches avec l'OTAN ?

Il ne s'agit pas d'exposer en détails la querelle du « *burden sharing* » (partage du fardeau) qui oppose les Etats-Unis à leurs alliés européens mais observons tout de même que de nombreux experts des questions militaires européennes décèlent une division implicite des tâches entre Américains et « Européens » de l'UE<sup>167</sup> : à l'Amérique les opérations de coercition et à l'Union Européenne les opérations de maintien de la paix au sens large (*soft power*, diplomatie préventive, stabilisation post-conflit etc.) ? Certains ont pu dire que les Américains « faisaient le dîner » tandis que les Européens « faisaient la vaisselle »<sup>168</sup>. Une telle vision est non seulement simpliste mais dangereuse car elle laisse entendre que certaines tâches sont plus nobles ou plus importantes que d'autres. Hors, nous constatons chaque jour « qu'il est plus facile de gagner la guerre que de gagner la paix ».

Quoi qu'il en soit - et contrairement à une idée reçue - les Etats-Unis ont toujours été favorables à un effort accru des « Européens » pour acquérir des capacités militaires crédibles. Evidemment, Washington ne conçoit cette évolution que dans le cadre large de l'OTAN d'où la mise en place progressive de mécanismes visant à donner plus de souplesse au système hérité de la Guerre froide. En 1994, l'organisation adopte ainsi le concept de GIFM ou Groupes de forces interarmées multinationaux. Il s'agit de rendre possible la création de modules de forces « *séparables mais non séparés* » de l'OTAN, projetables dans le cadre des nouvelles missions de l'Alliance<sup>169</sup>. En 1996, les ministres de la défense de l'OTAN

<sup>167</sup> Sur cette division implicite des tâches voir Michael BRENNER, Op. cit. p. 192 et p. 198 mais aussi Adela GOOCH, op. cit. et Antonio MISSIROLI, « The European Union : just a regional Peacekeeper ? », *European Foreign Affairs Review*, n°8, 2003, pp. 493-503.

<sup>168</sup> Robert KAGAN rapporte cette image pour mieux dénoncer la faiblesse des Européens. Cf. Robert KAGAN, op. cit. p. 520.

<sup>169</sup> *Combined Joint Task Force Command* (CJTFC) ou PC de Groupe de Forces Interarmées Multinationales (GFIM) appelé à l'origine COMANFOR dans le cadre de l'UEO.

signent les accords dits « de Berlin ». Le *Deputy SACEUR* (adjoint du Commandant suprême des forces de l'OTAN en Europe, poste tenu alternativement par un allemand et un britannique) peut être désormais être chargé de commander une éventuelle opération européenne. En 1999, cet acquis est confirmé (« Accords Berlin plus ») : l'UE peut accéder aux moyens et capacités de l'OTAN « *au cas par cas et par consensus* », lorsque cette dernière n'est pas engagée en tant que telle. Le communiqué final du Sommet atlantique de Washington (avril 1999) réaffirme la « *ferme volonté de poursuivre le processus de renforcement du pilier européen de l'Alliance* ». Dans la pratique, ces négociations ont longtemps buté sur l'opposition de la Turquie. Finalement, le Sommet atlantique de Prague de novembre 2002 (dit « Sommet de la nouvelle OTAN ») précise que la future « *NATO Response Force* »<sup>170</sup> pourra être déployée en complément de la Force de Réaction Rapide de l'UE<sup>171</sup>. Surtout, le 16 décembre 2002, une déclaration commune des deux organisations donne enfin un cadre formel (accords permanents ou « *standing agreements* ») pour une coopération politique et militaire étroite. On parle alors de « partenariat stratégique » qui se concrétisera dès mars 2003 avec l'Opération CONCORDIA dans l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM)<sup>172</sup>. Enfin, notons que l'établissement de ce partenariat a permis d'organiser le premier exercice conjoint UE/OTAN de gestion des crises du 19 au 25 novembre 2003<sup>173</sup>.

<sup>170</sup> Décision prise par l'OTAN lors du Sommet de Prague de créer une force multinationale de réaction rapide de 21.000 hommes. Cette force devrait être capable de mener des actions de combat de haute intensité.

<sup>171</sup> Cette Force de réaction rapide de l'UE reste à ce jour à l'état de projet.

<sup>172</sup> Pour l'opération CONCORDIA, voir *infra*.

<sup>173</sup> Exercice CME/CMX/03 organisé à Bruxelles en liaison avec les capitales des Etats-membres. Cet exercice visait à tester les coordinations de niveau stratégique tant entre l'UE et l'OTAN que entre les structures de la PESD (dont le centre satellitaire européen) et les instruments civils relevant de la Commission. Il était ouvert à des pays tiers comme le Canada (source : [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/cfsp](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp)). Au même moment avait lieu en Turquie l'exercice « *Allied Response 03* »

### Les propositions de la Convention sur l'avenir de l'Europe<sup>174</sup>

Sur bien des aspects, l'Europe de la défense est embryonnaire. Du point de vue purement politique, le ton est souvent velléitaire et déclaratoire, la règle générale de l'unanimité restant un frein puissant à l'action<sup>175</sup>. Sur le plan des institutions, il suffit de constater la faiblesse quantitative du personnel qui met en œuvre la PESD à Bruxelles : quelques centaines de personnes tout au plus. Mais « *s'agit-il seulement d'incorporer une bureaucratie militaire au monstre administratif de l'Union Européenne ?* »<sup>176</sup>. Pour mener efficacement une gestion de crise multidimensionnelle, il faut une synergie étroite entre les composantes civiles et militaires, tant à Bruxelles que sur le théâtre d'opération. Surtout, il est impératif de mettre en cohérence les trois piliers de l'UE. Une telle entreprise dépasse bien évidemment le cadre de la PESD et de notre propos.

---

visant à tester des capacités de la nouvelle *Nato Response Force* (NRF). Signe de bonne volonté, la France a largement contribué à cette manœuvre (1700 militaires, 8 avions de chasse, 1 Awacs et un ravitailleur en vol).

<sup>174</sup> *Projet de constitution pour l'Europe*, op. cit.

<sup>175</sup> La PESC et *a fortiori* la PESD restent soumises pour l'essentiel à la règle de l'unanimité. Depuis le Traité d'Amsterdam, la décision à la majorité qualifiée est cependant acceptée pour les actions ou positions communes ou toute autre décision fondée sur une stratégie commune. Cette dérogation est toutefois tempérée par le principe de l'absentio constructive : un état peut décider de ne pas participer à une action votée par les autres à la majorité qualifiée. S'il estime ses intérêts vitaux menacés, il peut stopper l'action commune qui ne pourra être débloquée que par un vote à l'unanimité. Par ailleurs le traité de Nice a instauré une procédure de « coopération renforcée » pour la mise en œuvre d'une action ou position commune, à l'exclusion des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Cf. TUE, Titre V (version consolidée).

<sup>176</sup> Colonel Philippe ROMAN-AMAT, « La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : l'état des lieux », *Le Casoar*, n°170, juillet 2003, pp. 19-21.

Rappelons cependant les débats actuels dans l'optique d'une future Constitution sur l'Europe.

Suite au rapport de la Commission des affaires étrangères, des droits de l'Homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen<sup>177</sup> et suite aux réflexions du Groupe de travail VIII présidé par le Commissaire européen Michel BARNIER (aujourd'hui ministre des affaires étrangères français), la Convention sur l'avenir de l'Europe<sup>178</sup> a émis un certain nombre de propositions novatrices concernant la PESD :

- élargissement du spectre des missions de Petersberg<sup>179</sup> avec inclusion de missions de désarmement, de conseil et d'assistance militaire<sup>180</sup> et de lutte contre le terrorisme ;
- coopération plus étroite en matière de défense mutuelle pour les Etats intéressés<sup>181</sup>. Pour ménager l'OTAN et les pays neutres, le

<sup>177</sup> Le contenu de ce rapport est présenté par l'ancien chef de la FORPRONU (aujourd'hui député européen), le Général Philippe MORILLON. Cf. Philippe MORILLON, op. cit.

<sup>178</sup> *Projet de traité instituant une constitution pour l'Europe*, op. cit.

<sup>179</sup> *Projet de traité instituant une constitution pour l'Europe*, article III-210.

<sup>180</sup> L'UE cherche ainsi à soutenir plus efficacement des actions comme le programme RECAMP. RECAMP (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix) a été mis en place par la France en 1998. Ce programme vise à former, entraîner et équiper les forces africaines de maintien de la paix agissant sous un mandat de l'ONU. RECAMP ne se limite pas à l'Afrique francophone et vise une meilleure coopération avec l'Union Africaine. Cf. Emery BRUSSET, « L'horizon européen de RECAMP, l'UE et le règlement des conflits en Afrique », *Ministère de la Défense/Direction des affaires stratégiques* (France), 17 octobre 2003, 50 pages ([www.defense.gouv.fr/das/etude](http://www.defense.gouv.fr/das/etude)). Voir également Fernando FARIA, « Crisis management in Sub-Saharan Africa : the role of the European Union », *ISS Occasional Paper*, N°51, April 2004 (consultable sur le site l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)).

<sup>181</sup> « Dans le cas où un Etat membre serait l'objet d'une agression armée

projet souligne qu'il ne s'agit pas de transformer l'UE en une alliance militaire de sécurité collective ;

- introduction d'une clause de solidarité contre la menace terroriste (par des entités non étatiques uniquement)<sup>182</sup> ;

- élargissement du vote à la majorité qualifiée dans le champ de la PESD<sup>183</sup>. La PESD reste soumise à la règle de l'unanimité mais « l'abstention constructive » est possible ;

- création d'un poste de Ministre des affaires étrangères par fusion du poste de Haut Représentant de la PESD (occupé par Javier SOLANA) et de celui de Commissaire aux Relations extérieures (Chris PATTEN) ;

- création d'une « Agence européenne d'armement et de recherche stratégique » ;

- constitution de groupes pionniers (« coopération structurée »)<sup>184</sup>.

En juillet 2003, Daniela MANCA explicitait ainsi le concept de « coopération structurée » tel que le concevait le *Presidium* de la Convention sur l'avenir de l'Europe<sup>185</sup> :

*« La PESD serait organisée en plusieurs cercles concentriques : ainsi, le premier cercle inclut les missions de Petersberg élargies, auxquelles tous les pays ont souscrit, suivi par des anneaux dits de coopération structurée plus restreint en termes d'Etats membres participant, et destinés aux pays qui remplissent des critères capacitaires élevés qui souhaiteraient souscrire des engagements*

---

*sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte de l'ONU » : Projet de traité instituant une constitution pour l'Europe, article I ;40 paragraphe 7 et article III.214 pour les modalités pratiques.*

<sup>182</sup> Ibid, article I ;42 et article III.231 pour les modalités pratiques.

<sup>183</sup> Ibid, article III-201, paragraphes 2, 3, 4.

<sup>184</sup> Ibid, article I -40, paragraphe 6.

<sup>185</sup> Daniela MANCA, « La politique Européenne de Sécurité et de Défense à la lumière des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe », *Les Cahiers du CREMOC (Université Paris XI)*, juillet 2003, pp. 22-35.

*plus contraignants avec d'autres partenaires pour des missions plus exigeantes. La coopération structurée se distingue de la coopération renforcée - introduite par le Traité de Nice pour les décisions relevant de la PESD - par l'établissement d'accords ad hoc annexés au futur traité sous forme de déclarations. Au sein d'une coopération structurée, seuls les Etats participants prendraient alors part à l'adoption des décisions relatives tant à son évolution qu'aux modalités d'éventuelles opérations, pour la conduite desquelles ils devraient pouvoir s'appuyer sur les structures de l'Union, telles que le COPS ou le Comité Militaire (...) ».* Enfin, dans l'esprit du Présidium, le dernier cercle devait rassembler les Etats désireux d'avoir une défense commune (ancrage de l'article 5 du Traité de Bruxelles dans une déclaration annexée à la Constitution). Bien entendu, des mécanismes d'*opting-in* devraient permettre aux pays partenaires associés ou observateurs de l'UEO de participer à ces coopérations sur une base volontaire<sup>186</sup>.

### **De la Conférence intergouvernementale de décembre 2003 à aujourd'hui<sup>187</sup>**

L'insuccès du Sommet européen de décembre 2003 a eu le retentissement que l'on sait. Six mois plus tard, de nombreux compromis ont dû être trouvés entre les vingt cinq Etats membres de l'Union élargie pour s'accorder sur le contenu de la future Constitution. Pourtant, la PESD a fait une percée remarquable dès novembre 2003 lors du « Conclave de Naples<sup>188</sup> ». Antonio

<sup>186</sup> Les Etats observateurs sont les Etats membres de l'UE qui ne souhaitent pas être liés par la PESD (exemple : l'Autriche du fait de sa neutralité). Les Etats associés sont des Etats tiers (exemple : la Turquie).

<sup>187</sup> NDLR : été 2004.

<sup>188</sup> Réunion des ministres des affaires étrangères de l'UE dans le cadre de la Conférence intergouvernementale (CIG), Naples, 28 et 29 novembre 2003. Le terme « Conclave » a été forgé par les journalistes présents à Naples.

MISSIROLI dit ainsi : « *la PESD s'est révélée une fois encore un terreau fertile pour des compromis viables*<sup>189</sup> ». Mais quelles sont au juste les avancées décidées à Naples ?

Le « Conclave de Naples<sup>190</sup> »

Dans le cadre de la CIG (Conférence intergouvernementale), les vingt cinq ministres des affaires étrangères de l'UE ont réaffirmé leur volonté de mettre en place un dispositif qui permettra à l'Europe de s'affirmer et de mener des opérations de maintien de la paix avec ou sans l'OTAN. Un accord entre Londres, Berlin et Paris a permis de lever les réticences des pays neutres et des « atlantistes » sur trois questions majeures<sup>191</sup> :

- premièrement, l'établissement d'une clause de défense mutuelle (cantonée à la menace terroriste). Le projet de Constitution prévoyait deux mécanismes différents à savoir une clause de défense mutuelle pour les pays qui le souhaitent et une simple clause de solidarité, plus souple, pour tous les membres de l'UE. Désormais, il s'agirait d'une clause unique : « *dans le cas où un membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir* ». In fine, une formulation moins contraignante devrait éviter d'avoir recours à des mécanismes d'*opting-out* pour les pays neutres. De plus, il est prévu que « *l'OTAN reste pour les Etats qui en sont membres le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre* ». Cette clause est donc, de facto, subordonnée au fameux article V de l'Alliance Atlantique. Pour André DUMOULIN « *ces balisages pragmatiques et ces précisions opératoires n'enlèvent rien à l'idée*

<sup>189</sup> Antonio MISSIROLI, « Presque un échec », *Bulletin de l'UE-IES*, N°9, janvier 2004 (consultable sur le site de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)).

<sup>190</sup> Dépêches Reuters et AP, Naples, 29 novembre 2003.

<sup>191</sup> Pour les responsables français, « c'est un tout » : les trois questions sont intimement liées et elles ne peuvent pas être revues indépendamment.

que la première fois de son histoire, les pays membres de l'Union introduisent une notion de défense collective au sein de la Constitution »<sup>192</sup> ;

- deuxièmement, la mise en place des « coopérations structurées » pour les « pays ou de groupes de pays » qui voudront créer des groupes pionniers<sup>193</sup>. Ces coopérations seront soumises à l'approbation des autres membres ;

- enfin, l'épineuse question du « Quartier Général (QG) européen », c'est-à-dire la création d'une cellule de planification européenne autonome. Le 29 avril 2003 un « mini sommet » avait réuni à Bruxelles les dirigeants de la France de l'Allemagne de la Belgique et du Luxembourg (« le groupe des quatre »). Ces quatre pays avaient alors conceptualisé une « Union européenne de sécurité et de défense » qui aurait vocation à réunir les Etats membres « prêts à aller plus rapidement et plus loin dans le renforcement de leur coopération en matière de défense ». Surtout, la Belgique avait proposé la création d'un état-major opérationnel interarmées de niveau stratégique, le fameux « chaînon manquant » (c'est-à-dire un QG autonome de l'OTAN pour planifier et diriger des opérations menées par les Européens sans le soutien de l'Alliance Atlantique)<sup>194</sup>. En pleine crise irakienne, la proposition avait été considérée comme une véritable provocation. Londres et Madrid avaient exprimé leur désaccord. Washington avait averti

<sup>192</sup> André DUMOULIN, « Comment se porte la Politique européenne de sécurité et de défense ? », *Sénat*, Bruxelles, 21 janvier 2004, p.8 (Intervention lors d'une journée d'études de parlementaires de l'UEO, consultable sur le site [www.assembly-weu](http://www.assembly-weu)).

<sup>193</sup> Relevons le passage du singulier au pluriel. En 2000, Jacques CHIRAC parlait de constituer un « groupe pionnier » avec l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg.

<sup>194</sup> La France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg espéraient initialement créer une structure européenne indépendante de l'OTAN. Il était envisagé de l'installer dans la caserne de Tervuren (banlieue de Bruxelles).

qu'il s'agissait là d'une ligne rouge à ne pas franchir. A en croire Condoleeza RICE, Conseillère du Président des Etats-Unis pour la sécurité nationale, c'était même « *s'engager sur une pente savonneuse* »... Mais sept mois plus tard, les 25 membres et futurs membres de l'UE ont trouvé compromis. Une cellule permanente de planification européenne sera installée à Mons au sein de l'état-major du SHAPE (le commandement militaire suprême de l'OTAN en Europe) « *pour assurer une pleine transparence entre les deux organisations* » (il est prévu d'échanger des officiers de liaison). En contrepartie, une capacité européenne autonome (*Civil/military Planning Cell*) sera créée de façon à renforcer l'état-major militaire dont l'UE dispose déjà (EMUE). Selon un document annexé aux Conclusions du Conseil européen de Rome (12 décembre 2003), cette cellule n'est pas conçue comme un Etat-major permanent (« *this would be not a standing HQ* »)<sup>195</sup>. Elle traitera de planification à long terme mais pourrait également préparer et conduire (« *to plan and to run* ») les opérations militaires de l'UE du type « ARTEMIS<sup>196</sup> ». Cela pourrait arriver lorsque la situation exige une réponse à la fois civile et militaire rapide ou si aucun Etat-major national n'a pu être désigné. Le recours à une « nation cadre » restera cependant la règle mais rien n'est encore complètement clarifié<sup>197</sup>. Lors de la réunion informelle des ministres

<sup>195</sup> *European Defense : NATO/EU consultation, planning and operations*, Document annexé aux conclusion du Conseil Européen de Rome, décembre 2003. Source : Conseil de l'Union Européenne, Politique étrangère et de sécurité commune, [www.ue.eu.int/pesd](http://www.ue.eu.int/pesd).

<sup>196</sup> ARTEMIS: opération lancée en 2003 en République Démocratique du Congo, voir plus loin notre analyse.

<sup>197</sup> La cellule (rassemblant entre 20 et 40 officiers) pourrait être actionnée « subsidiairement ». Pour André DUMOULIN, « *les prochains mois devraient clarifier ou complexifier davantage les modalités pratiques de cet accord qui réduit la marge de manœuvre de l'UE tout autant qu'elle pourrait devenir le ver dans le fruit annonçant à terme une future structure permanente cette fois, permettant un jour la PESD de disposer de la totalité du panel organisationnel et structurel indispensable à sa pleine autonomie* » (André DUMOULIN, op. cit. p. 6).

de la défense de l'UE réunis à Bruxelles les 5-6 avril 2004, Javier SOLANA a cependant annoncé des progrès rapides sur ce thème. La « *Civil/Military Planning Cell* » pourrait être activée dès le second semestre de l'année 2004<sup>198</sup>.

#### La réaction prudente des Américains<sup>199</sup>

Début décembre 2003 (réunion des ministres de la défense de l'OTAN), Donald RUMSFELD a exprimé sa « *confiance* » vis à vis des nouveaux développements de la PESD. Ce ton prudent s'explique par le fait que d'intenses négociations sont en cours pour accroître la participation de l'OTAN en Afghanistan et en Irak. Mais les réticences restent fortes, notamment pour ce qui concerne le volet crucial de l'embryon de quartier général européen. Selon un responsable de l'OTAN, c'est un véritable cheval de Troie et « *personne ne croit que cela va s'arrêter là*<sup>200</sup> ». Lord ROBERTSON, alors Secrétaire général de l'OTAN, avait quant à lui rappelé vigoureusement la nécessité d'éviter tout « *doublon* » entre l'UE et l'Alliance Atlantique. De leur côté, les « Européens » se veulent rassurants et soulignent haut et fort leur souci de créer une PESD « *complémentaire* » de l'OTAN : la solution passe-t-elle une fois encore par Washington, c'est-à-dire par la Maison Blanche et le Pentagone ?

<sup>198</sup> *Summary of the remarks by Javier SOLANA, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, at Informal meeting of Defense Ministers, S0097/04, Brussels, 5-6 April 2004. Source : Conseil de l'Union Européenne, Politique étrangère et de sécurité commune, [www.ue.eu.int/pesd](http://www.ue.eu.int/pesd).*

<sup>199</sup> Laurent ZECCHINI, « A l'OTAN, Donald RUMSFELD baisse le ton sur le projet de quartier général européen », *Le Monde*, 2 décembre 2003.

<sup>200</sup> Dépêche AFP, Bruxelles, 01 décembre 2003.

## DEUXIEME PARTIE

### De la théorie à l'épreuve des faits

#### *L'année 2003: théâtre inaugural de la PESD ?*

A l'aube de l'année 2003, l'ensemble du dispositif de la PESD est donc prêt. La montée en puissance n'avait que trop duré depuis l'ouverture, à Cologne (1999), de ce nouveau chapitre de la construction européenne. L'UE devait désormais prouver son aptitude au-delà des discours incantatoires et des *Kriegsspiele* en salle : il en allait de sa crédibilité sur la scène mondiale.

En ce début d'année 2003, la « déclaration d'opérationnalité » de Laeken (décembre 2001) prend enfin quelque consistance. Sur le plan capacitaire, l'Objectif global d'Helsinki est atteint à 90% même si l'UE reste - comme aujourd'hui - fortement déficitaire en moyens de projection (porte-avions, avions de transport et de ravitaillement en vol) mais également dans le domaine C3I (*Communications, Command, Control and Intelligence*)<sup>201</sup>. En matière de capacités civiles de gestion des crises, seul le volet « police » a réellement pris de la consistance depuis le Sommet de Feira. Par ailleurs, sur le plan institutionnel et financier, un réglage complexe<sup>202</sup> entre les différents organes civils et militaires de l'Union comme de l'OTAN est finalisé. Mais, comme le rappelle le contre-amiral Jean DUFOURCQ<sup>203</sup>, si les concepts, les théories et les *scenarii* sont indispensables, « *les crises internationales réelles*

<sup>201</sup> Cf. notre troisième partie.

<sup>202</sup> Contre-amiral Jean DUFOURCQ, op. cit. pp. 60-61 : « *Des réglages très fins avaient été mis au point entre les trois piliers de l'Union Européenne, tout un jeu de procédures et de structures reflétant des logiques internes, entre les acteurs institutionnels : le Conseil Européen, le COPS (Comité Politique et de Sécurité) et le COREPER (Comité des Représentants Permanents), la Commission (...)* ».

<sup>203</sup> Ibid.

sont très éloignées du byzantinisme et du constructivisme ». Il y a donc « primat de l'expérience » : « learning by doing » diraient les Anglo-Saxons...

De fait, dès le 01 janvier 2003, l'Union européenne s'engage en Bosnie-Herzégovine pour une mission de police de cinq ans. Le 31 mars suivant, elle prend le relais de l'OTAN dans l'Ancienne République de Macédoine (ARYM) tout en restant dans le cadre des « Accords de Berlin plus ». Enfin, elle intervient de façon autonome en juin de la même année en République Démocratique du Congo (RDC). La succession dans le temps de ces opérations très différentes les unes des autres correspond évidemment à une certaine gradation. Dans un souci didactique, nous les étudierons cependant dans le cadre plus large de la gestion des crises et des opérations de consolidation de la paix.

### *La gestion des crises*

#### **Crise internationale et « crisis management »**

##### Une grande diversité de situations

La notion de crise internationale est difficile à cerner. A la crise classique (tensions inter-étatiques<sup>204</sup>) il faut ajouter une grande diversité de situations : crises politiques internes, crises humanitaires (liées à des conflits ou à des catastrophes naturelles) etc. La mondialisation complexifie encore le phénomène en impliquant des acteurs de plus en plus diversifiés. La crise se distingue cependant du conflit ou de la guerre qui ne sont finalement que les produits d'une crise non maîtrisée. Voulue ou fortuite, la crise répond toujours au même schéma : pré-crise, rupture, escalade, détente, retour à un nouvel équilibre)<sup>205</sup>. Souvent,

<sup>204</sup> Exemple : le face à face entre l'Inde et le Pakistan en 2002.

<sup>205</sup> Cf. Jean-Louis DUFOUR, « La notion de crise aujourd'hui », *in Actes*

elle s'annonce par surprise. Toujours, elle suppose une réaction urgente.

Dans le cadre des missions de Petersberg telles que libellées par l'Union européenne, nous nous intéresserons ici plus spécialement aux crises internationales ayant des implications militaires ou sécuritaires. Il n'existe pas de définition « officielle » de la « gestion des crises » (*crisis management*) mais on devine que celle-ci suppose de pouvoir agir en amont, pendant et après la crise. Les maîtres mots sont donc : la capacité à anticiper, la réactivité, la faculté d'adaptation et possibilité de recourir à une large gamme de moyens (moyens diplomatiques, économiques, policiers, militaires etc.).

Le rôle du politique: définir l'état final recherché

A chaque fois, c'est au niveau politique qu'il revient de « décider ». Il faut effectivement apporter une réponse appropriée en fonction d'impératifs moraux (intervention purement humanitaire) et d'intérêts relevant plutôt de la *Realpolitik*<sup>206</sup>. Différentes solutions sont envisageables :

- la non intervention (il est possible de ne pas intervenir malgré le poids des médias et le rôle croissant des opinions publiques) ;
- le maintien de la stabilité (exemple : l'opération ALBA en 1997) ;
- le rétablissement de la stabilité (retour à l'équilibre) ;
- l'instauration d'une nouvelle stabilité (exemple : le départ du président Aristide en Haïti).

---

du colloque *La Défense européenne* organisé le 01/02/2002 par le Centre d'études européennes (Faculté de droit Lyon III) et le Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (Faculté Jean MONNET, Paris XI), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 111-118.

<sup>206</sup> Les idées exprimées ici ont été développées en détail par le général Loup FRANCAERT, op. cit. pp. 115-122.

Intervient ici la notion d'état final (*End state*), concept américain qui correspond à la situation future espérée. Pour atteindre cet état final, il y a alors trois « options de stratégie globale<sup>207</sup> » :

1/ la recherche d'un règlement par des moyens pacifiques c'est-à-dire diplomatiques (négociation, bons offices, médiation etc.) ou plutôt juridictionnels (arbitrage, recours à une Cour internationale etc.) ;

2/ La menace et/ou le recours à des sanctions (pressions actions d'influence, rupture des relations diplomatiques, sanctions économiques voire embargo) ;

3/ l'emploi de la force armée (l'engagement militaire supposant à son tour la définition d'un état final de niveau opératif et d'objectifs tactiques).

On le voit, la première option correspond peu ou prou aux dispositions prévues dans le chapitre VI de la Charte de l'ONU (règlement pacifique des différends) : négociation, enquête, médiation, conciliation, arbitrage, règlement judiciaire, recours aux organismes ou accords régionaux (article 33 de la Charte et suivants). La deuxième option et la troisième option relèvent en revanche du Chapitre VII qui distingue les mesures non coercitives des mesures coercitives.

Alerte précoce et diplomatie préventive : les capacités de l'UE<sup>208</sup>

<sup>207</sup> Loup FRANCCART op. cit. pp. 123-124.

<sup>208</sup> Pour une analyse complète des enjeux de la diplomatie préventive, voir Robert BUSSIERE, *L'Europe et la prévention des crises et des conflits : le long chemin de la théorie à la pratique*, Paris, L'Harmattan, 2000. Voir aussi Victor-Yves GHEBALI, « Preventive Diplomacy as Visited from the OSCE », *PSIO Occasional Paper*, 1/1999, 1999, pp. 7-19 : « *The prevention of potential conflicts rests on preventive diplomacy techniques, mainly early warning and early action* » (p. 31). Dans cet article, V-Y GHEBALI nuance la distinction faite dans le Document d'Helsinki (1992) entre la « prévention des conflits », la « gestion des crises » et le « règlement pacifique des différends ». Surtout, l'auteur nous rappelle

On a vu plus haut que l'Union européenne participait indéniablement à la paix et à la stabilité internationales grâce à une action s'inscrivant dans la durée. Mais au delà de la prévention sur le long terme, il faut aussi pouvoir réagir efficacement lorsque une crise éclate, l'UE dispose ainsi de toute une palette d'instruments pour répondre rapidement à des situations difficiles.

Sur le plan opérationnel, il existe à Bruxelles l'Unité de Planification de la Politique et d'Alerte Rapide (UPPAR déjà citée, *Policy Planning and Early Warning Unit* en anglais) chargée du suivi des zones à risque (avec une « *watch list* » de plus de 120 pays). Ce mécanisme d'alerte précoce (*Country conflict assessment*) dépend du Haut Représentant pour la PESD et s'appuie notamment sur le réseau des Délégations de la Commission européenne qui rédigent par ailleurs annuellement les « *Country strategy papers* »<sup>209</sup>. La contribution des « relais traditionnels » des Etats membres est évidemment primordiale dans un domaine où l'Union doit encore accentuer ses efforts<sup>210</sup>.

---

comment l'OSCE s'est spécialisée dans la diplomatie préventive, domaine où elle garde incontestablement des atouts du fait de sa spécificité (approche « sécuritaire » des « *Confidence building measures* », « *Long term missions* », Haut Commissaire chargé des minorités nationales, surveillance d'élections, contrôle démocratique des forces armées etc.).

<sup>209</sup> Le projet de Constitution prévoit la création d'un « Service pour l'action extérieure » chargé d'assister le futur « Ministre des affaires étrangères » de l'UE (*Projet de Constitution pour l'Europe*, Op. cit. article I-27). Ce service dépendrait conjointement de la Commission et du Conseil des Ministres.

<sup>210</sup> L'Unité politique de planification et d'alerte travaille en coopération avec l'Etat-major militaire (EMUE). Un « centre de situation » (*Joint situation center*) a été créé pour assurer la liaison. Composé de 6 à 7 spécialistes du renseignement, cet organe mixte peut être renforcé en cas de crise. Voir Björn MÜLLER-WILLE, « EU Intelligence Cooperation: A Critical Analysis », *Contemporary Security Policy*, Volume 23, N°2, August 2002, pp. 61-86.

Sur le plan politique, l'UE peut proposer l'envoi d'observateurs : missions d'évaluation (Népal) ou de surveillance d'élections dans des pays instables (Afrique du Sud en 1994, Rwanda en 2003 etc.). Elle peut également offrir sa médiation (Troïka, Présidence, Haut Représentant pour la PESC, Représentants Spéciaux, experts)<sup>211</sup>. Parfois, plus discrètement, elle apporte par ailleurs son soutien à des médiations régionales et à des processus de paix<sup>212</sup>. Par ailleurs, elle a également le pouvoir de décider l'imposition de sanctions économiques et politiques sur la base de positions communes prises à l'unanimité<sup>213</sup>.

Enfin, un « Mécanisme de Réaction Rapide » (MMR) a été mis en place en février 2001<sup>214</sup> pour assurer le financement en urgence d'actions à caractère civil pour une durée de six mois maximum. Le RRM dépend formellement de la Commission (*RELEX Unit for Conflict prevention and Crisis management*). Le RRM permet d'agir à tous les stades d'une crise, de ses prémices (missions d'établissement des faits) à son issue (reconstruction etc.). Ce mécanisme souple a déjà fait la preuve de sa réactivité (budget de 20 millions d'Euros en 2001, 25 millions d'Euros en 2002). En 2002, le RRM a ainsi permis des actions dans 19 pays différents :

<sup>211</sup> Base légale : articles 18 et 26 du traité sur l'Union européenne. En 2001, la Commission préconisait que les Représentants spéciaux puissent être considérés comme des médiateurs de plein droit agissant au nom de l'UE avec un mandat clair du Conseil sur les positions à prendre. Cf. *Civilian instruments for EU crisis management*, European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit, op. cit. p. 26.

<sup>211</sup> *Council Regulation (EC) 381/2001*.

<sup>212</sup> L'UE soutient par exemple le Dialogue inter-congolais, la médiation de l'envoyé spécial de l'Union Africaine en Centreafrique, l'initiative Kenya/IGAD pour la Somalie, les mesures de confiance relatives au cessez-le-feu au Sri Lanka etc.

<sup>213</sup> Cf. *Civilian instruments for EU crisis management*, European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit, op. cit. pp. 26-27.

<sup>214</sup> *Council Regulation (EC) 381/2001*, 26 février 2001.

Népal, Indonésie, Sri Lanka, Liban et Pacifique Sud (*Conflict assessment missions*), RDC, République Centrafricaine, Somalie et Côte d'Ivoire (soutien aux efforts régionaux de médiation), Afghanistan, Papouasie, Autorité palestinienne et Macédoine (soutien aux médias et à la société civile, reconstruction), Philippines et Pakistan (lutte contre le terrorisme) etc.<sup>215</sup>.

On le voit, l'UE dispose donc d'une vaste gamme de moyens pour participer à la prévention des conflits, tant sur le long terme qu'en situation de pré-crise où la réaction sera d'autant plus efficace qu'elle aura été décidée à un stade avancé. Les insuffisances sont criantes, notamment en matière de renseignement, mais le potentiel de développement est conséquent si on additionne les atouts des différents Etats membres. Enfin, il faut souligner tout particulièrement la volonté de l'UE de promouvoir la coopération interinstitutionnelle. Attachée « par essence » au multilatéralisme et consciente de la complexité des conflits actuels, l'UE ne conçoit son action que dans le cadre de partenariats avec l'ONU<sup>216</sup>, l'OSCE<sup>217</sup>, le Conseil de l'Europe, les institutions de Banque Mondiale etc. Les duplications sont inévitables<sup>218</sup> mais dans tous les documents de l'Union, le mot

<sup>215</sup> En 2003, le MRR a notamment financé des actions dans les plateaux centraux du Vietnam, au Burundi, au Congo-Brazzaville etc.

<sup>216</sup> Un accord cadre a été conclu en 1999 entre l'UE et l'ONU pour faciliter le co-financement des actions. L'UE cherche aussi un meilleur échange d'informations entre le système des « *Country strategy papers* » et le « *Common Country Assessment* » des Nations Unies. L'UE apporte par ailleurs son soutien au « *Trust Fund* » de l'ONU (ce fond a été créé en 1996 pour renforcer les capacités du Secrétaire général en matière de prévention et d'alerte précoce).

<sup>217</sup> L'UE cherche ainsi à mutualiser la formation de ses spécialistes avec l'OSCE qui a adopté en 1999 le système REACT (*Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams*) sous l'impulsion des Etats-Unis.

<sup>218</sup> Cf. Albert LEGAULT, « The Aftermath of the War : New Tasks for the Institutions », *European Foreign Affairs Review*, 8, 2003, pp. 505-508. Voir également Hugues DELETRAZ, « Le Conseil de l'Europe et l'OSCE

« complémentarité » apparaît comme un leitmotiv. Il est cependant clair que l'inexorable « montée en puissance » de l'UE aura des répercussions sur les autres organisations impliquées dans la diplomatie préventive et la gestion des crises.

### **La diplomatie préventive de l'UE: deux exemples**

#### Serbie-Monténégro (hors Kosovo)

Pour l'Union européenne, la Serbie-Monténégro représente un double défi. D'une part, nous pouvons légitimement nous interroger sur l'espérance de vie de la nouvelle fédération serbo-monténégrine. D'autre part, la question Kosovo reste source d'une vive inquiétude (nous aborderons la situation kosovar plus loin).

La Serbie-Monténégro a succédé officiellement à l'ancienne République Fédérale de Yougoslavie (RFY) le 04 février 2003. Dès mars 2002, Belgrade et Podgorica avaient signé un accord cadre pour remplacer la RFY. L'UE avait pesé de tout son poids pour que Serbes et Monténégrins s'engagent à conserver un état commun (défense et diplomatie communes etc.) en contrepartie d'une coopération à long terme avec Bruxelles. En janvier 2003, une charte constitutionnelle était adoptée. Cette dernière créait une « République de Serbie » et une « République de Monténégro ». Conditionnant toujours son aide, l'Union Européenne avait alors permis l'établissement d'un accord pour le mode de désignation des députés du parlement fédéral (composé de 91 serbes et de 35 monténégrins). Enfin, en avril 2003, la Serbie-Monténégro obtenait un brevet de démocratie en adhérant au Conseil de l'Europe.

Ce compromis fragile est assurément le résultat d'une diplomatie préventive « européenne » enfin mûre. Pourtant, désormais, quel avenir pour ce « nouvel » état ? Quelles modalités pratiques pour cette cohabitation qui s'annonce difficile ? L'UE a autorisé les deux républiques à organiser un référendum sur

---

sont-ils complémentaires ou concurrents ? », *Objectif Europe*, n° 47/48, 1997.

l'indépendance dans les trois années à venir. Deux monnaies ont cours : l'Euro au Monténégro et le Dinar en Serbie. En outre, les régimes douaniers sont différents...

A ce jour, les deux républiques n'ont pas réussi à s'entendre pour finaliser un Accord de Stabilisation et d'Association (ASA) avec la Commission européenne. En mars 2003, l'assassinat du Premier Ministre Zoran DJINDJIC a mis en lumière les difficultés que rencontre le pays pour réussir sa transition démocratique et son passage à l'économie de marché<sup>219</sup> (l'aide internationale représente de 6 à 8% du PIB depuis 2000). Certes il y a des lueurs d'espoir. Un mois après son adhésion au Conseil de l'Europe, la Serbie-Monténégro annulait par exemple l'obligation de visa pour les citoyens croates désirant entrer dans le pays. Pourtant, le nombre de mécontents augmente, des élections sont régulièrement invalidées faute de participation suffisante et les partis nationalistes se renforcent (cf. les élections législatives du 28 décembre 2003). Désenchantement, problème des réfugiés et de la collaboration avec le TPIY, difficile recomposition étatique : la désintégration de la Serbie-Monténégro pourrait bien être l'ultime avatar du rêve titiste d'unifier les « Slaves du sud ». L'UE pourra-t-elle éviter la partition ? A défaut, saura-t-elle accompagner un « divorce de velours » à la tchécoslovaque ? L'expérience acquise par les Tchèques et les Slovaques, désormais membres de l'Union élargie, pourrait s'avérer utile...

Les Accords d'Ohrid en Ancienne République Yougoslave de Macédoine

Si le devenir de la Serbie-Monténégro reste très incertain, le cas de la Macédoine est au contraire souvent cité comme un succès exemplaire pour la diplomatie préventive de l'UE<sup>220</sup>.

<sup>219</sup> Le crime organisé et certains membres des services de sécurité et de l'armée ont été accusés d'avoir fomenté cet attentat. Il convient aussi de rappeler que le pays n'a commencé à se réformer qu'à partir de l'automne 2000 d'où son retard comparativement à ses voisins.

<sup>220</sup> Cf. Josiane TERCINET, « L'Union Européenne et la gestion des

Au printemps 2001, ce petit pays est au bord de l'explosion<sup>221</sup>. Pendant six mois, des rebelles albanophones (UCK-M) s'opposent aux forces régulières de l'état macédonien. Les incidents se multiplient et des flux de populations laissent craindre le pire (30000 réfugiés au Kosovo, 20000 personnes déplacées). La crise est « d'intensité moyenne » mais la situation est suffisamment grave pour que l'UE réagisse en étroite coopération avec les Etats-Unis. Cette fois-ci, l'option militaire n'est pas privilégiée<sup>222</sup>. Dès le mois de mars 2001, l'UE dépêche sur place des observateurs non armés de l'EUMM. Surtout, l'UE et l'OTAN se répartissent les rôles : l'OTAN est chargée de sécuriser la frontière avec le Kosovo voisin (zone de transit des rebelles) tandis que l'UE prend la responsabilité du volet civil<sup>223</sup>. Il s'agit de renouer le dialogue entre les modérés de chaque camp et de trouver une issue au problème de l'université de Tetovo<sup>224</sup>. L'UE utilise une fois de plus l'arme

---

crises », Actes du colloque La Défense européenne organisé le 01/02/2002, *Centre d'études européennes* (Faculté de droit Lyon III) et *Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain* (Faculté Jean MONNET, Paris XI), Editions Bruylant, Bruxelles, 2003, pp 119-142. Voir également Claire PIANA, « The EU's decision-making process in the Common foreign and security policy : the case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia », *European Foreign Affairs review*, N°(7) 2, été 2002, pp. 209-226.

<sup>221</sup> En 1992, déjà, l'ONU avait déployé en Macédoine la première opération préventive de son histoire (la FORDEPRENU), avec des Marines américains de surcroît ! Suite à un veto chinois, le mandat de la mission n'avait pas pu être renouvelé en février 2003. La crise du Kosovo avait ensuite encore fragilisée la Macédoine.

<sup>222</sup> Un an auparavant, la résolution de la crise de la vallée de Precevo (vallée à majorité albanaise au Sud de la Serbie) avait montré que la négociation pouvait être couronnée de succès.

<sup>223</sup> La crise de Macédoine fut un des premiers champs d'application concrets du Mécanisme de Réaction Rapide nouvellement créé en février 2001 (Cf. *supra*).

<sup>224</sup> Depuis 1995, les autorités de Skopje s'opposaient à l'ouverture d'une université en langue albanaise dans la ville de Tetovo.

économique de sorte que l'ARYM est le premier pays de l'ex-Yougoslavie à signer un Accord de Stabilisation et d'Association (ASA) avec la Commission européenne (9 avril 2001). Cet ASA fait de la Macédoine un candidat potentiel à l'adhésion mais bien entendu, l'aide communautaire est subordonnée aux progrès enregistrés sur la voie de la conciliation entre Slaves macédoniens et albanophones. Surtout, Javier SOLANA arrive à s'imposer tout en coopérant pleinement avec Lord ROBERTSON, le Secrétaire général de l'OTAN (rappelons que Lord ROBERTSON a succédé à Javier SOLANA à la tête de l'organisation transatlantique, les contacts sont donc aisés). En juin 2001, le Conseil européen réuni à Göteborg nomme François LEOTARD (ancien ministre français de la défense) comme Représentant de l'UE en Macédoine. De son côté, l'OTAN nomme M. FEITH. Entre-temps, le représentant de l'OSCE, Robert FROWICK (citoyen américain) se décrédibilise, affaiblissant par là même l'OSCE et, indirectement, les Etats-Unis. De fait, le poids de l'UE se trouve par conséquent renforcé.

Les négociations commencées début juillet progressent lentement grâce à la médiation conjointe de l'UE et des Etats-Unis (tandem LEOTARD / PARDEW). Finalement, un déplacement en Macédoine de Javier SOLANA le 5 août permet de lever les dernières réticences (sur la réforme de la police) de sorte que l'Accord d'Ohrid peut être signé le 13 août 2001. L'OTAN lance alors une opération visant à désarmer les milices de l'UCK-M (Opération Moisson Essentielle ou *Essential Harvest* sous commandement britannique). Il faut remarquer que « Moisson Essentielle » a été la première opération mettant en pratique les Accords dits de « Berlin plus ». Ainsi, c'est l'adjoint du SACEUR (en l'occurrence le général britannique, Sir Rupert SMITH) qui en a assuré la direction stratégique tandis que les troupes engagées étaient très majoritairement européennes (britanniques et françaises notamment). En parallèle, l'UE a débloqué les fonds d'urgence du Mécanisme de Réaction Rapide (créé, rappelons le, en février 2001) et a augmenté le nombre de ses observateurs (tout comme l'OSCE d'ailleurs). Par la suite, l'OTAN conduira une nouvelle opération sous commandement allemand (opération Renard Roux ou *Amber Fox*) pour assurer la protection des différents observateurs et

garantir la stabilité du pays. L'UE, quant à elle, s'appliquera à garantir la mise en œuvre du volet civil des Accords d'Ohrid.

Les développements ultérieurs de l'affaire Macédonienne relevant plutôt de la gestion de l'après-conflit, l'action de l'Union européenne après les Accords d'Ohrid sera étudiée plus bas. Retenons toutefois que l'UE a joué un rôle non négligeable dans la gestion de la crise macédonienne. Les Accords d'Ohrid peuvent donc être considérés comme un succès pour la diplomatie « européenne ». Comme le dit avec justesse Josiane TERCINET, l'UE a mis en œuvre en ARYM « *une méthode particulière et qui lui est spécifique parce que liée à sa propre spécificité ; elle consiste à combiner la pression politique pour obtenir un accord de paix durable – et la quête de la paix durable est aussi essentielle que celle de développement de même qualification – et la carotte économique. L'UE monnaye la volonté de paix*<sup>225</sup> ».

### **L'emploi des moyens militaires: en soutien ou au cœur de l'action**

Si la négociation et les actions à caractère civil doivent être privilégiées, il n'en reste pas moins que l'usage des moyens militaires est souvent utile voire inévitable.

En premier lieu, les forces armées peuvent soutenir les pressions diplomatiques et économiques. Intervient ici la notion de « projection de puissance » qu'il faut distinguer de la « projection de forces ». La projection de puissance relève du domaine de la dissuasion et de l'intimidation. En effet, la puissance est autant réelle que psychologique : il s'agit de montrer sa force pour ne pas avoir à s'en servir. Ainsi, l'envoi d'un groupe aéronaval au large d'un pays en crise est un « signal ». En situation de crise, des forces spéciales peuvent aussi être engagées plus ou moins discrètement mais ce type d'activités n'est pas sans risque<sup>226</sup>. Gradation

<sup>225</sup> Cf. Josiane TERCINET, op. cit. p. 140.

<sup>226</sup> La présence de conseillers militaires au Rwanda avant le génocide

supplémentaire, les moyens militaires servent également à garantir la mise en œuvre d'un embargo terrestre, aérien, maritime, fluvial etc.

Mais la crise nécessite parfois l'intervention militaire directe. Selon la situation, il s'agira d'une action de force (coercition) où relevant plutôt de la maîtrise de la violence, ce concept clé que nous avons développé plus haut. On en revient ainsi aux missions que l'UE s'est donnée dans le cadre de la PESD, missions qui demandent à chaque fois au soldat un savoir-faire particulier<sup>227</sup>: missions « humanitaires », évacuation de ressortissants<sup>228</sup>, désarmement des factions, maintien de la paix et missions de forces de combat, y compris les missions de rétablissement de la paix etc.

A cet égard, l'opération lancée en République Démocratique du Congo (RDC) en juin 2003 apparaît bien comme le modèle de ce

---

(1994) a mis la France au bord de l'engagement militaire direct. On connaît la polémique qui a entouré l'opération TURQUOISE qui a suivi. De la même façon, le soutien des Etats-Unis à l'UCK avant l'intervention au Kosovo pose la question de l'impartialité dans la gestion des crises. Quelques années plus tôt en Bosnie, la question de l'embargo sur les armes imposé aux Bosno-Musulmans avait aussi été source des tensions entre Européens et Américains. Sur les avantages et inconvénients de l'impartialité lire David CARMENT and Dane ROWLANDS, « Twisting One Arm : The effects of biased Interveners », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.3, Autumn 2003, pp. 1-24.

<sup>227</sup> Cf. Loup FRANCAERT, op. cit. Chapitres VI-XI.

<sup>228</sup> Les évacuations de ressortissants appartiennent au registre des « interventions d'humanité ». Elles peuvent impliquer l'usage de la force. Leur base légale soulève des questions puisqu'elles se déroulent généralement sans l'autorisation formelle du Conseil de sécurité de l'ONU. « Ingérence soustrative », elles marquent la solidarité qui existe entre un/des Etat(s) et ses/leurs nationaux. La notion de citoyenneté européenne a incité l'UE à inclure ce type de mission dans les tâches de Petersberg. A ce jour, l'UE *stricto-sensu* n'a pas mené d'opération de ce type mais la France et la Grande Bretagne ont acquis une certaine expérience dans le domaine (Afrique). Leur savoir-faire pourra être utile à l'avenir. Cf. Loup FRANCAERT, op. cit. pp. 294-303.

que peut faire aujourd'hui l'Union européenne en matière de gestion militaire des crises.

### *ARTEMIS: une opération exemplaire ?*

L'opération ARTEMIS est indéniablement le signe de l'implication croissante de l'Union Européenne sur la scène internationale.

### **Une intervention « *from scratch* »**

Depuis le Sommet de Saint Malo (1998), la coopération franco-britannique aborde avec insistance les questions africaines. Les deux anciennes puissances coloniales ont en effet été amenées à intervenir directement dans cette région à plusieurs reprises ces dernières années : la Grande-Bretagne au Sierra Leone (2000) et la France en Côte d'Ivoire (2003) pour ne citer que les opérations les plus visibles. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la rapidité avec laquelle la France a organisé et conduit *ex nihilo* (« *from scratch* ») l'opération ARTEMIS en RDC sous la bannière de l'Union Européenne.

Rappelons les faits : en mai 2003, la RDC revient sur les devants de la scène. Depuis 1999 la guerre civile dans l'Est du pays a fait 50'000 morts et près de 500'000 personnes déplacées. Devant le chaos grandissant, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi ANNAN, demande l'intervention urgente de la communauté internationale car le conflit interethnique entre miliciens Hemas et Lendus menace le processus de paix de la RDC et risque de déstabiliser la zone des Grands Lacs toute entière. La France se porte alors volontaire pour conduire une opération limitée mais à hauts risques dans les confins orientaux du pays. Au regard de son passé dans la région, elle ne peut/souhaite pas intervenir seule (l'opposition initiale du président rwandais Paul KAGAME en témoigne). De plus, nous sommes alors en pleine actualité irakienne. Pour la France, l'UE

doit envoyer un signal fort: le dispositif compliqué de la PESD avait été conçu pour ce type de mission d'urgence, il faut donc le tester. De plus, l'OTAN s'apprête alors à « passer au hors zone » en s'engageant en Afghanistan (ce qui est effectivement le cas depuis août 2003). Pour Paris et ses alliés, l'UE ne doit donc pas être en reste... Rapidement, les Européens tombent d'accord. Le système institutionnel de la PESD fonctionne bien et la France est désignée « nation cadre ». Contrairement à l'opération CONCORDIA<sup>229</sup>, elle fournit ici l'essentiel des moyens et les capacités de l'OTAN ne sont aucunement sollicitées. Dès le 20 mai, les premiers éléments français sont dans la ville de Bunia, capitale de l'Ituri. La Résolution 1484 du Conseil de sécurité crée le 30 mai 2003 une « Force multinationale intérimaire d'urgence<sup>230</sup> ». Placé sous le Chapitre VII de la Charte de l'ONU, le mandat est clair, limité dans l'espace et dans le temps<sup>231</sup> : protéger les populations civiles, stabiliser durant trois mois les conditions de sécurité et humanitaires à Bunia, (aéroport, camps de réfugiés). La mission est lancée officiellement le 12 juin<sup>232</sup> mais les troupes arrivent dès le 06 juin. Le général français NEVEUX commande l'opération depuis Paris où la France a « multinationalisé » un Etat-major créé

<sup>229</sup> Opération de l'UE en ARYM de mars à décembre 2003. Cette opération, chronologiquement antérieure à ARTEMIS, est présentée plus loin dans un souci didactique. (il s'agit d'une intervention de consolidation de la paix en situation de post-conflit).

<sup>230</sup> On pourra noter ici que cette Résolution de l'ONU ne nomme pas explicitement « l'Union Européenne ».

<sup>231</sup> Cette clarté du mandat a été un facteur décisif de succès comme le soulignent les officiers ayant participé à l'opération. Cf. Colonel Xavier de WOILLEMONT, « ARTEMIS/MAMBA: une mission de soldat, le retour au métier qui rassure », *Le Casoar*, N°172, janvier 2004, pp. 46-47. Cf. aussi Lieutenant Antoine MARGUET, « Témoignage d'un lieutenant en opération – Bunia ou Iturie », *Le Casoar*, N°172, janvier 2004, pp.48-50.

<sup>232</sup> Cf. *Action commune 2003/423/PESC du Conseil du 05 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République démocratique du Congo*, Journal officiel de l'Union Européenne, L143/50, 11 juin 2003.

récemment (le CPCO ou Centre de Planification et de Conduite des Opérations). Un autre officier français, le général THONIER, dirige la Force à partir d'Entebbe en Ouganda. Un premier incident a lieu le 14 juin : les soldats français ripostent et tuent 2 miliciens<sup>233</sup>. Suite à un ultimatum, les belligérants quittent la ville le 25 juin. La situation dans le périmètre de Bunia s'améliore ensuite sensiblement mais le 25 juillet, à 80 Km au nord, des dizaines de personnes sont massacrées par des miliciens Lendus. Conformément aux prévisions, la Force internationale transfère ensuite la responsabilité de la zone aux casques bleus. La mission de l'ONU s'appelle désormais la « MONUC II » et rassemble 3800 hommes avec un mandat dit « robuste ». A partir de la ville de Bunia, déclarée « ville sans armes », une « Brigade » de l'ONU peut désormais se déployer dans toute l'Ituri. Les derniers soldats français se désengagent le 07 septembre.

### **Une opération qui pourrait bien servir de modèle pour l'UE**

D'aucuns pourront évidemment regretter que l'Europe ait préféré agir après la crise plutôt que préventivement (contrairement à l'intervention britannique au Sierra Leone qui est considérée comme un modèle d'action préventive)<sup>234</sup>. D'autres diront qu'il ne s'agissait que d'un « intermédiaire européen » qui n'aura donné qu'un bref répit aux populations de Bunia sans protéger pour autant les

<sup>233</sup> A la fin de la mission le 01 septembre 2003, on totalisera une vingtaine de morts et une trentaine de blessés chez les miliciens locaux. Les troupes de l'UE n'enregistreront aucun mort malgré douze actions de feu. De façon générale, les troupes sur place ont fait un usage maîtrisé de la force grâce à leur expérience acquise sur d'autres théâtres (contrôle de foule au Kosovo etc.). Cf. Colonel Xavier de WOILLEMONT et Lieutenant Antoine MARGUET, op. cit.

<sup>234</sup> Wolfgang BÄRWINKEL, « The Congo: too little, too late or model force? », *716<sup>ème</sup> conférence de Wilton Park*, « Europe's foreign, security and defence policy after Irak », Sussex, 17 juillet 2003 ([www.wiltonpark.org.uk/web/conferences](http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences)).

habitants du reste de la province<sup>235</sup>. Enfin, certains dénonceront une expédition néo-coloniale française. Pourtant, force est de constater que cette intervention s'est parfaitement déroulée dans les limites qu'elle s'était fixées.

Du point de vue des effectifs, ARTEMIS était composée de 1850 hommes venant de 9 pays différents. De fait, la France a fourni 1200 hommes, essentiellement des forces spéciales et des « troupes de marine » dont la connaissance de l'Afrique a été assurément un facteur positif. La Force, agissant sous le chapitre VII du Conseil de sécurité de l'ONU, elle était en outre équipée de blindés légers et a bénéficié du soutien d'une dizaine d'avions de chasse français (de l'intérêt des « forces prépositionnées »...). Était-ce pour autant une opération nationale sous des atours européens (les troupes portaient de façon visible l'insigne de l'Union Européenne sur l'épaule !) ? Les Britanniques ont envoyé pour leur part 85 sapeurs pour la remise en état de l'aéroport de Bunia. La Suède a fourni quant à elle 70 soldats (des troupes de combat) mais la Belgique n'avait sur place que du personnel médical et des moyens de transport (rappelons que la RDC est l'ancien Congo belge) tandis que l'Italie n'a envoyé que quelques officiers de liaison. Enfin, l'Allemagne a apporté un soutien logistique conséquent avec la mise à disposition d'un airbus A310 sanitaire et la mise en place d'un pont aérien. Le reste de la Force était composé de troupes du Canada mais également d'Afrique du Sud (120 soldats) et du Brésil (50 soldats) : nous étions donc loin de l'Europe des 15 et, *a fortiori*, de l'Europe des 25 ! Du point de vue de l'efficacité, fallait-il pour autant être 25 ? Nous ne le pensons pas. Il semble en revanche plus significatif de noter l'existence d'un consensus au sein de l'UE pour légitimer cette opération qui représenta une « double première » : première opération totalement autonome de l'OTAN et première opération « hors zone ». En

<sup>235</sup> Michael IGNATIEFF a dénoncé « l'impérialisme pressé » qui serait la marque des interventions occidentales en général. Cf. Michael IGNATIEFF, *Kaboul-Sarajevo. Les nouvelles frontières de l'empire*, Paris, Seuil, 2002. On peut penser à Sénèque qui disait : « Là où les Romains conquièrent, ils habitent ».

pleine crise irakienne, cela ne peut manquer de surprendre. Cette mission s'est déroulée en outre dans des conditions logistiques difficiles et dans un environnement hostile<sup>236</sup>. Son succès relatif a tenu certainement à la rapidité du déploiement des troupes (et à leur savoir-faire), preuve que l'Europe peut agir efficacement lorsqu'elle parle d'une seule voix tout en utilisant au mieux ses complémentarités. ARTEMIS a de plus montré que l'UE peut agir de concert avec l'ONU, y compris dans des situations d'urgence: en amont, avec la définition d'un mandat clair autorisant le recours à la force et en aval, avec un transfert d'autorité réussi aux casques bleus de la MONUC II.

Laissons au final la parole au colonel français qui a commandé les troupes à Bunia. Son témoignage résume parfaitement l'esprit qui a prévalu dans cette opération<sup>237</sup>: « *Le cadre politique clair a été ressenti, jusqu'au niveau du soldat, comme très rassurant. Si l'aspect novateur de l'opération, son caractère européen, a finalement eu peu d'influence directe au niveau tactique, chacun était bien conscient de participer à une première. Le processus de décision d'engagement et la chaîne de commandement ont parfaitement légitimé cette opération aux yeux de chacun, ce qui a fortement contribué à la sérénité d'esprit des soldats. A l'origine, une volonté nationale, celle de la France, en réponse à un appel à l'aide de la communauté internationale. Ensuite un consensus entre Européens permet de déclencher cette opération sous pavillon communautaire et l'ONU donne le cadre juridique. Sur le terrain, conduite de l'opération par une nation pilote et, in fine, passage de*

<sup>236</sup> Opération réalisée à 6500 Km de Paris grâce à un pont aérien assuré par des moyens militaires et civils (affrètement d'avions civils pour pallier les faiblesses européennes dans le domaine). 2800 tonnes de fret, 2000 soldats et plus de 400 véhicules transportés jusqu'à Entebbe (100 tonnes de fret quotidiennement entre Entebbe et Bunia au plus fort de l'opération).

<sup>237</sup> Colonel Xavier de WOILLEMONT, Chef de Corps du 3<sup>ème</sup> Régiment d'Infanterie de Marine, régiment qui a fourni l'armature du Groupement Tactique Interarmes projeté au cœur de l'Ituri. Cf. Xavier de WOILLEMONT, op. cit. p. 47.

*témoin à des forces de l'ONU. J'obéis à mon pays, j'agis sous le pavillon de la communauté que s'est choisie mon pays et la communauté internationale me donne son accord ».*

Si ARTEMIS est une opération riche d'enseignements pour la gestion des crises, l'UE s'est engagée en 2003 sur d'autres missions dans le cadre différent des Balkans et surtout, dans des situations de post-conflit ce qui change singulièrement la donne.

### *L'UE et la consolidation de la paix*

Les opérations de soutien de la paix sont de plus en plus complexes et elles sont généralement conçues comme un *continuum* qui se traduit par un changement de mandat et de structure des moyens engagés<sup>238</sup>. En « bout de chaîne », on trouve donc les opérations visant à stabiliser les situations de post-conflit. Ces dernières ne sont pas sans poser un certain nombre d'interrogations, mais les « Européens » pourraient bien avoir quelques atouts dans ce domaine, du fait de leur passé colonial notamment.

### **Les opérations de consolidation de la paix (*Peace-building/Peace-consolidation operations*)**

Vers un retour au régime des Mandats et des Tutelles ?

On se souvient que les Etats-Unis avaient reconstruit avec succès l'Allemagne<sup>239</sup> et le Japon au sortir de la Deuxième Guerre Mondiale. Dans une analyse détaillée des récentes opérations

<sup>238</sup> Cf. Brigitte STERN et Jean-Marie GUEHENNO, op. cit.

<sup>239</sup> On lira avec profit un document d'époque reproduit par *Foreign Affairs* dans le cadre du débat sur la libération/occupation de l'Irak : Allen DULLES, « Flashback : The Present Situation in Germany », *Foreign Affairs*, Volume 82, Number 6, November/December 2003, pp. 2-8.

multidimensionnelles de l'ONU, Richard CAPLAN<sup>240</sup> emploie volontairement le terme quelque peu provocateur de *Trusteeship* qui renvoie au régime des Tutelles prévu au Chapitre XII de la Charte des Nations Unies<sup>241</sup>. A partir de quatre cas concrets (Kosovo, Timor, Bosnie et Slavonie Orientale), l'auteur montre comment la communauté internationale a été récemment contrainte de mettre sur pied des « Administrations Transitoires » pour consolider la paix dans des situations d'après-conflit<sup>242</sup>. De fait, chaque cas est différent : substitution pure et simple des autorités locales par une administration internationale (« gouvernement par décrets » au Timor Oriental<sup>243</sup> et au Kosovo) ou simple mission de conseil (« *Supervisory Mission* » en Slavonie Orientale). Logiquement, l'administration directe suppose de préparer le transfert progressif du pouvoir (« timorisation » et « kosovarisation ») avec, au bout du processus, une assistance

<sup>240</sup> Richard CAPLAN, *A new trusteeship? The International Administration of War-torn Territories*, Oxford, University Press, 2002, 100 pages. Lire également Mark BASKIN, « Post-conflict administration and reconstruction », *International Affairs*, Volume 79, January 2003, pp. 161-170. Notons que ethymologiquement, « *trusteeship* » est lié à « *trust* ». En effet l'établissement de la confiance est indispensable pour être accepté par les populations locales.

<sup>241</sup> On pense également aux Mandats de la Société des Nations. On se souvient qu'au sortir de la Première Guerre Mondiale, la SDN avait « confié » les colonies et territoires de l'Allemagne et de l'Empire Ottoman aux nations victorieuses pour une « mission sacrée de civilisation » (Rwanda et Burundi à la Belgique, Palestine, Irak à la Grande Bretagne, Syrie-Liban à la France etc.). Il ne s'agissait donc pas d'une « administration internationale » au sens actuel même si les « puissances mandataires » étaient tenues de présenter un rapport annuel au Conseil de la SDN (art 22 du Pacte de la SDN, 1919).

<sup>242</sup> Les missions de l'ONU en Namibie et au Cambodge avaient ouvert la voie quelques années auparavant.

<sup>243</sup> Lire Katsumi ISHIZUKA, « Peace-keeping in East-Timor : The Experience of UNMISSET », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.3, Autumn 2003, pp. 44-59.

résiduelle vouée à disparaître. *A contrario*, le blocage de la transition politique en Bosnie Herzégovine a conduit à une évolution inverse comme nous l'analyserons plus en détails (voir plus bas) : dans ce pays, la communauté internationale a dû renforcer son mandat pour imposer un certain nombre de réformes. Cependant, il faut partout harmoniser les priorités : l'ordre public, le déminage, le retour des réfugiés et des personnes déplacées, la lutte contre le chômage<sup>244</sup>, la reconstruction morale et matérielle, la mise en place d'un Etat de droit, le jugement des criminels de guerre etc. Les concepts de *peace-building*, *state-building* et *nation-building* recouvrent des tâches gigantesques !

Ces opérations dites « polymorphes » suscitent évidemment de multiples questions. Certains se rangent dans la tradition du cartiérisme (« plutôt la Corrèze que le Gambèze ! ») en invoquant le coût exorbitant de ces interventions lointaines et incertaines. Certes, le résultat est toujours *relativement* décevant mais faut-il pour autant renoncer à agir ? Nombreux sont en tout cas ceux qui dénoncent les dangers du « droit d'ingérence » qui ne serait qu'un néocolonialisme déguisé sous des atours « humanitaires ». Quels sont, en effet, les critères d'intervention et... de non intervention ? Faut-il voir dans ces opérations la marque d'un impérialisme libéral tout puissant ? Les solutions proposées aux pays en transition (démocratie, état de droit, transparence, économie de marché...) ne seraient donc que l'expression d'un « dogme de la bonne gouvernance » peu compatible avec les réalités du *peace-keeping*. Construire la paix suppose de faire preuve d'imagination et de pragmatisme<sup>245</sup>. On peut même parler d'inculturation car il s'agit de s'adapter aux contraintes locales tant au niveau national qu'au niveau infra-étatique.

<sup>244</sup> Cf. Jelena SMOLJAN, « Socio-economic Aspects of Peace-building: UNTEAS and the Organization of Employment in Eastern Slavonia », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.2, Summer 2003, pp. 27-50.

<sup>245</sup> Roland PARIS, « Peace-keeping and the constraints of global culture », *European Journal of International Studies*, volume 9, septembre 2003, pp. 441-473.

## « Peace-building », « state-building » et niveau infra-étatique

Carrie MANNING a présenté avec acuité les défis « locaux » de la mise en œuvre d'un accord de paix<sup>246</sup>. C'est en effet au niveau régional et local que se joue en grande partie le succès ou l'échec des efforts pour stabiliser une situation de post-conflit. Pour l'auteur, le « *peace-building* » et « *state-building* » sont intimement liés. Il faut considérer l'Etat dans toute sa complexité, avec ses multiples « arènes politiques » (niveaux national, régional, local) qui ne cessent d'interagir. Surtout, la paix et la réconciliation ne peuvent être effectives que si les accords signés par les autorités centrales sont appliqués, tant dans la lettre que dans l'esprit, sur l'ensemble du territoire (capitale versus hinterland). Il ne s'agit donc pas seulement de renforcer les institutions politiques de niveau étatique avec des élections générales, une armée unifiée ou une réforme des services de sécurité : ce niveau d'analyse n'est que la partie immergée de l'iceberg<sup>247</sup> ! Eva BERTRAM dit par ailleurs : « *peace-building is nothing less than the reallocation of political power; it is not a neutral act*<sup>248</sup> ».

Se pose alors la question de la validité de la démocratisation comme solution à tous les problèmes. MANNING souligne les enjeux : « *[the] state-building raises important questions about the suitability of democratization as the default approach to post-conflict state-building. Are democratic institutions necessarily most likely to create the basis for effective and authoritative state institutions throughout the national territory ? And to what level of government or administration should democratic institutions extend ? Is elected local government an essential feature, or can electoral politics be limited to central*

<sup>246</sup> Carrie MANNING, « Local Level Challenges to Post-conflict Peace-building », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.3, Autumn 2003, pp. 25-43.

<sup>247</sup> Carrie MANNING, op. cit. p. 36.

<sup>248</sup> Eva BERTRAM, « Reinventing Governments : The promise and perils of United Nations Peace Building », *Journal of Conflict Resolution*, Volume 39, N°3, septembre 1995, p.388.

*levels of government ? While democracy may be the chosen regime type, the more fundamental task is building a state<sup>249</sup> ».*

Bien conscients de ces enjeux, les chefs de guerre reconvertis en politiciens utilisent à merveille le niveau infra-étatique pour s'opposer à l'application des accords de paix. Les méthodes utilisées sont aussi diverses que prévisibles : freiner le retour des réfugiés et des combattants démobilisés, leur refuser l'accès aux registres de l'état civil et du cadastre, bloquer l'accès à la justice, encourager une discrimination dans l'accès à l'emploi etc. Pourquoi les anciens « *warlords* » (seigneurs de la guerre) se priveraient-ils d'agir de la sorte puisque, bien souvent, la communauté internationale quitte la scène prématurément (après avoir organisé des élections « libres » à l'échelle du pays) ? Les belligérants se sont généralement déchirés pour des portions de territoire bien déterminées. Comment croire qu'ils acceptent de céder sans arrière-pensées leurs fiefs - et les juteux trafics afférents - à la faveur d'un règlement politique signé sur le tapis vert de la conférence de paix ? Ce phénomène des « *spoilers*<sup>250</sup> » est bien connu mais difficile à prendre de front, surtout lorsque les intéressés sont légitimement élus et réélus.

On comprend alors l'importance des élections qui sont à chaque fois des occasions de bloquer/relancer le processus de réconciliation. Si l'élection d'une assemblée nationale (souvent « constituante ») est cruciale, on ne saurait pourtant sous-estimer l'importance des scrutins locaux. Ces derniers ne révèlent, bien entendu, qu'un aspect de la difficile question de l'organisation de la carte administrative du pays et de la répartition des pouvoirs entre l'Etat et ses régions. En effet, la partition *de facto* du pays entre factions/ethnies rivales conduit souvent à élaborer une constitution de type fédéral et à consentir une large autonomie aux provinces. Parfois même, on recourt à une « cantonalisation » de façon à diffuser les tensions et à « rendre plus présentable »<sup>251</sup> la

<sup>249</sup> Carrie MANNING, op. cit. p. 29.

<sup>250</sup> *Spoilers* : le terme désigne littéralement ceux qui gâchent tous les efforts de paix par leur attitude de refus et d'obstruction.

<sup>251</sup> Certains n'hésitent pas à soutenir l'idée de transferts de population pour

fragmentation territoriale fondée sur des critères politiques, raciaux, ethniques ou religieux. Le recensement des populations est donc une tâche hautement sensible pour les *peace-builders* car il conditionne toujours les futurs rapports de force. Le cas de la Macédoine est à cet égard exemplaire<sup>252</sup>.

Mais avant de voir dans le détail l'action de l'Union européenne pour la stabilisation des Balkans, interrogeons-nous sur l'expérience acquise de longue date par certains pays européens en matière d'administration de territoires dits « lointains ». En effet, les opérations de consolidation de la paix sont souvent dénoncées comme des entreprises de nature néocoloniale<sup>253</sup>. Pourtant, le passé colonial des anciennes « puissances européennes » pourrait être utilisé judicieusement au profit de la paix et de la sécurité internationales à l'aube de ce nouveau siècle.

### Les Européens et les leçons de l'histoire

« *Ne jamais entrer dans un village sans penser qu'il faudra y ouvrir le lendemain un marché* »  
(LYAUTEY)

---

faciliter la résolution des conflits à caractère ethnique. Cf. Chaim KAUFMANN, « Possible and impossible solutions to ethnic civil wars », *International Security*, 20:4, Spring 1996, pp. 136-175. On se souvient que les différents plans de paix proposés en Bosnie de 1992 à 1995 avaient été fortement décriés dans l'opinion publique occidentale. Proposant une forte « cantonalisation », évoluant au fil des combats, d'aucuns y voyaient la reconnaissance cynique des gains territoriaux des différents belligérants.

<sup>252</sup> Dans l'ex République Yougoslave de Macédoine (ARYM), la décentralisation apparaît comme un enjeu majeur. L'UE (EUROSTAT) a organisé avec difficulté un recensement de la population. Voir plus bas notre analyse de l'action de l'UE en Macédoine depuis la signature des Accords d'Ohrid (2001).

<sup>253</sup> Voir aussi la distinction que fait Raymond ARON entre le néocolonialisme et le néoimpérialisme, Raymond ARON, *Paix et guerre entre les nations*, 8<sup>e</sup> édition, Paris, Calmann-Lévy, 1984, pp. 263-265.

Pendant plusieurs siècles, les nations européennes ont dominé les terres et les mers avec les excès que l'on sait<sup>254</sup>. Colonisation/décolonisation : que reste-t-il aujourd'hui de cet héritage ? Dit autrement, comment tirer des leçons utiles de ce passé controversé pour transmettre de façon positive à l'UE le savoir et le savoir-faire de LYAUTEY et des administrateurs de l'Empire britannique ?

Avec BUGEAUD et GALLIENI, le Maréchal LYAUTEY est l'inventeur de la « Pacification » et du « Protectorat » à la française<sup>255</sup> : administration indirecte et respect des traditions locales, refus de la distinction surannée entre civils et militaires, « politique de la tasse de thé<sup>256</sup> » etc. Ce modèle n'est pas sans similitude avec l'*Indirect Rule* mis en œuvre par le *Colonial Office*. Mythe du soldat pacificateur ? Le regain d'intérêt actuel pour les « *Civil Affairs* » (terminologie ONU) et les « Affaires civilo-militaires » (CIMIC dans le jargon otanien) semble en tout cas trouver sa source dans les « affaires indigènes » d'autrefois<sup>257</sup>. On

<sup>254</sup> Cf. Pierre GUILLAUME, *Le monde colonial. 19<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècle*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Armand Colin, 1999 et Douglas PORCH, *Atlas des guerres des empires britannique, français, ottoman et russe*, Paris, Autrement, 2002.

<sup>255</sup> Cf. Jean GOTTMANN, « Bugeaud, Galliéni, Lyautey : développement de la guerre coloniale française », in EARLE, Edward Mead (Dir), *Les Maîtres de la stratégie*, Tome 1, Paris, Flammarion, 1980. Pour plus de détails sur cette période, lire également Daniel RIVET, *Lyautey et l'institution du Protectorat au Maroc 1912-1925*, Tomes I-II-III, Paris, L'Harmattan, 1988 et André MAUROIS, *Lyautey*, Paris, Plon, 1938.

<sup>256</sup> « *Politique de la tasse de thé* », « *politique de la tâche d'huile* » : autant d'héritages positifs à opposer à « *la politique de la canonnière* ».

<sup>257</sup> Au Maroc où LYAUTEY a été « Résident général » de 1912 à 1925, le Bureau des Affaires Indigènes exigeait de ses officiers une parfaite connaissance des mœurs locales : droit coutumier et droit musulman, maîtrise de l'arabe et des dialectes berbères etc. Les officiers des « AI » traitaient avec les caïds et les pachas. Indépendants du reste de l'armée (y compris pour ce qui concerne la solde), ils avaient pour tâches

sait qu'une force internationale, même dûment mandatée peut rapidement tomber dans le piège de l'occupation<sup>258</sup>. Dans les opérations multinationales actuelles, il est ainsi intéressant de comparer ce qui se fait dans chaque « secteur » pour participer à la sécurisation et au « contrôle du milieu » : patrouilles à skis *versus* patrouilles sous blindage<sup>259</sup>, port du béret *versus* port du casque lourd etc. On peut ainsi se féliciter de la réputation acquise « à l'étranger » par les soldats issus des pays européens. Sans verser dans le stéréotype, on leur reconnaît généralement la capacité de se faire accepter auprès des populations des « Etats hôtes ». Certes, les difficultés rencontrées par le contingent français de la KFOR à Mitrovica montrent les limites de notre argumentation qui n'a d'autre objectif que de susciter la réflexion. Pourtant, on rapporte à

---

principales : l'ordre public dans les territoires/cercles relevant de leur compétence (avec les goumiers comme troupes supplétives), le développement économique, la protection des populations et des coutumes locales face à la convoitise des colons etc. Cf. Commandant Noël MAESTRACCI, *Le Maroc Contemporain – Guide à l'usage de tous les officiers des Affaires Indigènes et des fonctionnaires du protectorat*, Paris, Lavauzelle, 1928.

<sup>258</sup> A partir de l'exemple irakien (2003), Philippe MOREAU-DEFARGES nous rappelle que les opérations militaires d'aujourd'hui (avec ou sans mandat international) sont autant d'occupation de police : « *même si les occupations sont portées par les meilleures intentions du monde, ce sont aussi des viols* ». L'auteur dit aussi que « *l'occupant n'est plus le vainqueur sûr de sa force et de son droit. L'occupation devient un processus complexe et décourageant pour celui qui s'engage dans une telle entreprise. L'ère des conquêtes est close ; les territoires sont partagés. L'occupant, casque bleu ou soldat de l'état, n'est plus vraiment en mesure d'imposer son ordre ; il doit arriver aussi à se faire accepter* ». Philippe MOREAU-DEFARGES, *L'occupation de police*, op. cit. pp. 157-158.

<sup>259</sup> Cf. également, les « patrouilles sociales » des soldats néerlandais dans leur secteur en Irak. Christian CHESNOT, « Samawa, modèle néerlandais d'occupation paisible en Irak », *La Tribune de Genève*, 27 janvier 2004.

l'envi la propension des troupes américaines à se « bunkeriser »<sup>260</sup>, se coupant par là même des réalités locales<sup>261</sup>. Bernard KOUCHNER rapporte par exemple une scène assez révélatrice :

Au général Klaus REINHARDT, commandant la KFOR, Bill CLINTON demanda lors de sa visite à Pristina le 23 novembre 1999 :

« - *Que pensez-vous de la brigade américaine ?*  
- *Très bonne brigade, très solide, Président, mais ils devraient vivre un peu plus avec les gens et moins entre eux...*  
- *Comment cela ?*  
- *Oh vous savez, je dis aussi cela des troupes allemandes...*  
- *Président [c'est KOUCHNER qui prend alors la parole, NDLR], dans une peace-making mission il faut surtout rendre la dignité à ceux qui furent malheureux et pour cela les fréquenter longuement .*

<sup>260</sup> « *Us military forces generally remained within their fortified bases, venturing out only in armored convoys with troops swathed in kevlar. This policy severely restricted the ability of American troops to interact with civilians and to engage in activities related to post conflict reconstruction* » : Robert PERITO, *Where is the Lone Ranger When we Need Him ? America's Search for a Post conflict Stability Force*, Washington, United States Institute of Peace, 2004, p. 28 (extraits consultables sur le site de l'*United States Institute Of Peace*, [www.usip.org](http://www.usip.org)). R. PERITO décrit ici le comportement des troupes américaines à Brcko (Bosnie) en 1997. Dans cette étude, l'auteur regrette « l'aversion » de l'Administration BUSH pour les tâches de maintien de la paix (« *BUSH's Administration aversion to peace-keeping* », p. 297).

<sup>261</sup> Les diplomates américains manqueraient tout autant de capacité pour le « *cross cultural understanding* » à en croire Helena FINN. Dans *Foreign Affairs*, l'auteur plaide pour une meilleure formation des agents américains appelés à servir à l'étranger : langues étrangères, connaissances culturelles et historiques, capacité d'écoute etc. Cf. Helena FINN, « *The Case for Cultural Diplomacy* », *Foreign Affairs*, Volume 82, Number 6, November/December 2003, pp. 15-21.

*CLINTON s'était arrêté pour nous considérer : Certaines troupes se conduisent-elles mieux ?*

*Pas mieux , plus adaptées à la mission, dit Klaus.*

*Les Britanniques, les Français, les belges, les Danois. J'ajoutais : les vôtres, Mister Président, on les voit peu, ils restent dans leur zone, dans leur ville aseptisée, Bondsteel, là où vous allez les visiter. Nos propos ne plaisaient pas au président qui pourtant n'avait rien d'un guerrier<sup>262</sup>».*

[On se souvient que Bernard KOUCHNER fut lui-même souvent décrit comme un « proconsul » lors de sa mission au Kosovo. Cette image qui renvoie au conquérant-législateur romain ne doit pas faire oublier que Bernard KOUCHNER n'a eu de cesse de dialoguer « sur le terrain » avec les Kosovars de tous bords, au mépris souvent de sa propre sécurité : application concrète du principe de « l'autorité qui marche » chère à LYAUTEY ?]

Pour en revenir à l'attitude des soldats européens, reconnaissons que certaines armées ont acquis une certaine expertise : présence constante en Afrique (France, Grande-Bretagne, Belgique, Portugal), participation aux contingents de casques bleus de l'ONU (pays nordiques), rotations des régiments Britanniques en Irlande du Nord, déploiement de « troupes au sol » en ex-Yougoslavie etc. , autant d'expériences utiles pour répondre aux défis des *Peace Support Operations* d'aujourd'hui. Notons par ailleurs que la *Bundeswehr* - engagée depuis quelques années seulement à l'extérieur de ses frontières (Somalie, 1992) - apprend très rapidement ces nouveaux savoir-faire qui sont aussi des savoir-être. La bonne image des soldats allemands en Afghanistan (ISAF) est révélatrice de cette transformation d'une armée « otanisée » pour la Guerre froide en une armée plus flexible et plus adaptée aux nouvelles missions.

Pour paraphraser CLEMENCEAU, on dit parfois que la paix est une chose trop sérieuse pour être confiée uniquement à des civils. Toutefois, stabiliser les situations de post-conflit ne saurait être l'apanage des seuls militaires, aussi imbus des préceptes de LYAUTEY soient-ils. C'est donc par une « stratégie globale » que

<sup>262</sup> Bernard KOUCHNER, *Les guerriers de la paix* , op. cit. pp. 277-278.

l'on peut espérer obtenir quelques résultats. C'est en tout cas ce à quoi l'Union européenne s'attelle avec ardeur pour tenter de trouver une solution au problème des Balkans.

*Comment « européeniser » les Balkans Occidentaux ?*

Le processus qui a conduit à l'intégration de l'Europe occidentale peut-il servir de modèle ? Force est de constater que cette aventure a généré une période de prospérité inédite sur un continent traditionnellement déchiré par les guerres intestines. Avec l'élargissement de l'Union Européenne à 10 nouveaux pays en mai 2004, une étape supplémentaire a été franchie. En Europe du Sud Est (ESE), la Roumanie et la Bulgarie s'appêtent à rejoindre elles aussi l'Union à l'horizon 2007 mais une zone reste profondément instable : les « Balkans occidentaux » (*Western Balkans*).

Le terme a été forgé par les experts de Bruxelles pour désigner un ensemble de cinq Etats fragilisés par l'implosion de l'ex-Yougoslavie après un demi-siècle de communisme: Croatie, Serbie-Monténégro, Bosnie-Herzégovine, Albanie et l'ARYM<sup>263</sup>. Dans ces pays, l'obsession est la même depuis 1991: comment éviter une désintégration totale ? A la marge de l'UE, les soubresauts de l'éclatement de la Yougoslavie titiste restent source de vive inquiétude : quelles limites fixer au principe des nationalités de 1848<sup>264</sup> ? Pouvoir central *versus* potentats locaux, majorité nationale *versus* minorités historiques, autonomie *versus* indépendance souveraine, droits collectifs *versus* droits individuels : les contradictions sont multiples. Dans cet espace troublé, l'Etat-nation, « ethniquement pur » reste introuvable (sauf peut être en Albanie) d'où une instabilité chronique.

<sup>263</sup> Ancienne République Yougoslave de Macédoine (FYROM en anglais) que nous appellerons par convention « Macédoine ».

<sup>264</sup> Les révolutions de 1848 avaient consacré le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

Pour l'Union européenne, cette zone a donc incontestablement valeur de test<sup>265</sup>. Souvent, l'UE a été en retard sur les événements mais on ne saurait minimiser son implication dans une région qui ne cesse d'interroger le projet européen<sup>266</sup>. Aujourd'hui les pays des Balkans occidentaux sont « en transition » et l'Union européenne intervient tant au niveau « régional » que « national » (nous limiterons notre étude aux cas bosniaque, macédonien et kosovar).

### **Le cas des Balkans est à la fois exemplaire et spécifique**

Pour la Commission de Bruxelles, « *la stratégie intégrée que la Communauté s'efforce de mettre en place dans la région des Balkans est un exemple marquant de la prévention à long terme, fondée sur la reconstruction et la consolidation. Certes ce modèle n'est pas transposable tel quel à d'autres pays qui ne rechercheraient pas l'adhésion à l'Union. Mais l'établissement d'un processus clair et structuré offrant des avantages tangibles et concrets, en échange d'engagements en faveur de la paix et de la stabilité régionale constitue certainement une approche à développer davantage dans d'autres pays/régions*<sup>267</sup> ».

L'UE a ainsi multiplié les initiatives, mais l'ensemble s'inscrit depuis 1999 dans le cadre d'un ambitieux Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud Est (PSESE).

<sup>265</sup> Stefan LEHNE (*Head of the Task force for Western Balkans*), « The Balkans test : more responsibility ? », 716<sup>ème</sup> conférence de Wilton Park, Sussex, 17 juillet 2003 ([www.wiltonpark.org.uk/web/conferences](http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences)).

<sup>266</sup> La lente élaboration de la PESC puis de la PESD s'est toujours déroulée sur fond de conflits balkaniques. Ainsi, le Traité de Maastricht a coïncidé avec le drame bosniaque, le Traité d'Amsterdam est entré en vigueur au moment de la crise du Kosovo tandis que la Macédoine s'embrasait peu après la signature du Traité de Nice.

<sup>267</sup> Cf. la *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, op. cit. p. 12.

### **Le Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est (PSESE)**

Arrimer les Balkans occidentaux à l'Europe communautaire est un pari sur le long terme : comment convertir un jeu à somme nulle en « *win-win situation* » ? Pierre JOLICOEUR résume ainsi la méthode choisie :

*« La crise du Kosovo en 1998-1999 a mis en évidence le risque que l'ESE exporte son instabilité au-delà de la région. Comment mettre en place les conditions favorables à la résolution de cette instabilité chronique ? A cette question, l'Union Européenne a trouvé une réponse pratique inspirée de sa propre expérience : l'intégration. Avec la mise en place d'un Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, elle propose une solution globale qui devrait répondre aux problèmes de stabilité de l'ESE mais surtout, une toute nouvelle approche d'intégration régionale appliquée à une région en transition<sup>268</sup> ».*

Le PSESE est en effet un programme ambitieux et complexe. Face aux guerres yougoslaves, la division des principales puissances européennes a conduit à un terrible fiasco. Douze années de présence dans les Balkans ont cependant donné à « l'Europe » un certain avantage comparatif pour imaginer des solutions et mettre en place de mécanismes de stabilisation *ad hoc*. A la suite des Accords de Dayton qui ont mis fin au conflit bosniaque (1995), plusieurs initiatives avaient tenté de favoriser la stabilisation de l'ESE<sup>269</sup>. Dans la continuité et sous l'impulsion de l'UE, le PSESE a

<sup>268</sup> Pierre JOLICOEUR, « La reconstruction après conflit dans les Balkans. Impact du Pacte de stabilité dans l'Europe du Sud-Est », *Revue Etudes internationales*, Volume XXXIV, n°3, septembre 2003, pp. 459-475.

<sup>269</sup> Processus de coopération des Etats de l'ESE (SEECF), Processus de Royaumont (PR), Approche régionale de l'UE (ARUE), Initiative de coopération du Sud-Est européen (SECI). Voir Daniela HEIMERL, « Construire la paix : le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est », *Le Courrier des pays de l'Est (La Documentation française)*, n°1008,

ainsi été adopté à Cologne en juin 1999<sup>270</sup>, au sortir de la crise du Kosovo. Il a pour objectif d'assurer la paix, la stabilité, le bon voisinage, la démocratie (Etat de droit), le respect des droits de l'homme et des minorités, le retour des réfugiés et la prospérité économique dans la région.

L'organisation du PSESE repose notamment sur l'expérience du Plan Marshall à la suite de la Seconde Guerre Mondiale : chacun des pays bénéficiaires doit faire des efforts de reconstruction (modernisation économique, démocratisation) tandis que l'aide financière et technique apportée par les donateurs doit être coordonnée en vue de susciter des coopérations interétatiques. Surtout, l'UE a ouvert la perspective d'une adhésion pour ces pays (voir plus bas notre étude sur le Processus de Stabilisation et d'Association concernant les Balkans occidentaux).

De fait, le PSESE est un dispositif multilatéral. Il regroupe ainsi :

- les Etats membres de l'UE et la Commission européenne ;
- les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) et de l'Europe du Sud-Est (ESE) : Albanie, ARYM, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Moldavie, Pologne, Serbie-Monténégro, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie ;
- des pays tiers : les Etats-Unis, le Canada, le Japon, la Russie, la Norvège, la Suisse ;
- des organisations internationales : OSCE, Conseil de l'Europe, ONU, OTAN, FMI, Banque mondiale, BEI, BERD, OCDE notamment.

Dans ce réseau d'Etats et d'institutions, il est de prime abord difficile de cerner le rôle de chacun. Le PSESE est ainsi placé officiellement sous les auspices de l'OSCE tandis que l'UE est

---

septembre 2000, p. 5.

<sup>270</sup> Conseil Européen de Cologne : Déclaration sur le PSESE le 10 juin 1999. Cette déclaration a été suivie d'une déclaration allant dans le même sens lors du Sommet de Sarajevo le 30 juillet 1999.

qualifiée de « chef de file ». Pour assurer le bon fonctionnement de l'ensemble, plusieurs structures ont été créées :

- une « table régionale de l'Europe du Sud Est », chargée de coordonner l'activité de trois tables de travail :

1/ démocratisation et droits de l'homme : dialogue interethnique et coopération transfrontalière, médias, éducation et jeunesse, égalité homme/femme et liens avec la société civile ;

2/ reconstruction économique : développement du secteur privé, réduction de la pauvreté, amélioration du fonctionnement administratif, développement des infrastructures, protection de l'environnement etc. ;

3/ sécurité : sécurité et défense, justice et affaires intérieures ;

- le coordinateur spécial désigné par l'UE qui préside la table régionale pour l'ESE et qui présente des rapports périodiques à l'OSCE. Il participe au groupe directeur de haut niveau chargé du processus de coordination des donateurs.

Pour bénéficier de la manne extérieure, les pays de l'ESE doivent mener une politique de démocratisation et de réforme économique (bonne gouvernance, Etat de droit, économie de marché) mais également mettre en œuvre une réelle coopération « régionale » (c'est-à-dire avec les pays voisins dans le jargon du PSESE). L'aide de la communauté internationale est donc clairement conditionnée à la bonne volonté des bénéficiaires au niveau bilatéral et multilatéral. Pourtant, comme le souligne Pierre JOLICOEUR, « *le PSESE se fonde sur un changement de stratégie par rapport au passé : l'aide n'est pas conditionnelle à la paix et à la stabilité dans la région mais elle est dispensée parallèlement au processus de pacification et de stabilisation. En d'autres termes, il s'agit d'en faire une action conjointe des donateurs et des pays bénéficiaires au lieu d'imposer des solutions semblables à celles des conférences balkaniques d'autrefois<sup>271</sup>* ». De fait, cette « conditionnalité » s'applique surtout aux cinq pays des Balkans

<sup>271</sup> Pierre JOLICOEUR, op. cit. p. 462.

occidentaux qui sont désormais considérés comme des « candidats potentiels » à l'Union Européenne.

### L'UE « chef de file » du PSESE

En apportant un soutien actif à la transition démocratique et économique de l'espace balkanique et en coordonnant l'aide financière de la communauté internationale, l'UE joue en effet le rôle principal dans le PSESE. Surtout, l'Union a complété de façon décisive le pacte de stabilité en lançant en parallèle un Processus de stabilisation et d'association (PSA) pour les cinq Etats qui n'avaient pas de lien contractuel avec l'UE.

Le PSA a pour but d'offrir aux Etats balkaniques une perspective d'adhésion à l'UE, conditionnelle à la signature d'un ASA (Accord de Stabilisation et d'Association)<sup>272</sup>. Ces ASA proposent l'établissement progressif d'une zone de libre-échange. La principale innovation du PSA réside dans le fait que tout pays qui signe un ASA avec l'UE a l'obligation explicite de conclure une « convention de coopération régionale » avec chacun des pays qui a également signé un ASA (toute compétition entre les Etats candidats à l'adhésion est donc évitée). Dans son premier rapport annuel sur le PSA, la Commission insiste sur l'importance de cette approche régionale : « *Integration with the EU is only possible if the future members can demonstrate that they are willing and able to interact with their neighbours as EU members do*<sup>273</sup> ».

Dans l'esprit et dans la lettre, les ASA diffèrent donc sensiblement des accords signés précédemment avec les PECO<sup>274</sup>

<sup>272</sup> Sommet de Zagreb, 24 novembre 2000.

<sup>273</sup> *The Stabilisation and Association Process for South East Europe : First Annual Report*, European Commission, COM (2002), 163 final, 4th April 2002, p. 11. Voir également le second rapport de mars 2003 : *The Stabilisation and Association Process for South East Europe : Second Annual Report*, European Commission, COM (2003), 139 final, 26th March 2003 ([www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)).

<sup>274</sup> Voir l'étude approfondie de David PHINNEMORE, « Stabilisation and

dans le cadre de l'article 310 du Traité sur l'Union Européenne. A ce jour, cinq pays se sont lancés dans le processus mais seuls deux ASA ont pu être conclus en bonne et due forme (avec l'ARYM en février 2001 et avec la Croatie en juillet de la même année). Il n'en reste pas moins que « *le PSA s'est imposé comme la pièce maîtresse de la politique de l'UE en faveur des Balkans occidentaux (...) ce mécanisme fut efficace au point où l'on peut s'interroger si ce n'étaient pas le PSA et les ASA qui ont constitué le principal levier de renforcement de la coopération régionale. Comme ces démarches s'inscrivent dans l'esprit du PSESE, il s'agit certainement d'une de ses réussites*<sup>275</sup> ».

Pour encadrer son action, l'UE a mis en place le programme CARDS<sup>276</sup>, doté pour la période 2002-2006 d'un budget de 4,65 milliards d'Euros. Ce nouvel instrument vise à renforcer la coopération économique, politique et sociale entre l'UE et les pays participant au Pacte de stabilité. Durant la période 2002-2004, CARDS se concentre sur quatre priorités : promouvoir une gestion intégrée des frontières (*cross border issues*), soutenir la stabilisation démocratique et la société civile, développer les capacités des institutions étatiques, renforcer l'infrastructure régionale et l'environnement. Un mémorandum a ainsi été signé en juin 2001 en vue de conclure un accord de libre-échange entre l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Macédoine, la Roumanie et la Serbie-Monténégro.

Par ailleurs, les chefs d'état de l'ESE ont adopté en 2000 une charte de bon voisinage. Enfin, la « troïka parlementaire » (Parlement européen, assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe et de l'OSCE) travaille depuis 2001 au renforcement du pouvoir des parlements et à l'établissement de réseaux entre

---

Association Agreements : Europe Agreements for the Western Balkans? », *European Foreign Affairs Review*, Volume 8, 2003, pp. 77-103.

<sup>275</sup> Pierre JOLICOEUR, op. cit. pp. 465-466.

<sup>276</sup> CARDS : *Assistance programme for the Western Balkans, Regional strategy paper 2002-2006*, European Commission, October 2001 ([www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)).

parlements dans les Balkans. Cependant, de façon générale, les Balkans occidentaux restent encore très fragiles économiquement (héritage du système socialiste autogestionnaire, corruption généralisée, chômage de masse...). La Bosnie représente un exemple parfait de ce pessimisme ambiant. L'économie bosniaque, autrefois très dépendante du reste de la Yougoslavie pour ses approvisionnements et ses débouchés, n'a pas réussi à se repositionner malgré une aide internationale s'élevant à plus de 6 Milliards de \$ depuis 1995. Sous un calme apparent, le pays vit sous perfusion dans une logique d'assistanat (voir notre analyse de l'action de l'UE en Bosnie-Herzégovine).

Il faut enfin mentionner la difficile question des réfugiés et des personnes déplacées. Au plus fort de la tragédie yougoslave, plus de quatre millions de personnes ont dû quitter leur domicile sous la pression de la purification ethnique ou des combats. Pour ne citer que quelques chiffres, prenons l'exemple de la Bosnie-Herzégovine (chiffres du UNHCR, janvier 2003) :

- réfugiés bosniaques à l'étranger (diaspora) : 372 000 ;
- personnes déplacées : 371 000 ;
- réfugiés d'autres républiques de l'ex-Yougoslavie : 32 000 (pour la plupart, des Serbes de Croatie qui ont fui dans la partie serbe de la Bosnie) ;
- Total des retours en 2002 : 42 000.

En seconde position, on trouve la Serbie-Monténégro qui accueille près de 262 000 réfugiés (Serbes de Croatie et du Kosovo essentiellement).

Pour faire face à ce défi majeur qui touche l'ensemble des Balkans occidentaux, l'UE s'est engagée dans le cadre du PSESE et en coopération étroite avec le Haut Commissariat aux Réfugiés (UNHCR). Ainsi, en 2001, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie-Monténégro (appelée alors « République Fédérale de Yougoslavie ») ont signé un « Agenda pour l'action régionale » (*Agenda for Regional Action* ou AREA) dont l'objectif est de trouver des solutions au problème des réfugiés et des personnes

déplacées. Cet agenda établit une feuille de route des actions à mener dans ce domaine: reconstruction, garanties de sécurité et protection juridique, droits des minorités etc. Ce programme a été reconduit en juin 2002 (AREA II, Genève, 27 juin 2002). Pourtant, malgré l'ampleur des moyens consacrés, peu de gens choisissent finalement le retour. A Sarajevo, certains logements neufs restent donc vides tandis que de nombreux jeunes rêvent de quitter le pays pour trouver un travail et une nouvelle vie<sup>277</sup>.

Après cette présentation générale de l'action de l'UE dans les Balkans, il convient maintenant d'aborder les études de cas en commençant par la Bosnie-Herzégovine (BiH). Ce petit pays est en effet à la fois unique et symbolique : la BiH n'est-elle pas en elle-même une « *Europe à petite échelle*<sup>278</sup> » ?

### *Bosnie-Herzégovine: un test grandeur réelle*

Bernard-Henri LEVY avait dit que l'Europe ne pourrait pas se faire sur les cendres de Sarajevo<sup>279</sup>. L'UE ne ménage pas sa peine pour mettre en œuvre la paix de Dayton (1995)<sup>280</sup> qui place la communauté internationale et son Haut Représentant (HR) devant un triple défi : construire la paix, construire un état et construire une

<sup>277</sup> La ville ne comprend plus que 20.000 Serbes contre 150.000 avant-guerre. Beaucoup sont partis également après la fin des hostilités .

<sup>278</sup> Wolfgang PETRITSCH, interviewé par SOLIOZ, Christophe, "The fate of Bosnia and Herzegovina", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume 5, N°3, December 2003, p. 355.

<sup>279</sup> Bernard-Henry LEVY, *Le Lys et la cendre*, Paris, Grasset, 1996, p. 52.

<sup>280</sup> *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Dayton Peace Agreement* (11 Annexes), 14/12/1995 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)). Abréviation courante: GFAP. Les Accords de Dayton ont été signés officiellement à Paris le 14 décembre 1995 (Traité de Paris) par la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ex République de Yougoslavie (Serbie-Monténégro) mais également la Fédération et la *Republika Srbska*.

nation (précisons dès à présent que le HR est à la fois le Représentant Spécial de l'Union Européenne et Représentant Spécial du Secrétaire Général de l'ONU. Il rend par conséquent des rapports réguliers au Secrétaire Général de l'ONU mais aussi au Haut Représentant pour la PESC sans oublier le Parlement européen).

Sans viser à l'exhaustivité, nous présenterons différents aspects de l'imbroglie bosnien :

- les contradictions auxquelles doit faire face le HR (en insistant sur les aspects politiques et institutionnels) ;
- les spécificités et les limites de la « méthode européenne » de stabilisation ;
- les cas spécifiques de Brcko et Mostar.

Enfin , nous présenterons les enjeux de la mission de police conduite par l'UE depuis janvier 2003 sans oublier de mentionner la relève programmée des troupes de l'OTAN par une force européenne d'ici la fin de 2004.

### **L'action du Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine**

« Europe à petite échelle », la Bosnie-Herzégovine est aussi, *a fortiori*, une véritable « Yougoslavie en miniature<sup>281</sup> ». Huit ans après la fin des combats, le pays reste profondément divisé<sup>282</sup> et peu viable sur le plan institutionnel. Wolfgang PETRISCHT, ancien Haut Représentant (HR) de la communauté internationale (HR) parle même d'un « *Etat dont personne ne veut* »<sup>283</sup>.

Depuis 1995, la République de Bosnie-Herzégovine est un Etat de type fédéral rassemblant deux « entités » rassemblant trois « communautés »: la Fédération croato-musulmane (la

<sup>281</sup> Expression utilisée par Nebojsa VUKADINOVIC, « Bosnie-Herzégovine 2002-2003 », *Le Courrier des pays de l'Est (La Documentation française)*, n°1036-1037, juin/juillet/août 2003, pp. 17-23.

<sup>282</sup> Politiquement mais également socio-économiquement avec une opposition traditionnelle entre villes et campagnes.

<sup>283</sup> « *A country that nobody wants* », Wolfgang PETRITSCH, op. cit.

« Fédération », 51% du territoire) et la République Serbe de Bosnie (RS ou *Republika Srbska*, 49% du territoire). A ces deux entités, il faut rajouter le district de Brcko au statut particulier (voir plus bas). La BiH mais aussi la Fédération et la RS ont chacune une constitution garantie par les Accords de Dayton.

Le pays compterait 3,8 millions d'habitants soit : 43,7% de Musulmans, 31,4% de Serbes et 17,3% de Croates. La présidence bosnienne est collégiale. 3 présidents sont désignés pour une période de 4 ans, la présidence formelle de l'état « tournant » tous les 8 mois. Il existe aussi un conseil des ministres et un parlement bicaméral, tous deux multiethniques. Si l'Etat fédéral renforce peu à peu ses prérogatives (emblème national, monnaie commune appelée « mark convertible » etc.), l'essentiel des pouvoirs reste aux mains des entités : les douanes, les impôts indirects, le système éducatif etc.

La Fédération, née sous la pression des Etats-Unis<sup>284</sup>, est elle-même un attelage improbable : les Bosno-Croates<sup>285</sup> et les Bosno-Musulmans (on parle désormais de *Bochniaques*) se sont en effet violemment combattus par le passé. Un système byzantin a alors été imaginé : un président croate et un vice-président bosniaque sont élus par un parlement bicaméral (une chambre des peuples et une chambre des représentants). Sur le plan de l'organisation territoriale, la Fédération se compose par ailleurs de dix cantons : cinq musulmans, trois croates et deux « mixtes ». Ces cantons sont divisés à leur tour en municipalités de sorte que l'on compte quarante « *Opstinas* ». Enfin, au niveau local, on trouve des villes, des districts et des communes.

En comparaison, la *Republika Serbska* apparaît comme une entité beaucoup plus centralisée : un président est élu au suffrage universel, le parlement est monocaméral et le conseil des ministres

<sup>284</sup> Accord de Washington, signé 18 mars 1994. La « Fédération » est formellement une confédération.

<sup>285</sup> Les Croates de Bosnie avaient proclamé l'indépendance de l'*Herceg-Bosna*. avec Mostar comme capitale. Cette république autoproclamée sera formellement dissoute en août 1996.

est « multiethnique ». Ici, pas de cantons : la RS se compose exclusivement de municipalités, sans échelon intermédiaire.

En observant la carte administrative du pays, très morcelée<sup>286</sup>, on comprend aisément la complexité de la situation : six niveaux de pouvoir soit treize constitutions, treize assemblées et près de deux cents exécutifs ! Cet enchevêtrement est source de nombreux blocages et les frais de fonctionnement de ces bureaucraties pléthoriques absorbent 64% des recettes publiques<sup>287</sup>.

Certaines zones restent problématiques :

- district de Brcko. Ce territoire stratégique est placé depuis l'année 2000 sous la responsabilité directe des autorités fédérales bosniennes. Il ne fait donc partie ni de la Fédération, ni de la RS ;
- ville de Mostar où s'opposent Musulmans et Croates ;
- périphérie immédiate de Sarajevo (on se souvient du long siège de la ville de 1992 à 1995) ;
- « poche » de Gorazde, la dernière enclave musulmane en territoire serbe ;
- enclave de Neum qui donne un accès à la mer à la Bosnie-Herzégovine à travers la Croatie<sup>288</sup>.

La République de Bosnie-Herzégovine reste donc un Etat faible. Le pays est tiraillé en interne par de puissantes forces centrifuges, la Croatie et la Serbie-Monténégro continuant à exercer une attraction

<sup>286</sup> Ce découpage, fruit des Accords de Dayton de 1995, est de fait assez proche des plans de paix qui avaient échoué plus tôt : plan Vance-Owen (janvier 1993), plan Owen-Stoltenberg (juillet 1993), plan du Groupe de contact (juillet 1994). Il faut rappeler que les combats faisaient encore rage à cette période et que l'idée d'une partition reste tabou. La BiH est donc officiellement un état multiethnique.

<sup>287</sup> Source : *International Crisis Group* ([www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org)).

<sup>288</sup> Ce petit territoire avait été concédé à l'Empire ottoman par la République de Dubrovnik soucieuse de créer une zone tampon avec sa rivale, la République de Venise. Neum n'est pas un port et tout le commerce de la BiH transite par la zone portuaire de Ploce en Croatie.

majeure sur leurs minorités respectives. La partition linguistique rampante des trois communautés est un exemple particulièrement illustratif de cette logique séparatiste et identitaire. Ainsi, les Bosno-Croates ont-ils adopté le programme scolaire croate. Dans les collectivités sous contrôle musulman, on enseigne une hypothétique langue « bochniaque » tandis qu'en RS, l'idiome serbe (en cyrillique) est favorisé. Il est vrai que la BiH est un état créé *ex nihilo* en 1995 par la communauté internationale (« *from scratch* » selon l'expression consacrée). La Bosnie-Herzégovine doit surmonter aujourd'hui une triple transition : de la guerre à la paix, du système titiste autogestionnaire à l'économie de marché, enfin, de la dépendance à une souveraineté pleine et entière<sup>289</sup>. Sous bien des aspects, le pays reste en effet sous tutelle internationale.

Les Accords de Dayton ont mis fin à un conflit sanglant au cœur de l'Europe (200 000 morts). Le pays se reconstruit peu à peu, mais les traces matérielles et psychologiques de la guerre restent prégnantes en BiH<sup>290</sup> : économie sous perfusion, vaste corruption, difficile réconciliation, forte polarisation de sorte que les partis nationalistes restent partout très implantés<sup>291</sup> tandis que l'apathie et le fatalisme des citoyens gagnent sans cesse du terrain. Dans ces conditions, comment avancer sur la voie de la réforme ? Quelle marge de manoeuvre pour la communauté internationale et en particulier pour l'Union Européenne ? Tout semble reposer sur le Haut Représentant, Lord Paddy ASHDOWN.

<sup>289</sup> Wolfgang PETRITSCH, op. cit.

<sup>290</sup> Pour une analyse complète de la situation actuelle en BiH, voir Nebojsa VUKADINOVIC, « Bosnie-Herzégovine 2002-2003 », op. cit.

<sup>291</sup> Les trois principaux partis nationalistes - SDA musulman, HDZ croate et SDS serbe - sont régulièrement confirmés dans les urnes (élections générales de 1996, 1998, 2002., élections municipales de 2000, tous ces scrutins étant supervisés par l'OSCE). Les élections générales du 05 octobre 2002 ont vu notamment la débâcle de l'Alliance démocratique pour le changement, coalition multiethnique regroupant 10 partis modérés. Cette persistance des partis nationalistes s'accompagne d'une abstention et d'une désillusion croissantes chez les citoyens.

L'annexe X des Accords de Dayton (*Civilian Implementation of Peace Settlement*) cadre le mandat du HR<sup>292</sup>. Ce dernier a la charge de superviser la mise en œuvre effective du plan de paix et de faciliter le dialogue entre les communautés mais également entre l'état fédéral bosnien, les entités et les collectivités locales de niveau inférieur. Le HR agit sous l'autorité et le strict contrôle d'un Comité directeur pour la mise en œuvre de la paix (*PICSB*)<sup>293</sup>.

La mission de l'OHR (Office du Haut Représentant) devait être à l'origine une opération de « supervision et de conseil » mais devant les multiples blocages, ses prérogatives ont été sensiblement étendues fin 1997 par le PICSB. Ces « Pouvoirs de Bonn » font de la Bosnie un véritable protectorat international<sup>294</sup>. Le HR a notamment la possibilité de destituer les élus et les fonctionnaires qui mènent une politique d'obstruction systématique à la transformation du pays (les « *spoilers* »). Ainsi, l'Autrichien Wolfgang PETRITSCH, ancien HR, a démis de leurs fonctions soixante-dix officiels (du maire au ministre) en quinze mois. Surtout, le HR peut imposer une loi ou une réforme lorsque toutes les négociations ont échoué entre les trois communautés et/ou entre les différentes institutions. L'article V du Protocole X des Accords de Dayton le désigne en effet comme le décideur ultime : « *The*

<sup>292</sup> A ce jour, quatre HR - tous européens - se sont succédés : Carl BILT (96-97), Carlos WESTENDORP (97-99), Wolfgang PETRITSCH (99-02) et Lord Paddy ASHDOWN depuis le 27 mai 2002.

<sup>293</sup> *Peace Implementation Council Steering Board* (PICSB). Le PIC rassemble l'ensemble des donateurs soit 55 Etats et organisations internationales. En revanche, les 11 membres du comité directeur (*Steering board*) sont : les Etats-Unis, le Royaume Uni, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Canada, le Japon, la Russie, la Commission Européenne, le Conseil Européen et la Turquie représentant l'Organisation des Etats Islamiques. Le Comité directeur (PICSB) se réunit régulièrement au niveau des directeurs politiques et hebdomadairement au niveau des ambassadeurs à Sarajevo.

<sup>294</sup> Voir Mark BASKIN, « *Post-conflict administration and reconstruction* », op. cit. et Richard CAPLAN, « *A new trusteeship ? The international administration of war-torn territories* », Op. cit.

*High Representative is the final authority in theater regarding interpretation of this Agreement on the civilian implementation of the peace settlement*<sup>295</sup> ».

Depuis lors, le mandat de l'OHR révèle un paradoxe souligné par de nombreux auteurs<sup>296</sup> : pour renforcer l'Etat fédéral et la transition démocratique de la BiH, le Haut Représentant doit s'immiscer toujours plus au niveau des entités et des cantons voire des municipalités. Cette ingérence suscite le courroux des leaders nationalistes qui contrôlent tous les échelons du pays. Lord ASHDOWN est par ailleurs souvent critiqué à l'extérieur pour ses méthodes autoritaires. En juillet 2003, le « *think tank* » berlinois *European Stability Initiative* (ESI) a publié un rapport incisif. Ancien officier britannique et ancien chef du *Liberal party*, né aux Indes du temps du *British rule*, Lord ASHDOWN se comporterait comme un véritable « Rajah européen » en abusant de ses pouvoirs étendus et en pratiquant un colonialisme libéral<sup>297</sup>. Malgré ses excès, cette polémique a eu le mérite de relancer le débat alors que la BiH semble dans l'impasse<sup>298</sup>. Faut-il abandonner les « Pouvoirs de Bonn » qui auraient pour effet de déresponsabiliser la classe politique locale et d'entretenir une logique d'assistanat voire le

<sup>295</sup> *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Dayton Peace Agreement* (11 Annexes), 14/12/1995 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).

<sup>296</sup> Christophe SOLIOZ, et Svebor André DIZDAREVIC, « Comment réussir la paix dans une Bosnie restaurée dans sa souveraineté », *Le Temps* (CH), 07 septembre 2003. Les deux auteurs ont publié un article quasi identique sur l'Internet : « La souveraineté : enjeu de l'intervention de la communauté internationale en Bosnie Herzégovine », 27 août 2003, [www.christophesolioz.ch/2003/bossov.pdf](http://www.christophesolioz.ch/2003/bossov.pdf). Lire également Lejla HAVERIC, « La Bosnie-Herzégovine, Imbroglia politico-juridique », op. cit.

<sup>297</sup> *Lessons from Bosnia and Herzegovina : travails of the European Raj*, European Stability Initiative, juillet 2003 (consultable sur le site [www.esiweb.org/westernbalkans](http://www.esiweb.org/westernbalkans)).

<sup>298</sup> Wolfgang PETRITSCH utilise l'expression « *Bosnian tunnel* ». Wolfgang PETRITSCH, op. cit.

détournement de l'aide internationale à des fins criminelles ? « *A quoi bon demander aux citoyens de voter si en définitive c'est le Haut Représentant qui prend les décisions, court-circuitant ainsi toute procédure démocratique*<sup>299</sup> » ?

Pour l'ESI, l'affaire est entendue : la BiH doit reprendre en main son destin et la communauté internationale doit se contenter d'accompagner le processus de démocratisation endogène. A contrario, certains estiment que les Accords de Dayton n'ont pas été appliqués dans leur intégralité et que c'est précisément la raison de l'imbroglio actuel<sup>300</sup>. Dans la même veine, on trouve les recommandations de l'*International Crisis Group (ICG)*<sup>301</sup> : « *Afin d'abandonner les Pouvoirs de Bonn, ASHDOWN devra à court terme en faire un usage plus intensif* ».

Une troisième voie est-elle envisageable ? SOLIOZ et DIZDAREVIC veulent le croire : « *Concernant les Pouvoirs de Bonn, une option plus réaliste et satisfaisante consisterait selon nous à en faire un usage limité et justifié, transparent et contrôlé. Par la suite, le Haut Représentant pourrait certes toujours se prévaloir de certaines mesures coercitives prévues par l'Accord de Dayton, mais il lui reviendrait d'occuper plutôt la place d'un arbitre ou d'un médiateur que celle d'un gouverneur. Une telle décision ne peut cependant faire sens que si elle s'inscrit dans une stratégie globale qu'il convient de rendre publique et, surtout, de négocier avec les politiques bosniens. En agissant de la sorte, le Haut Représentant serait en mesure de réduire progressivement l'interventionnisme de la communauté internationale et de renforcer la prise de responsabilité des citoyens et politiques de*

<sup>299</sup> Christophe SOLIOZ et Svebor André DIZDAREVIC, op. cit.

<sup>300</sup> Parmi ces « littéralistes », Lejla HAVERIC cite Margaret THATCHER qui recommande la stricte application des accords de Dayton dans son livre *Statecraft : strategies for a changing world*. Lejla HAVERIC, op. cit.

<sup>301</sup> *Rapport du 22 juillet 2003*, International Crisis Group, [www.intl-crisis-group.org](http://www.intl-crisis-group.org). L'ICG est une fondation privée financée par des donateurs privés mais également par la Commission Européenne et de nombreux gouvernements. Ses rapports sur les situations de crise dans le monde font autorité.

*Bosnie et Herzégovine en les engageants plus fortement dans la voie de l'appropriation des processus de transition et de démocratisation<sup>302</sup> ».*

Transfert progressif de compétences et partenariat authentique à tous niveaux vont en effet de pair. C'est le sens du concept de « *local ownership* », c'est-à-dire l'appropriation du processus de transition par les autorités locales, régionales et nationales mais aussi par la société civile. Cette politique, initiée par l'ancien HR, Wolfgang PETRITSCH est réaffirmée peu ou prou dans les plans d'action annuels<sup>303</sup> de Lord ASHDOWN. Le « *Mission Implementation Plan 2004* » définit ainsi comme une de ses priorités « *le renforcement des capacités des institutions de BiH, en particulier au niveau fédéral<sup>304</sup>* ». Le projet bute cependant sur les réalités d'une Bosnie gangrenée par la corruption tout azimut où intérêts publics et criminalité se mélangent sans complexe. Le pays est en déficit de capital financier mais aussi humain et social (nous reparlerons plus bas de la faiblesse de la société civile en BiH).

Nombreuses sont en tout cas les voix qui accusent l'OHR de se contenter de plaquer des schémas tout faits : bonne gouvernance, transparence, Etat de droit, lutte contre la corruption etc. Lejla HAVERIC dénonce ainsi la gabegie des agences internationales qui financent depuis des années de études qui toutes auraient en

<sup>302</sup> Christophe SOLIOZ et Svebor André DIZDAREVIC, op. cit.

<sup>303</sup> *OHR Mission Implementation Plan 2003*, OHR, Sarajevo, January 2003 et *OHR Mission Implementation Plan 2004*, OHR, Sarajevo, February 2004 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).

<sup>304</sup> En 2004, quatre priorités sont définies : "1/ *Entrenching the rule of law*; 2/ *Reforming the economy*; 3/ *Strengthening the capacity of BiH's governing institutions, especially at state level*; 4/ *Embedding defence and intelligence sector reforms so as to facilitate BiH integration in Euro-Atlantic structures*". Pour l'année 2003, deux autres questions avaient été considérées comme prioritaires : " *Ensuring that extreme nationalists, war criminals and organized criminal networks cannot reverse peace implementation* " (priorité n°2) et " *promoting the sustainable return of refugees and Displaced Persons* " (priorité n°6).

commun leur « *foi inébranlable en un mimétisme constitutionnel, c'est-à-dire en l'imposition de normes et institutions selon le modèle libéral. Les institutions sont censées fonctionner uniquement dans un premier temps avec l'assistance péremptoire extérieure, mais produire à terme une démocratie viable (self-sustaining democracy)*<sup>305</sup> ». Et l'auteur de continuer : « *Les tenants de cette approche croient à une politique des petits pas, génératrice de mesures qui créent la confiance (confidence building measures) et à la force salvatrice du marché et des échanges d'idées, de biens et de personnes qui finiront par raccommoquer un tissu social déchiré. La faiblesse de cette approche est de vouloir penser l'Etat et ses institutions indépendamment de la société et de sa culture politique. Pourtant, ce n'est plus l'appareil étatique centralisé qui peut produire une société, ce sont plutôt des communautés morales qui, en leur quête d'autonomie, se dotent d'organes et d'institutions étatiques* ». Il faudrait donc tout « *reprendre depuis le début* » car Serbes et Croates de Bosnie continuent à rêver d'un rattachement à leurs mères patries respectives, en recourant au besoin à un « *déplacement humain des populations* ». Au final, HAVERIC plaide pour une approche plus attentive aux réalités sociales et identitaires : « *Toutes les communautés morales en présence ne sont pas, et ne peuvent pas être égales. Elle ne méritent pas un traitement similaire de la part des démocraties occidentales dans la mesure où la culture occidentale elle-même repose sur un nombre restreint de règles morales substantielles. C'est par l'incubation de ces règles que doit commencer la reconstruction de la société bosniaque, avant toute tentative de réforme juridique ou de refonte de l'appareil étatique que cette dernière est sensée supporter* ».

Est-ce à dire que l'OHR ignore totalement les réalités locales ? Sans chercher à tirer un bilan général de l'action de la communauté internationale, il convient maintenant de présenter les efforts de

<sup>305</sup> Lejla HAVERIC, « La Bosnie-Herzégovine, Imbroglio politico-juridique », *Lettre de la Fondation Robert Schuman*, N°79, 10 juin 2002 ([www.robert-schuman.org](http://www.robert-schuman.org)).

l'Union Européenne pour « européeniser par le bas<sup>306</sup> » la Bosnie-Herzégovine.

### **Une « méthode européenne » pour construire la paix ?**

La stabilisation de la BiH s'inscrit dans une vaste stratégie d'intégration des Balkans Occidentaux dans l'espace euro-atlantique. La perspective de l'adhésion à l'UE et à l'OTAN ne saurait évidemment suffire pour répondre aux attentes immenses des populations. Au fond, c'est toujours la même question qui se pose : la démocratie est-elle exportable ? Comment l'« implémenter », l'inculturer ? On met volontiers en avant une approche intégrée (globale, transversale etc.) englobant de multiples champs d'actions interdépendants : aspects militaires et sécuritaires, politiques et institutionnels, économiques et sociaux-culturels. L'UE, forte de sa propre expérience, semble miser sur les volets économique et juridico-institutionnel en privilégiant la méthode néofonctionnaliste dont les vertus sont indéniables, surtout dans l'immédiat après-guerre<sup>307</sup>. Devrait-elle mieux prendre en compte les interactions entre le territoire, l'économie et la société, entre la société civile et l'espace public/privé ? Comment dépasser l'image d'une Bruxelles technocratique et donneuse de leçons ? Les Européens - au sens large - ne sont-ils pas bien armés pour appréhender la complexité et décrypter les revendications des différentes communautés ? Dans la mosaïque bosniaque, les représentations collectives font référence à un passé multiséculaire qui appartient au patrimoine commun des peuples du continent. Si

<sup>306</sup> L'expression « *Europe from below* » appartient au vocable du réseau des Agences pour la démocratie locale (ADL). Voir le site du Conseil de l'Europe [www.coe.fr/cplre/adl/inindex.htm](http://www.coe.fr/cplre/adl/inindex.htm).

<sup>307</sup> On commence par les dossiers dits « techniques » comme l'instauration de plaques d'immatriculation communes, les visas, la coopération énergétique, l'échange d'information sur les disparus (...). Le dialogue étant renoué entre les ex-belligérants, on peut alors envisager des réformes de plus grande envergure : monnaie commune etc.

l'aide des Etats-Unis a été cruciale pour mettre fin au conflit en ex-Yougoslavie, peut-on déceler une « méthode européenne » dans la façon dont l'OHR cherche à promouvoir la paix et la stabilité ? Reconnaissons que si méthode européenne il y a, celle-ci joue indéniablement sur la complémentarité entre l'UE et d'autres organisations internationales : UNHCR, Banque mondiale mais aussi l'OCDE, l'OSCE, le Conseil de l'Europe etc.

Constatons que l'OHR a enregistré un certain nombre de progrès<sup>308</sup> et que la BiH adopte progressivement les « standards européens » pour devenir « euro compatible » :

- signature de l'Accord de Mrakovica-Sarajevo le 27 mars 2002. Cet accord a permis l'amendement de la constitution des entités en vue d'octroyer le même statut sur l'ensemble du territoire aux trois peuples constituants ;

- profonde réforme du système judiciaire pour arriver à un véritable Etat de droit (*rule of law*) tant au niveau fédéral (mise en place d'une Chambre des droits de l'homme et d'une *Domestic war crimes Chamber*) qu'au sein des entités (réduction du nombre de tribunaux de première instance, harmonisation entre les entités mais également entre les cantons de la Fédération<sup>309</sup>). Dans ce domaine,

<sup>308</sup> Sources principales:

-24th Report by the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations, 12 October 2001-31 August 2003, OHR, Sarajevo, 13/10/2003 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).

-25th Report by the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations, 01 September 2003-31 December 2003, OHR, Sarajevo, 03/03/2004 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).

-Communiqué by the Peace Implementation Council Steering Board, PIC Steering Board, Sarajevo, 31/03-01/04/2004 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).

<sup>309</sup> Au sein de la Fédération une loi sur les cours de justice remplace désormais dix lois cantonales préexistantes.

le HR s'appuie sur des spécialistes de l'UE mais aussi de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. En parallèle, il s'agit de renforcer la lutte contre la criminalité et de s'attaquer aux réseaux soutenant les criminels de guerre ( PIWCs ou *Persons indicted for war crimes*) : amendement des législations propres aux entités, gel des avoirs bancaires, destitution d'élus municipaux etc. ;

- plan de réformes pour dynamiser l'économie et favoriser la croissance, donc l'emploi (*bulldozer initiative*). Là encore, il s'agit d'un dispositif multilatéral, impliquant la Commission européenne mais aussi USAID, la Banque Mondiale, le FMI sans oublier les acteurs locaux. Ainsi, des « *Local Implementation Committees* » ont été créés et placés sous la responsabilité des chambres de commerces locales. En outre, dans la partie croato-musulmane, la privatisation des entreprises clés est désormais du ressort de la Fédération au détriment des cantons ;

- réforme du système fiscal et douanier avec l'établissement fin 2003 d'une TVA au niveau fédéral, le transfert des taxes indirectes des entités vers l'état central et la dissolution des services des douanes de la Fédération et de la RS<sup>310</sup>. En effet, comment l'Etat bosnien peut-il exercer son autorité sans ressources propres ? Cette nouvelle législation est en outre doublement novatrice : première application d'un transfert de compétence rendu possible par une modification constitutionnelle. C'est aussi la première fois que des zones administratives seront établies par bassins économiques et non pas en fonction de l'ancienne ligne de démarcation (*Inter-Entity Boundary Line* ou IEBL) ;

<sup>310</sup> A Samac, un pont (routier et ferroviaire) nouvellement construit et reliant la BiH à la Croatie est resté de nombreux mois impraticable, les deux entités se disputant la compétence des droits de douane. Entre-temps, la circulation des personnes et des marchandises a dû se faire sur des barges. Suite à un compromis, les passagers sont désormais autorisés à utiliser le pont : les marchandises attendront l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les services douaniers...

- harmonisation des normes sanitaires/vétérinaires entre les entités ;

- harmonisation des secteurs des télécommunications<sup>311</sup>, de l'approvisionnement énergétique et des transports (les réseaux ferroviaires restent dans l'ensemble aux mains des entités). Ainsi, le poste de ministre fédéral des communications et des transports a été créé ;

- réforme des forces armées et des services de sécurité avec nomination en 2004 d'un ministre chargé des questions de défense nationale. Chaque entité conservant sa propre armée, ce ministre est pour l'instant cantonné à une tâche de coordination. L'objectif final étant l'unification des systèmes militaires avec, à la clé, l'adhésion au Partenariat pour la Paix (*Partnership for Peace* ou PFP) de l'OTAN. Par ailleurs, des anciens hauts fonctionnaires hongrois ont été chargés de superviser la création d'une *State Information and Protection Agency* (SIPA) ;

- réforme sur les lois régissant la nationalité en étroite coopération avec la Serbie-Monténégro et la Croatie. Sur ce sujet sensible, imbriqué avec celui de la coopération transfrontalière et des réfugiés et des personnes déplacées, Lord ASHDOWN a temporisé en prolongeant pour une dizaine d'année la possibilité de conserver la double nationalité ;

- transfert effectif du dossier des réfugiés et des personnes déplacées (Annexe VII des Accords de Dayton) aux différentes autorités locales, du niveau fédéral aux maires de communes malgré les scandales passés de détournement de fonds. Ce transfert est présenté comme une grande avancée<sup>312</sup>, symbole d'une

<sup>311</sup> Trois compagnies de télécommunication se partagent le marché intérieur. Elles semblent au cœur d'un vaste système de corruption au service des partis nationalistes (source : OHR).

<sup>312</sup> Le projet est baptisé « SUTRA ». Il « implique fortement les acteurs locaux tant au niveau municipal que national ». Cf. Christophe SOLIOZ,

« appropriation » (*ownership*) réussie. Conformément aux prévisions, l'OHR a donc dissout fin 2003 le RRTF<sup>313</sup> après avoir finalisé le délicat problème du droit à la propriété ;

- réforme de l'administration publique<sup>314</sup>, pléthorique, fragmentée et noyautée par les partis politiques. Une loi a été adoptée en mai 2003 suite à des études préliminaires conduites par SIGMA, un cabinet de *consulting* commun à l'UE et à l'OCDE. De fait, cette réforme a rencontré une vive opposition de la part des partis nationalistes au pouvoir. Au cœur des débats : la nomination des hauts fonctionnaires et la question des quotas. Les politiciens locaux souhaitaient une stricte répartition des places sur des bases communautaires, solution jugée inacceptable pour l'OHR et les experts de la Commission de Venise (Conseil de l'Europe). Pour mettre en place cette fonction publique indépendante, basée sur le mérite individuel et non pas sur des critères ethniques, le HR a dû finalement faire usage de ses « pouvoirs de Bonn ». Une « *Agency for the civil service* » a été créée (le HR a nommé à sa tête Jacob

---

et Svebor André DIZDAREVIC, op. cit.

<sup>313</sup> RRTF : *Reconstruction Return Task Force*. Structure *ad hoc* créée en 1997 pour fédérer les efforts des institutions internationales qui cherchent à faciliter le retour des personnes déplacées et des réfugiés. Etaient représentés des agences spécialisées (UNHCR etc.) mais aussi des gouvernements donateurs, des experts de la problématique des réfugiés et des droits de l'homme, enfin, la SFOR, la force de stabilisation de l'OTAN qui est en charge du volet « sécurité » des Accords de Dayton en étroite collaboration avec l'European Union Police Mission (EUPM). La RRTF a notamment supervisé le règlement du délicat problème du droit au retour et à la propriété par le biais de « *Property law Implementation Agencies* » disséminées sur tout le territoire. Au 31 janvier 2004, 93% des 217.000 dossiers instruits avaient trouvé une suite positive (source : OHR).

<sup>314</sup> Voir à ce sujet l'article de Dominik ZAUM, « The paradox of Sovereignty: International Involvement in Civil Service Reform in Bosnia and Herzegovina », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.3, Autumn 2003, pp. 102-120.

FINCI, le chef de la communauté juive de Sarajevo) et le PNUD<sup>315</sup> a été désigné « *Lead agency* » pour soutenir cette vaste entreprise.

### **La valeur ajoutée du Conseil de l'Europe**

Par ailleurs, comment ne pas mentionner l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe en 2002<sup>316</sup> ? La BiH est aujourd'hui partie à une quarantaine de traités multilatéraux placés sous les auspices de l'organisation strasbourgeoise, très attachée à la promotion du concept de « sécurité démocratique » dans ses nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale. Outre la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels<sup>317</sup>, la BiH notamment ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (dès l'année 2000) et la Charte européenne de l'autonomie locale (juillet 2002)<sup>318</sup>. De fait, la mise en œuvre de cette dernière reste soumise au bon vouloir de la Fédération croato-musulmane et de la RS. L'autorité en matière d'autonomie locale et régionale est en effet confiée aux entités, peu enclines à promouvoir une réelle démocratie locale et régionale.

<sup>315</sup> PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement (UNDP en anglais).

<sup>316</sup> Ratification du Statut du Conseil de l'Europe le 24 avril 2002.

<sup>317</sup> Appelé communément Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

<sup>318</sup> Cette Charte promeut l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales en partant du principe que les responsabilités publiques doivent, de façon générale, incomber aux autorités les plus proches des citoyens. Ceux-ci doivent pouvoir choisir leurs représentants sur la base du suffrage universel. On notera ici que la BiH n'est partie ni à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ni à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière (source : Conseil de l'Europe). Pour plus de détails sur ces conventions voir le site <http://conventions.coe.int/Treaty>.

Depuis son adhésion au Conseil de l'Europe, la BiH a cinq représentants à la Chambre des pouvoirs locaux et trois à la Chambre des régions. Ces postes sont répartis entre les différentes communautés, signe de la volonté des partis nationalistes au pouvoir de conserver leurs prérogatives, notamment en matière de décentralisation.

En 2001, une Recommandation<sup>319</sup> du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) dressait un constat sévère de l'état de la décentralisation en BiH : forte prégnance des clivages politiques et ethniques, flou des législations en vigueur et, de fait, subordination des communes aux cantons dans la Fédération et aux autorités de la RS dans la partie bosno-serbe. Au final, le CPLRE engageait les entités, à « *pratiquer une véritable décentralisation* » en intensifiant et en harmonisant leurs efforts.

Aujourd'hui, malgré l'adoption de la Charte des pouvoirs locaux, les progrès sont peu sensibles. On peut certes noter l'adoption récente d'une loi sylvicole dans la Fédération croato-musulmane pour fermer les 22 entreprises forestières publiques existantes et leur substituer un office forestier dans chaque canton<sup>320</sup>. Cette loi est loin d'être anecdotique puisqu'elle assure un vrai revenu à l'échelon des cantons dans un pays où la filière bois représente la seule richesse naturelle. Concernant la ville de Mostar, l'OHR a par ailleurs autorisé en 2003 - à titre provisoire - la compagnie d'électricité *Elektroprivedas* (compagnie relevant de la Fédération et possédant deux centrales hydroélectriques dans les environs) à participer financièrement au fonctionnement courant de la collectivité locale menacée de faillite<sup>321</sup>.

<sup>319</sup> *Recommandation 103 (2001) sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine*, CPLRE ([www.coe.int/T/F/Cplre](http://www.coe.int/T/F/Cplre)).

<sup>320</sup> *24th Report by the High Representative for Implementation of the Peace Agreement*, op. cit.

<sup>321</sup> Source : OHR .

### **Soutenir la société civile : l'exemple des Agences pour la Démocratie Locale**

En 1993, la Suisse et le Conseil de l'Europe se sont associés pour promouvoir la démocratie locale, la société civile, la coopération transfrontalière et les mesures de confiance dans l'ex-Yougoslavie. Aujourd'hui, le réseau des Agences pour la Démocratie Locale<sup>322</sup> (ADL) rassemble 193 collectivités locales et un grand nombre d'ONG. Huit agences sont réparties sur quatre pays des Balkans Occidentaux<sup>323</sup> dont trois agences en BiH : Prijedor, Tuzla et Zavidovci. Chaque projet repose sur l'établissement d'un partenariat entre la collectivité d'accueil de l'ADL et au moins trois collectivités locales/régionales d'Europe occidentale. A ce partenariat est associé un nombre variable d'ONG. Le financement des programmes<sup>324</sup> est assuré par le Conseil de l'Europe<sup>325</sup>, les villes et régions partenaires et l'Union européenne<sup>326</sup>.

Evidemment, avec trois agences en Bosnie-Herzégovine, le rôle des ADL reste limité mais les résultats sont tangibles localement. Dans ce cadre, l'ouverture d'une ADL à Mostar (trop longtemps différée) représenterait incontestablement une bonne nouvelle. L'évolution de la situation tant à Mostar que dans le district de

<sup>322</sup> La première agence avait été initialement baptisée « Ambassade pour la démocratie locale ». Voir [www.coe.fr/cplre/adl/inindex.htm](http://www.coe.fr/cplre/adl/inindex.htm).

<sup>323</sup> BiH, Croatie, Ancienne République Yougoslave de Macédoine et Serbie-Monténégro.

<sup>324</sup> Tous les programmes sont à visée intercommunautaire: soutien aux médias indépendants, développement de la citoyenneté, formation des élus locaux etc. En outre, les ADL favorisent la coopération transfrontalière par exemple dans l'Eurorégion Danube-Save.

<sup>325</sup> Direction générale des affaires juridiques, CPLRE etc.

<sup>326</sup> Un « *EU Mayors Project* » a été lancé en décembre 2003. L'UE s'est aussi associée au CPLRE pour le projet « *Information Programme PRINCE* ».

Brcko semble heureusement sur la bonne voie même s'il faudra encore beaucoup de temps pour panser les plaies du passé.

### **Brcko : exemple concret de coopération entre l'UE et les Etats-Unis**

Avant le conflit, Brcko était une des cités les plus prospères de la Yougoslavie. Proche de l'autoroute Zagreb-Belgrade, c'était aussi le plus grand port fluvial de Bosnie et un centre commercial important (la ville en elle-même et sa banlieue représentent environ 1/5 de la municipalité de Brcko). On comptait 55% de Musulmans, 19% de Serbes et 7% de Croates mais en avril 1992, la région a été le théâtre d'une violente purification ethnique orchestrée par les *Tchetniks*<sup>327</sup>. Par la suite, de nombreux Serbes de la *Krajina*<sup>328</sup> et de Sarajevo ont été « réinstallés » sur place par les autorités Bosno-Serbes<sup>329</sup>.

Au moment des Accords de Dayton, le statut de Brcko n'a pas été réglé<sup>330</sup>. Il faut dire que le territoire contrôle le corridor de Posavina. Cette fine bande de 5 Km de large revêt une importance stratégique puisqu'elle relie les deux parties de la RS (région de Banja Luka à l'Ouest et Pale à l'Est)<sup>331</sup>. D'autre part, Brcko permet de relier la ville industrielle de Tuzla (relevant de la Fédération) à la rivière Save donc à la Croatie et, au-delà, à l'Europe toute entière. Robert PERITO n'hésite pas à qualifier Brcko de « *geographic lynchpin of the peace process*<sup>332</sup> ». Un compromis avait cependant

<sup>327</sup> Surnom des miliciens serbes.

<sup>328</sup> Zones de peuplement serbe de Croatie.

<sup>329</sup> En mars 1996, près de 10 000 Serbes des alentours de Sarajevo ont été déplacés *manu militari* vers Brcko par les autorités de Pale. Les réfugiés et personnes déplacées (serbes) ont fini par représenter les deux tiers de la population.

<sup>330</sup> Robert PERITO, op. Cit. pp 25-29 (présentation du statut de Brcko dans le chapitre I intitulé "*SFOR vs. The Rent-a-mob*").

<sup>331</sup> Par la route, le chemin de fer et la voie fluviale.

<sup>332</sup> Robert PERITO, op. cit. p. 25.

été trouvé : Brcko resterait sous contrôle serbe tandis que son statut final serait adopté avant un an par une cour d'arbitration *ad hoc* sous présidence internationale : un serbe, un croate et, comme président, un juriste américain, Robert OWEN. Les Accords de Dayton précisait : « *the Parties agree to binding arbitration of the disputed portion of the Inter Entity Boundary Line in the Brcko area indicated on the map attached at the appendix* ». Par un curieux hasard, on avait alors omis de fournir la carte en annexe, compliquant par là même toute les négociations futures<sup>333</sup>...

Par la suite, le marché « ARIZONA » est apparu. Cette zone de libre échange, source de juteux trafics sur la ligne de séparation, a renforcé les antagonismes entre la RS et la Fédération. Face à la paralysie de la Cour d'arbitration, des policiers de l'ONU<sup>334</sup> se sont déployés tandis qu'un « Superviseur international » a été nommé sous l'autorité formelle du HR (Brcko étant située au cœur de la zone confiée aux forces militaires américaines, le poste sera toujours tenu par un américain). A partir de l'été 1997, l'administrateur FARRAND et ses successeurs se sont attachés à reconstruire la ville (nombreuses habitations détruites, mines etc.) tout en essayant de favoriser le retour des habitants croates. Le port a fait également l'objet de travaux de rénovation dans le cadre de la réhabilitation du Bassin de la Save<sup>335</sup>. Pourtant, en raison de la persistance du blocage interethnique et sur fond de rivalités entre les autorités serbes de Banja Luka (capitale de la RS) et les ultras-nationalistes serbes de Pale, il a fallu adopter une autre approche. Depuis le 8 mars 2000, Brcko est donc un district indépendant des entités<sup>336</sup>. Le district est démilitarisé et relève désormais directement des autorités fédérales de Sarajevo<sup>337</sup>. Il dispose d'un

<sup>333</sup> Ibid.

<sup>334</sup> IPTF : *International Police Task Force*.

<sup>335</sup> Vaste projet transfrontalier (BiH-Croatie-Serbie-Monténégro) conduit dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-Est (PSESE).

<sup>336</sup> *Brcko Final Award*, 8<sup>th</sup> March 2000 (source : OHR.). Cet accord est l'aboutissement de multiples négociations conduites en 1999.

<sup>337</sup> Les habitants sont autorisés à conserver la nationalité de leur entité d'origine. Ils sont en revanche interdits de service militaire.

maire, d'un gouvernement et d'une assemblée intérimaires ainsi que de sa propre police. Concrètement, ces institutions restent sous le contrôle étroit du « Superviseur » et de son administration, le « *OHR Brcko Final Award Office* ». Si l'assemblée est élue, les membres de « *l'Executive Board* » sont nommés conjointement par les parlementaires et le Superviseur. Des conseillers internationaux interviennent à tout niveau pour promouvoir les normes bien connues (voir plus haut) : « *the democratic principles of the rule of law* », « *effective and transparent public administration* », « *responsive governance* », « *accountability* » etc.<sup>338</sup>

En mars 2004, le Superviseur, Susan R. JOHNSON, a estimé être en mesure de modifier le statut du district pour faciliter un hypothétique transfert du pouvoir aux autorités locales. Le désengagement n'est pourtant pas à l'ordre du jour et les modifications sont présentées comme des « amendements techniques<sup>339</sup> » :

- création du poste de chef adjoint de la police ;
- extension du vote à la majorité qualifiée au sein de l'assemblée (règle des 3/5) et droit pour l'assemblée de destituer le maire avant la fin de son mandat ;
- renforcement des prérogatives du maire qui a dorénavant plus de flexibilité pour organiser en interne le gouvernement intérimaire<sup>340</sup> etc. ;

Susan R JOHNSON exprimait le 09 mars 2004 sa confiance dans l'avenir de Brcko :

*« Not only is it the time for the District to elect its own government, but also to focus more attention on bringing itself into the mainstream of economic and political life in BiH. Brcko District*

<sup>338</sup> Source : OHR.

<sup>339</sup> « Brcko Supervisor amends Brcko District Statute », *OHR Press Release*, 26/03/2004.

<sup>340</sup> « *The Mayor is given greater flexibility in organizing the District Government as economically and efficiently as possible, within the constraints of available District funds* ». Source : « Brcko Supervisor amends Brcko District Statute », *OHR Press Release*, op. cit.

*will be working to strenghten its relationships with the State and the State institutions, as well as with the Entities and its neighbours in the region*<sup>341</sup> ».

Voici donc quatre années que l'Union Européenne et les Etats-Unis expérimentent conjointement une solution originale pour stabiliser le micro territoire de Brcko, à la confluence de toutes les tensions. Cette étroite coopération entre Bruxelles et Washington est à coup sûr source d'enseignements pour imaginer à l'avenir d'autres missions du même type sur d'autres théâtres. Cependant, tant à Brcko qu'à Mostar, l'issue finale reste largement inconnue.

#### **Du « Maire européen » au nouveau statut de Mostar : une ville enfin réunifiée ?**

Située dans le canton mixte Herzegovina-Neretva (canton n°7), Mostar contrôle les communications entre la Mer Adriatique et le cœur de la BiH. Ville symbole, elle cristallise les haines interethniques et se présente comme un véritable casse-tête pour la communauté internationale. Avant la guerre, la population de la cité se composait de 42% de Musulmans, 38% de Croates et 20% de Serbes. Bombardée par les Bosno-Serbes en 1992 puis en juillet 1995, elle a surtout été le théâtre de violents affrontements entre Croates et Musulmans à partir de 1993. Les Croates étant devenus majoritaires (60% environ), les extrémistes de *l'Herceg-Bosna*<sup>342</sup> n'ont eu de cesse d'en faire leur capitale au détriment d'une importante minorité musulmane (la population serbe est résiduelle). En mars 1994, les Accords de Washington créent la Fédération croato-musulmane et un cessez-le feu est proclamé. La zone de Mostar reste partagée entre Croates (à l'Ouest) et Musulmans (à l'Est) mais les conditions sont désormais réunies pour la mise en place de l'EUAM ou *European Union Administration of Mostar*.

<sup>341</sup> « Brcko celebrates fourth anniversary », *OHR Press Release*, 09/03/2004.

<sup>342</sup> République croate autoproclamée. Officiellement dissoute en août 1996.

Cette mission est innovante pour l'UE qui tente alors de concrétiser une Politique étrangère et de sécurité commune après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht. Dès juillet 1994, le « Maire européen » Hans KOSCHNICK<sup>343</sup> concentre ses efforts sur la reconstruction des infrastructures : approvisionnement en eau, réseau électrique, télécommunications, reconstruction des habitations et des installations sportives, assistance aux réfugiés etc. Une fois de plus, l'approche néofonctionnaliste est privilégiée pour promouvoir un dialogue *a minima* entre les belligérants. L'UEO<sup>344</sup> apporte son concours avec la mise en place de la FPUM (Force de Police Unifiée de Mostar<sup>345</sup>) tandis que la FORPRONU<sup>346</sup> obtient la démilitarisation de la région.

Les Accords de Dayton de décembre 1995 prévoient de diviser la ville en six zones distinctes, bénéficiant chacune d'une instance administrative autonome. Mais le 7 février 1996, de graves troubles éclatent suite à la proposition de Hans KOSCHNICK de créer une septième zone sous l'autorité exclusive de l'UE. Ce district central « neutre » devait englober en effet une grande partie du quartier résidentiel de Mostar Ouest contrôlé par les extrémistes croates. La police de l'UEO est débordée et une foule déchaînée malmène les internationaux. Le lendemain, H. KOSCHNICK déclare « *qu'un allemand ne peut pas accepter la division d'une ville* »<sup>347</sup> (référence

<sup>343</sup> De nationalité allemande, Hans Koschnick fut autrefois maire SPD (social démocrate) de Brême. Il raconte son mandat à Mostar dans la deuxième partie de son autobiographie. Cf. Hans KOSCHNICK, *Von der Macht der Moral*, Zürich, Pendo Verlag, 1998.

<sup>344</sup> UEO : Union de l'Europe Occidentale (UEO). Le Traité de Maastricht prévoyait initialement de confier des tâches à l'UEO dans le cadre de la PESC. L'UE s'est donnée depuis des moyens propres pour la gestion civilo-militaire des crises.

<sup>345</sup> La FUPM était composée de policiers et gendarmes mis à disposition par les Etats membres de l'UEO. Luttant contre la criminalité (trafic de voitures volées), son rôle premier était de renouer des liens entre policiers croates et policiers musulmans.

<sup>346</sup> FORPRONU : Force de casques bleus des Nations Unies.

<sup>347</sup> Dépêche AP, Sarajevo, 08/02/1996.

explicite à Berlin). Malgré des déclarations de soutien de la Commission SANTER, l'UE désavoue son représentant : les gouvernements des Etats membres renoncent à créer un district central mixte et diffèrent le rétablissement de la liberté de circulation. Mostar conserve six municipalités placées sous l'autorité d'une « *Joint City Administration* » aux pouvoirs restreints<sup>348</sup>. H. KOSCHNICK démissionne le 25 février 1996 et un espagnol, Ricardo PEREZ CASADO lui succède. Malgré une situation tendue, ce dernier organise les premières élections locales qui se déroulent dans le calme le 30 juin 1996, grâce à une forte pression des Etats-Unis et de l'UE. Certes, les partis nationalistes l'emportent des deux côtés<sup>349</sup> mais l'*Herceg-Bosna* est dissoute. En juillet suivant, l'EUAM est officiellement fermée<sup>350</sup>. Le britannique Sir Martin GARROD prend la tête d'un *Office of the Special Envoy* (OSEM) relevant du HR basé à Sarajevo<sup>351</sup>. Enfin, à compter de janvier 1997, l'OSEM est transformé en Bureau régional de l'OHR, ses compétences s'étendant sur tout le sud-est de la BiH, de part et d'autre de l'*Inter-Entity Boundary Line*<sup>352</sup>. Entre temps, la police de

<sup>348</sup> *Interim Statute of Mostar*, 20/02/1996 (source : OHR).

<sup>349</sup> Musulmans : 48%. Croates : 45%.

<sup>350</sup> Cf. *Action commune 96/442/PESC du 24/07/1996* du Conseil relative à la nomination d'un Envoyé spécial de l'UE dans la ville de Mostar et *Action commune 96/744/PESC du 20/12/1996* relative à la cessation progressive des opérations de l'Union Européenne à Mostar (source : <http://europa.eu.int>).

<sup>351</sup> Le HR est alors le suédois Carl BILT.

<sup>352</sup> La « géographie » du déploiement des différents acteurs internationaux en BiH mériterait à elle seule une analyse approfondie. L'étude des cartes est effet surprenante. Comme l'OHR, l'OSCE a ouvert quatre bureaux régionaux à Sarajevo, Mostar, Banja Luka et Tuzla (l'OHR est en plus présent à Brcko). Ces circonscriptions sont « transverses », chevauchant à chaque fois l'IEBL. L'UNHCR a installé ses « *sub-offices* » dans les mêmes villes mais ses quatre zones opérationnelles (nord, sud, est, ouest) diffèrent sensiblement de celles de l'OHR en fonction de la localisation des Personnes déplacées. Le RRTF agissait quant à lui dans 6 zones différentes. Par ailleurs, la SFOR (force de l'OTAN) suit sa propre logique

l'UEO est remplacée par une force de l'ONU (GIP ou Groupe International de Police)<sup>353</sup> qui se déploie en octobre 1996.

*Quid* de Mostar aujourd'hui ? Les Hauts Représentants adjoints, tous européens, se sont succédés<sup>354</sup> sans réussir à défier totalement l'emprise des extrémistes. Certes, une police multiethnique se met en place. Elle bénéficie du soutien de l'EUPM, cette mission de police créée dans le cadre de la PESD<sup>355</sup>. En outre, le célèbre « vieux pont » sur la Neretva a été reconstruit non sans polémiques<sup>356</sup>.

Surtout, depuis l'automne 2003, Lord ASHDOWN s'est efforcé de relancer le dossier de la réunification. Une Commission *ad hoc* a

---

avec un découpage en trois « brigades multinationales » : secteur nord sous commandement américain, secteur sud -ouest sous commandement britannique et secteur sud -est sous commandement français. Depuis 1995, les limites de ces secteurs ont été modifiées à plusieurs reprises. Enfin, l'EUPM (mission de police de l'UE) s'est implantée en suivant le découpage administratif de la BiH et des différentes polices locales: entités, cantons, opstinas. On peut s'interroger sur la pertinence d'une telle diversité : pragmatisme ou manque de coordination ? Cette étude de cartes soulève en tout cas le problème d'une coopération interinstitutionnelle et civilo-militaire décentralisée.

<sup>353</sup> Le GIP sera plus tard intégré dans la MINUBH, la Mission des Nations Unies en BiH.

<sup>354</sup> Sir M. GARROD (GB), Ambassadeur R. ELLERKMANN (RFA), Juge F. LYNHJEM (Norvège), Ambassadeur C. MUNRO (GB), Ambassadeur JP BERCOT (France). Depuis septembre 2003, un ancien préfet français, J. ANDRIEU, est à la tête de l'office régional sud de l'OHR.

<sup>355</sup> Voir plus bas notre étude de l'EUPM ou European Union Police Mission. L'EUPM est déployée dans toute la BiH. Concernant Mostar, l'EUPM a réussi récemment à harmoniser les salaires des policiers locaux quelque soit leur communauté d'origine.

<sup>356</sup> Le chantier a été confié à une entreprise turque ce qui a donné lieu à des tensions supplémentaires. Par ailleurs Lord ASHDOWN avait décidé de différer l'inauguration du vieux pont tant que Croates et Musulmans s'opposeraient à son projet de réunification.

été créée à cet effet. Dans un rapport de novembre 2003 l'*International Crisis Group* en présentait les enjeux<sup>357</sup> : « Si une véritable solution était trouvée, elle pourrait servir d'exemple et favoriser une réorganisation gouvernementale locale de l'ensemble du pays ». Rappelant la complexité de l'architecture institutionnelle de la BiH, l'ICG poursuivait : « Ville de plus de 100 000 habitants divisée en six communes et une zone centrale ostentatoire, Mostar est l'incarnation de la genèse et des conséquences d'une telle atomisation ». L'ICG exprimait « l'espoir que Mostar renaîtra de ses cendres en tant qu'entité fonctionnelle autonome et multinationale dotée d'un système de représentation équitable ». Enfin, fidèle à ses objectifs, l'ICG concluait son rapport avec des recommandations pratiques à l'intention des législateurs bosniens (adopter une loi sur l'autonomie locale et une loi sur la répartition des recettes) mais aussi du Haut Représentant (nommer des commissaires aux comptes, faire pression en retirant aux communes le droit d'accorder des permis de construire, etc.).

Finalement, le 28 janvier 2004, Sir Paddy ASHDOWN a promulgué un nouveau statut pour Mostar. Les six *Opstina* (trois communes croates et trois communes musulmanes) sont dorénavant réunies pour former une collectivité locale unique. Entré en vigueur le 15 mars 2004, ce statut met donc fin à une aberration institutionnelle qui ne profitait qu'aux systèmes parallèles et aux oligarchies politiques. La ville n'a plus qu'un maire, un conseil municipal, un budget et une seule administration. L'UE promet par ailleurs une aide financière temporaire à la condition expresse que les fonds ne soient pas détournés<sup>358</sup>. Signe d'une reprise en main, Lord ASHDOWN a imposé en outre un moratoire concernant le baptême des noms de rues, places, ponts et autres lieux publics<sup>359</sup>.

<sup>357</sup> « Building bridges in Mostar », *International Crisis Group, Europe Report n°150*, 20/11/2003, cf. [www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org).

<sup>358</sup> « Money must go to Mostar Citizens, not politicians », *OHR Press Release*, 27/01/2004.

<sup>359</sup> « It's time we took the politics out of this issue (...). The mechanisms exist under the Mostar Statute, to ensure that places names will not be used as a provocation and the issue of names cannot be exploited as a

Bien entendu, la décision imposée par le HR a soulevé un tollé chez les nationalistes du HDZ croate et du SDA musulman. Le HDZ critique notamment la disposition qui prévoit six circonscriptions électorales. Une telle répartition des électeurs relativise en effet l'influence des Croates qui sont désormais numériquement majoritaires. Le HDZ aurait préféré une élection des conseillers municipaux sur le principe « un électeur, une voix » tandis que les Bosno-Musulmans souhaitaient le *statu quo*, c'est-à-dire la division de la ville sur des bases ethniques. Enfin, les Serbes se plaignent d'être les grands oubliés de la réforme malgré les efforts de la communauté internationale pour faire revenir les réfugiés.

Pour obtenir l'adhésion des habitants eux-mêmes, l'OHR a par conséquent lancé dès janvier 2004 une vaste campagne intitulée « *Mostar - One city* »<sup>360</sup> : affiches, courrier adressé à 31000 foyers, encarts dans les journaux, interview télévisé du HR etc. Il faudra pourtant attendre les élections municipales d'octobre 2004 pour connaître le sentiment des citoyens.

### **La Mission de police européenne en Bosnie-Herzégovine (EUPM ou *European Union Police Mission*)**

Cette mission européenne a succédé en janvier 2003 à une force de police de l'ONU, l'IPTF (*International Police Task Force*). En quoi la relève de 1600 policiers de l'ONU par 530 policiers et une cinquantaine d'experts civils de l'UE est-elle une nouveauté<sup>361</sup> ? De

---

*mean of upsetting the best efforts of the people of Mostar to leave behind a fractious past and move forward a positive future*". Déclaration du HR, "High Representative acts to end abuse of street names in Mostar", *OHR Press Release*, 25/02/2004.

<sup>360</sup> Source : OHR.

<sup>361</sup> Agnieszka NOWAK, "L'Union en action: la mission de police en Bosnie", *Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne - Occasional Paper*, N°42, janvier 2003, consultable sur le site [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org). Voir aussi le site de l'opération : [www.eupm.org](http://www.eupm.org).

fait, cette mission est chronologiquement la première opération de gestion de crise dans le cadre de la PESD. Elle met aussi en valeur le concept de gestion civile des crises mis patiemment en place depuis le Conseil européen de Feira. La décision d'engager des policiers et des gendarmes européens a été prise dès mars 2002 (Résolution 1396 du Conseil de sécurité, cf. annexes) et le mandat actuel s'étend jusqu'au 31 décembre 2005. Il consiste à former et assister les forces de police de Bosnie-Herzégovine pour renforcer l'ordre public et contribuer à la stabilité de la région. Il a donc fallu au préalable négocier avec l'ONU mais aussi entre Etats membres de l'Union et Etats tiers (participation originelle : 80% des 15 pays membres plus 20% de 18 pays tiers dont les futurs membres de l'UE). Il a fallu également prévoir un budget annuel de 38 millions d'Euros dont 20% financés sur le budget communautaire et se doter de véhicules « européens ». Enfin, sur place, il faut aussi apprendre à travailler de concert avec l'OHR et l'OTAN en attendant le déploiement d'une mission militaire sous drapeau européen.

### **De la SFOR à une Force européenne en Bosnie-Herzégovine**

Depuis décembre 1995, l'OTAN est la garante du volet militaire et sécuritaire des Accords de Dayton<sup>362</sup> : démilitarisation des 1400 Km de la ligne de démarcation (IEBL), contrôle des armements etc. La SFOR (*Stabilization Force*)<sup>363</sup> est placée sous le commandement d'un général américain, mais son volume diminue progressivement

<sup>362</sup> *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Dayton Peace Agreement, 14/12/1995, Annex 1-A (Military aspects of the Peace Settlement & Appendices to Annex 1-A* (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).

<sup>363</sup> La SFOR a succédé à l'IFOR. (*Implementation Force*) en décembre 1996. Elle se compose aujourd'hui de trois brigades multinationales (sous commandement américain au Nord, sous commandement français au Sud-Est et sous commandement britannique au Sud-Ouest). En janvier 2004, elle comportait encore 12000 soldats issus des pays membres de l'OTAN mais également d'Etats tiers.

(en 2004, les effectifs devraient passer de 12000 à 7000 hommes). Depuis l'activation des organes opérationnels de la PESD et la finalisation des accords de « Berlin plus », la relève de la SFOR par une force européenne fait l'objet d'intenses discussions. Durant l'automne 2003, Washington a freiné ce transfert en souhaitant que l'UE ne déploie qu'une force de police qui serait restée sous la protection de l'Alliance atlantique. Pourtant, depuis la réunion des ministres de la défense de l'OTAN les 01 et 02 décembre 2003, tout a évolué. Suite au succès de l'opération CONCORDIA en Macédoine (voir plus bas) et dans le contexte particulier des difficultés rencontrées par la « coalition » en Irak, les Etats-Unis ont concédé du terrain. L'Amérique souhaite en effet que ses alliés européens de l'OTAN s'engagent plus fortement en Afghanistan mais aussi en Irak. En contrepartie, dès la fin de l'année 2004, l'UE engagera - avec l'accord du gouvernement bosnien<sup>364</sup> et sous commandement britannique - une force de 6000 hommes environ (majoritairement issus des Etats membres de l'UE mais l'opération restera ouverte à des Etats tiers). Bien entendu, cette mission se fera avec le soutien de l'OTAN qui reste indispensable. Par ailleurs, il semble acquis que des forces spéciales américaines resteront sur place pour superviser la réorganisation de l'armée bosniaque et participer à la recherche des criminels de guerres au profit du TPIY<sup>365</sup>. Cette mission d'appui au TPIY a longtemps fait obstacle à un accord définitif entre Bruxelles et Washington mais la décision d'engager une force européenne a été officialisée durant le Sommet atlantique d'Istanbul (fin juin 2004<sup>366</sup>). Pour Javier SOLANA, la distinction entre l'UE et l'OTAN doit en tout cas être claire vis à vis des autorités de BiH. Par ailleurs, des renforts doivent pouvoir

<sup>364</sup> La récente création au niveau fédéral bosnien du poste de Ministre de la Défense donne à l'UE un nouvel interlocuteur.

<sup>365</sup> Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie, organe subsidiaire créé par le Conseil de Sécurité de l'ONU. Le TPIY siège à La Haye.

<sup>366</sup> Ce sommet a aussi consacré l'adhésion à l'OTAN de sept nouveaux pays : Estonie, Lituanie, Lettonie, Slovaquie, Slovénie, Bulgarie, Roumanie.

être déployés rapidement en cas de regain de tension (cf. les événements de mars 2004 au Kosovo<sup>367</sup>).

Une telle opération militaire représentera en tout cas un défi majeur pour l'Union qui prendra alors à sa charge l'ensemble du fardeau dans une BiH toujours très fragile. En février 2004, Javier SOLANA ne sous-estimait pas l'importance du rendez-vous : « *A EU deployment would be a part of a comprehensive approach bringing together political, economic and security dimensions*<sup>368</sup> ». La force européenne aura ainsi deux objectifs majeurs :

1/ garantir au Haut Représentant un environnement sûr pour la mise en œuvre de *l'OHR's Mission Implementation Plan* mais aussi d'un futur Accord de Stabilisation et d'Association (ASA) entre Sarajevo et Bruxelles ;

2/ faire effort sur la lutte contre le crime organisé.

Pour cela, elle devra disposer de moyens « *crédibles et robustes* » avec un mandat placé sous le chapitre VII de la Charte de l'ONU. Le HR devrait par ailleurs recevoir un rôle accru : « *One of the keys to achieve the EU's political objectives will be the coherent use of the different EU capabilities in BiH. Coherence can best be achieved by cooperation and leadership on the ground. At the centre of this should be a reinforced coordinating role for the EUSR. He needs to be able to function as primus inter pares among the heads of the different EU missions in BiH. In particular the EUSR should ensure complementarity between the implementation of the Dayton/Paris provisions and progress in the Stabilisation*

<sup>367</sup> Cf. *Summary of the remarks by Javier SOLANA, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, at Informal meeting of Defense Ministers, S0097/04, Brussels, 5-6 April 2004. Source : Conseil de l'Union Européenne, Politique étrangère et de sécurité commune, [www.ue.eu.int/pesd](http://www.ue.eu.int/pesd).*

<sup>368</sup> *Report by Javier SOLANA, EU High Representative for CFSP, on a possible EU deployment in BiH presented to the EU Council of Foreign Ministers, EU High Representative for CFSP, 23 February 2004 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).*

*and Association Process*<sup>369</sup> ». Si le HR obtient effectivement de tels pouvoirs élargis, ce sera à coup sûr une étape majeure pour la PESD qui testera alors des solutions inédites pour stabiliser une situation de post-conflit.

Quel bilan tirer de cette étude de l'action de l'Union Européenne en Bosnie-Herzégovine? La relation entre le *peace-building* et le *state-building* est source de multiples enjeux souvent contradictoires. Dans un état en transition, les intervenants extérieurs doivent jouer pleinement des relations entre les différents acteurs locaux. De plus, la construction d'une paix durable suppose une attention constante aux progrès de la démocratie locale et de la société civile. Sur bien des aspects, l'évolution de la BiH semble aujourd'hui bloquée malgré des efforts réels de reconstruction, des réformes encourageantes et la mise en œuvre de solutions innovantes. Le modèle de l'intégration européenne (« unité dans la diversité », approche néofonctionnaliste, politique des petits pas, priorité donnée au droit et à l'économie) ne semble pas fonctionner pleinement dans un tel imbroglio institutionnel et administratif. Faut-il continuer à entretenir la façade d'un Etat bosnien unitaire ? Faut-il renégocier les Accords de Dayton, mais alors, quel chemin suivre? L'ESI propose d'aller vers une cantonalisation complète<sup>370</sup>. D'autres soutiennent l'idée d'une partition au bénéfice de la Croatie et de la Serbie-Monténégro : que deviendraient alors les Bosno-Musulmans (l'expression « Palestiniens d'Europe » est souvent utilisée) ? Ces deux options signifieraient la renonciation à tout espoir de réconciliation et au rêve d'une Bosnie-Herzégovine multiethnique.

A Mostar comme partout ailleurs en BIH, les élections municipales d'octobre 2004 (les troisièmes du genre depuis Dayton) auront donc une importance particulière. D'un côté, il faut

<sup>369</sup> *Report by Javier SOLANA*, op. cit.

<sup>370</sup> ESI : *European Stability Initiative*, op. cit. L'ESI propose de dissoudre la Fédération et de renforcer les prérogatives des cantons. La BiH serait alors composée de douze cantons (dix cantons issus de la Fédération plus la RS et Brcko).

redouter la politique d'obstruction suivie par le HDZ (opposé à l'unification de Mostar et à la réforme de l'éducation, le parti nationaliste croate s'est récemment prononcé pour la dissolution de la Fédération d'ici 2006<sup>371</sup>). D'un autre côté, l'avenir de la *Republika Srpska* est très certainement lié au statut final du Kosovo, autre territoire où rien ne semble réglé. Dans un « *worst case scenario* », ces logiques séparatistes pourraient raviver le chaudron bosnien au cœur de l'Europe élargie. L'UE sait en tout cas qu'elle devra maintenir sa présence civile, policière et militaire pendant de longues années. Dans un tel contexte, la perspective d'une intégration de la BiH à l'UE en 2010 - évoquée lors du Sommet européen de Thessalonique en juin 2003 - apparaît encore bien incertaine. Mais ce qui est vrai pour la BiH ne l'est pas forcément pour la Macédoine, petit pays où l'UE joue un rôle stabilisateur unanimement salué.

#### *Macédoine: un modèle de stabilisation*

Depuis la crise de 2001, la Macédoine (ARYM) est elle aussi un quasi protectorat de l'UE<sup>372</sup> ? On l'a dit, l'UE a su oeuvrer main dans la main avec les Etats-Unis pour aboutir aux Accords d'Ohrid conclus entre la majorité slave (64% de la population) et les rebelles albanophones de l'UCK-M. Depuis, le Représentant spécial de

<sup>371</sup> Début 2004, le HDZ a déposé officiellement un projet de loi visant à dissoudre d'ici 2006 l'actuelle Fédération au profit de ses cantons qui se transformeraient alors en véritables petits Etats sur des critères ethniques. Source : Association Sarajevo, <http://association-sarajevo.dyndns.org>. Cette proposition n'est pas sans rappeler le point de vue de l'ESI.

<sup>372</sup> Voir Claire PIANA, « The EU's decision-making process in the common foreign and security policy : the case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia », *European Foreign Affairs review*, N°(7) 2, été 2002, pp. 209-226 et Nadège RAGARU et Assen SLIM, « Macédoine 2002-2003 », *Le Courrier des pays de l'Est (La Documentation française)*, n°1036-1037, juin/juillet/août 2003, pp. 121-138.

l'Union<sup>373</sup> reste l'acteur principal de cette transition pacifique. Certes, l'OTAN est intervenue militairement et une mission européenne a pris la suite en mars 2003 (voir plus bas) mais c'est bien l'engagement politique et économique de la communauté internationale - UE en tête - qui permet d'envisager aujourd'hui une sortie de crise honorable. Il est vrai que la forte minorité albanaise - 25% de la population - est surtout désireuse d'améliorer son statut et qu'elle n'a jamais revendiqué sa sécession ou son rattachement formel à l'Albanie voisine. L'UCK-M a donc accepté son démantèlement dès lors que l'Etat macédonien a procédé à des réformes d'envergure par voies constitutionnelles et législatives. Ainsi, dans les 45 jours qui ont suivi les Accords d'Ohrid, 16 amendements constitutionnels ont été adoptés et 90 lois ont été promulguées. Le préambule de la nouvelle constitution reconnaît notamment le caractère multiethnique et laïque de l'ARYM. Le bilinguisme est officialisé et les Albanais de souche peuvent accéder plus facilement à l'administration et à la vie publique (discrimination positive). Surtout, une loi prévoit une décentralisation qui, espère-t-on, aidera à diminuer les tensions.

En réalité, cette décentralisation apparaît comme un enjeu majeur pour l'avenir du pays. L'UE et son office de statistiques EUROSTAT ont dû au préalable organiser un recensement de la population. Ce recensement, initialement prévu en octobre 2001 n'a pu avoir lieu qu'à partir de novembre 2002 et les résultats n'ont été publiés qu'en décembre 2003 ! De tels délais s'expliquent par les multiples craintes de part et d'autre : quelle est le pourcentage réel de la population albanophone ? Comment se répartit-elle sur le territoire ? Les Slaves souhaitent un morcellement du pays en petites municipalités qui aurait pour effet d'isoler les foyers de population albanais. Les Albanais soutiennent au contraire la création de collectivités locales plus étendues. Une telle solution leur permettrait de revendiquer une certaine autonomie sur la base d'un territoire relativement homogène. Quoi qu'il en soit, il est déjà prévu de créer des polices municipales mais il faudra inventer aussi

<sup>373</sup> Le belge Alexis BROUHNS a succédé au français Alain LE ROY avant d'être lui même remplacé par Soren JESSEN-PETERSON.

de nouvelles façons de dialoguer, tant sur le plan régional que sur le plan local. En attendant le règlement de cette question délicate, des tensions subsisteront toujours près de Tetovo, Lipkovo et Kumanovo. De nombreux observateurs estiment qu'au final, seule une intégration euratlantique permettra de sortir de l'impasse. Rappelons ici que la Macédoine est le premier Etat des Balkans occidentaux à avoir signé un Accord de Stabilisation et d'Association (ASA) avec l'UE. Elle a depuis exprimé une demande formelle d'adhésion (22 mars 2004)<sup>374</sup>. En outre, l'ARYM affiche sa ferme volonté de rejoindre l'OTAN<sup>375</sup>. Cependant, c'est bien une mission militaire de l'Union Européenne (Opération CONCORDIA) qui a pris le relais de l'Organisation Atlantique entre avril et décembre 2003.

### **L'opération CONCORDIA en ARYM : en « conduite accompagnée »**

De l'avis unanime des observateurs, il s'agissait incontestablement d'une mission test pour la PESD. Suite aux Accords d'Ohrid, l'OTAN est intervenue (opérations « Renard Roux » puis « Harmonie alliée ») pour désarmer les milices et stabiliser l'ARYM. Avec le soutien du Conseil de sécurité l'ONU, l'UE a finalement pris la suite des troupes de l'Alliance le 31 mars 2003<sup>376</sup> (la mission était inchangée : aider le gouvernement macédonien à assumer sa souveraineté et garantir le respect des accords signés entre les belligérants. Il fallait en outre assurer la protection des observateurs de l'EUMM et de l'OSCE. Les esprits chagrins noteront que CONCORDIA resta une mission de

<sup>374</sup> Cette bonne coopération entre les autorités macédoniennes et l'UE n'a pas été remise en cause par la mort tragique du Président Boris TRAJKOVSKI dans un accident d'avion en février 2004.

<sup>375</sup> La Macédoine est signataire de la Déclaration de Vilnius (février 2003) où dix pays de l'Est et du Sud-Est européen ont apporté leur soutien aux Etats-Unis dans la crise Irakienne.

<sup>376</sup> *Council Joint Action 2003/92/CFSP, 27/01/03.*

dimension modeste : son budget s'élevait à 6,2 millions d'Euros et elle ne rassemblait que 350 hommes (dont 175 Français dans sa première phase). Pourtant, 27 nations y participèrent : 13 membres de l'UE (l'Irlande et le Danemark ne participant pas) et 14 non membres, essentiellement les pays candidats à l'élargissement<sup>377</sup>. Il a donc fallu résoudre des problèmes concrets comme l'établissement d'accords avec la « nation hôte » et la définition de règles d'emploi de la force (ROE ou *Rules of engagement*).

Surtout, cette opération fut la première application « concrète » du partenariat avec l'OTAN. Le COPS assura la direction stratégique de l'opération sous l'autorité du Conseil Européen. L'état-major de planification fut fourni par le *Deputy SACEUR*, l'amiral allemand Rainer FEIST, qui assura le commandement suprême de l'opération depuis le Quartier général de l'OTAN à Mons. L'OTAN fournit donc des moyens pour le renseignement, la logistique etc. et garantit sa protection militaire en cas de crise aiguë. La France, soucieuse de promouvoir la PESD, a apporté de son côté l'ossature initiale de l'Etat-major de la force sur zone. Au niveau opérationnel, c'est donc le général français MARAL qui fut le premier *Force Commander*, dirigeant l'opération en étroite collaboration avec le Représentant spécial de l'UE à Skopje (en l'occurrence le belge Alexis BROUHNS).

La France, désignée comme « nation cadre » au niveau opératif aura donc joué en réalité le rôle de « nation pilote » en n'assurant qu'une partie du soutien de la mission. Cependant, on peut saluer le succès de cette opération : CONCORDIA a apporté la preuve que l'ONU et Washington reconnaissent désormais la capacité de l'UE à assurer un rôle militaire dans la gestion des crises. Par ailleurs, cette mission de consolidation de la paix a permis de « jouer » en réel les procédures internes (entre les trois piliers de l'Union) mais aussi la liaison avec l'OTAN. Prévue initialement pour six mois, CONCORDIA a été prorogée jusqu'au 15 décembre 2003. En septembre, le général MARAL a été relevé par le général portugais Luis Nelson FERREIRA DOS SANTOS (commandant de

<sup>377</sup> Les anciens et nouveaux membres de l'UE ont fourni 94% des troupes. Source : *Institut d'études de sécurité de l'UE*.

l'EUROFOR) et la France a diminué sensiblement sa participation. Depuis le 15 décembre 2003, CONCORDIA s'est terminée pour permettre la mise en place d'une force de police européenne (Opération PROXIMA)<sup>378</sup>.

### **L'opération de police PROXIMA**

Créée sur le modèle de l'EUPM en Bosnie, « EUPOL-PROXIMA » est la quatrième opération lancée par l'UE dans le cadre de la PESD. 200 policiers, gendarmes et personnels civils sont ainsi déployés pour un mandat initial d'un an. Comme en BiH, leur mission consiste à former et à assister les forces de police locales, à participer à l'ordre public et à soutenir l'action du gouvernement de Skopje. Bien que modeste dans son format, cette opération participe indéniablement à la stabilisation d'une ARYM en cours « d'européanisation ».

La Macédoine apparaît donc comme une application concrète de cette « méthode européenne » qui fut clairement exprimée lors du sommet franco-britannique de Londres (décembre 2001) : « *L'approche intégrée des volets civils, militaires et policiers étroitement couplées avec les politiques commerciales financières et d'aides pertinentes (...) fonde la spécificité de l'UE* <sup>379</sup> ». Au Kosovo voisin, en revanche, la perspective d'une paix durable semble encore bien incertaine.

### *Kosovo: l'impasse*

### **Les Européens impuissants avant et pendant la crise de 1999**

Lorsque éclate la crise du Kosovo au printemps 1999, la PESD n'est même pas « un tigre de papier ». Les « Européens » au sens

<sup>378</sup> Council Joint Action 2003/681/CFSP, 29/09/03.

<sup>379</sup> Cité par Josiane TERCINET, op. cit., p. 140.

large auraient-ils pu prévenir cette crise longtemps annoncée<sup>380</sup> ? Christiane ALIBERT<sup>381</sup> semble le penser au regard de ce que l'UE a fait deux ans plus tard en Macédoine. Pourquoi de pas avoir accepté la demande d'adhésion au Conseil de l'Europe formulée par la Yougoslavie de MILOSEVIC le 18 mars 1998 ? Une adhésion sous conditions dans l'organisation strasbourgeoise aurait peut-être complété les sanctions économiques imposées par l'UE<sup>382</sup>. A-t-on laissé suffisamment de chances à la négociation ? L'OSCE a été rapidement marginalisée au profit de l'OTAN alors que l'organisation paneuropéenne reste un forum privilégié pour dialoguer avec la Russie. Felipe GONZALEZ, Représentant personnel du Président en exercice de l'OSCE et Envoyé spécial de l'UE n'a pas été soutenu fortement dans ses efforts de médiation. Surtout, les conférences de Rambouillet (février puis mars 1999) ont consacré la prépondérance des dirigeants de l'UCK<sup>383</sup> sur la mouvance plus modérée d'Ibrahim RUGOVA. Les Accords de Rambouillet ont finalement buté sur la question du déploiement d'une force internationale, la Serbie refusant notamment la présence de soldats américains et allemands<sup>384</sup>. Certes, il est toujours

<sup>380</sup> Le 13 mars 1997, le Parlement Européen alertait l'UE de l'oppression dont était victime la population albanaise du Kosovo. Il proposait notamment à la Commission de soutenir la société civile du Kosovo (albanophones modérés) ainsi que la liberté des médias en République Fédérale de Yougoslavie.

<sup>381</sup> Christiane ALIBERT, « L'Union Européenne face au Kosovo : acteur ou spectateur ? », *Actes du colloque La Défense européenne* organisé le 01/02/2002, Centre d'études européennes (Faculté de droit Lyon III) et Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (Faculté Jean MONNET, Paris XI), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 143-178.

<sup>382</sup> Depuis le Sommet de Vienne (1993), le Conseil de l'Europe accepte l'adhésion sous conditions de pays candidats qui ne remplissent pas encore toutes les exigences du Statut de Londres.

<sup>383</sup> UCK : Armée de Libération du Kosovo. Ce groupe armé albanais recevait discrètement le soutien des forces spéciales américaines.

<sup>384</sup> On a attribué à Madeleine ALBRIGHT la formule : « C'est l'OTAN ou la guerre ». Christiane ALIBERT, op. cit. p. 154.

séduisant de refaire l'histoire. En tout cas, la suite est connue : l'OTAN est intervenue militairement (Opération « Force alliée ») sans obtenir l'aval du Conseil de Sécurité de l'ONU.

Cette opération, placée sous le commandement du général américain Wesley CLARK, a été riche d'enseignements pour les Etats membres de l'UE. Si les « Européens » ont soutenu sans réserve cette opération, cela n'a pas été sans tiraillements transatlantiques. On se souvient ainsi de la réticence du Président CLINTON à engager des troupes au sol et la façon dont l'OTAN a longtemps privilégié les frappes aériennes sans faire plier pour autant MILOSEVIC. Au final, « *si les militaires américains ont retenu du Kosovo que la participation des Européens aboutissait à compliquer les prises de décision - on a vu les conséquences qu'ils en ont tiré en Afghanistan - les Européens de leur côté, notamment les Britanniques et les Français, les plus importants contributeurs, ont retenu qu'ils avaient pu travailler ensemble et souvent de façon plus efficace qu'avec les Américains au sein de l'OTAN. d'où la relance d'une Europe de la sécurité et de défense*<sup>385</sup> » (lors des Conseils européens de Cologne et d'Helsinki en juin et décembre 1999).

#### **Le « pilier communautaire » de la MINUK: aide économique et à la reconstruction**

Cinq ans après l'intervention militaire, le statut final du Kosovo n'est toujours pas clarifié. La province, à majorité albanophone, reste partie intégrante de l'actuelle Serbie-Monténégro<sup>386</sup>. En 1999, la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU réaffirmait en effet la souveraineté de la RFY<sup>387</sup> sur tout le territoire et conférait pleine autorité aux « *présences internationales civile et de*

<sup>385</sup> Christiane ALIBERT, op. cit., p. 162.

<sup>386</sup> Notons ici que le Kosovo ne peut pas être membre à part entière du PSESE. Il a donc fallu imaginer des mécanismes *ad hoc* (création par exemple de l'Agence européenne pour la reconstruction en 2000).

<sup>387</sup> République Fédérale de Yougoslavie, remplacée depuis par la Serbie-Monténégro.

*sécurité* » jusqu'à la définition du nouveau statut (on parla « *d'autonomie substantielle* »). Comme en BiH, l'OTAN se voyait confier le volet sécuritaire de sorte qu'une force militaire fut immédiatement déployée (KFOR, force à forte composante européenne<sup>388</sup>). En parallèle, l'ONU fut chargée d'administrer le territoire avec des pouvoirs inédits<sup>389</sup> (création de la MINUK ou Mission Intérimaire des Nations Unies au Kosovo)<sup>390</sup>. Est-ce à dire que l'UE est restée à la marge ? En réalité, la MINUK fut dès le début formée de quatre « piliers »<sup>391</sup> :

- 1/ administration civile (en coopération avec la KFOR) ;
- 2/ action humanitaire (rôle confié à l'UNHCR) ;
- 3/ renforcement des institutions (rôle confié à l'OSCE) ;
- 4/ reconstruction (rôle confié à l'Union Européenne)<sup>392</sup>.

<sup>388</sup> KFOR : *Kosovo Force*. Initialement composée de 50.000 hommes mis à disposition par trente nations, la KFOR comporte quatre brigades multinationales sous commandement américain, français, britannique et allemand. Les huit généraux qui se sont succédé à la tête de la KFOR sont tous européens (1 britannique, 1 français, 2 allemands, 2 italiens, 1 espagnol et 1 norvégien). En avril 2000, l'Etat-major de l'EUROCORPS avait par ailleurs assuré la direction de l'opération en qualité de grand Etat-major de l'OTAN.

<sup>389</sup> La MINUK a bénéficié de pouvoirs étendus sans équivalents dans l'histoire des Nations Unies : signature d'accords commerciaux avec l'Albanie etc. Voir Mark BASKIN et Richard CAPLAN, op. cit.

<sup>390</sup> Le français Bernard KOUCHNER a été le premier chef de la MINUK. Cf. son témoignage : Bernard KOUCHNER, *Les guerriers de la paix*, op. cit. (par la suite, tous les Représentants spéciaux du Secrétaire général de l'ONU ont été des Européens).

<sup>391</sup> Aujourd'hui la phase d'urgence est terminée. Les quatre piliers sont désormais intitulés : « *Police and justice (Pillar I)* », « *Civil administration* » (*Pillar II*), « *Institution building* » (*Pillar III*, à charge de l'OSCE) et « *Reconstruction and economic development* » (*Pillar IV*, confié à l'Union européenne).

<sup>392</sup> L'engagement de l'UE est officialisé par une action commune du Conseil (JO EE / L201 du 31/07/1999).

Depuis 1999, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'UE ont coopéré activement pour organiser et superviser les différentes élections inscrites dans l'agenda politique<sup>393</sup>. Toutefois, le pilier communautaire de la MINUK (« *EU pillar* ») a concentré ses efforts sur ce que l'UE (en l'occurrence la Commission) maîtrise le mieux : l'aide humanitaire et les aspects économiques. Ainsi, au plus fort de la crise, l'Office européen d'aide humanitaire (ECHO) participait financièrement aux efforts de la communauté internationale pour apporter assistance aux réfugiés (notamment en Albanie et en Macédoine). Pour faire face au premier hiver, un fond d'urgence de 400 millions d'Euros a été alloué entre juillet 1999 et février 2000<sup>394</sup>. Par la suite, un effort particulier a été fait pour soutenir les projets multiethniques comme la réhabilitation de l'hôpital de Mitrovica, ville sous tension s'il en est<sup>395</sup>. Mais, à partir de 2001, ECHO s'est retiré, la Commission ayant estimé que la phase purement humanitaire était terminée .

<sup>393</sup> Une « Troïka parlementaire » (Parlement Européen, assemblées de l'OSCE et du Conseil de l'Europe) a également participé à la mission d'observation des élections de novembre 2001 (première élection démocratique d'une assemblée pour le Kosovo).

<sup>394</sup> Début 2002, un audit de la Cour des comptes européenne soulignait les insuffisances d'ECHO au Kosovo : trop de doublons, manque d'effectifs, tensions entre les opérationnels et le siège de Bruxelles etc. Il semblerait cependant que des mesures correctives aient été prises. Cf. Christiane ALIBERT, op. cit. p. 172.

<sup>395</sup> Mitrovica (Nord du Kosovo) est traversée par la rivière Ibar qui sépare la majorité albanophone d'une minorité serbe qui reste aux mains d'extrémistes. Placée sous contrôle des troupes françaises de la KFOR, les incidents sont nombreux. L'hôpital est placé au nord de la ville en pleine zone serbe. Cf. Jacques ABEN, « Une géographie politique de Mitrovitsa », *Défense Nationale*, N°2, février 2003, pp. 99-109.

### **L'Agence Européenne pour la Reconstruction (AER)**

Etablie en février 2001, l'Agence européenne pour la reconstruction (AER)<sup>396</sup> a succédé à la TAFKO (*Task Force* de la Commission européenne pour la reconstruction du Kosovo). Cette agence indépendante montre la capacité de l'Europe communautaire à se doter d'organes opérationnels *ad hoc* pour répondre à des besoins spécifiques. L'AER est responsable devant le Conseil de l'UE mais également devant le Parlement européen. Le Conseil d'administration est composé d'un représentant de chaque Etat membre et de deux représentants de la Commission européenne (dont un assure la présidence du Conseil d'administration). La Banque européenne d'investissement (BEI) a le statut d'observateur. Enfin, un directeur est responsable de la préparation et de l'exécution des programmes. Située à Thessalonique, l'AER possède des centres opérationnels à Belgrade (Serbie), Pristina (Kosovo), Podgorica (Monténégro) et Skopje (Macédoine). Cet élargissement du champ d'intervention géographique illustre encore une fois la volonté de l'UE d'adopter une stratégie globale, considérant à juste titre que « *le Kosovo n'est pas une île* » (pour citer Lord ROBERTSON). L'agence poursuit ainsi trois objectifs majeurs :

- 1/ la reconstruction physique et économique immédiate : infrastructures et équipements collectifs publics, transports, réseaux électriques, distribution d'eau, gestion des déchets etc. ;
- 2/ la mise en place d'une économie de marché : prêts aux PME, agriculture etc. ;
- 3/ le soutien à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'Etat de droit : renforcement de l'administration locale, indépendance des médias etc.

Ses activités sont donc conduites dans le cadre du Processus de stabilisation et d'Association, l'AER assurant la mise en oeuvre de

<sup>396</sup> Source : Agence Européenne pour la Reconstruction, [www.ear.eu.int](http://www.ear.eu.int)

programmes que lui confient les Etats membres ou d'autres donateurs internationaux (elle n'est chargée ni de la gestion humanitaire relevant d'ECHO, ni de l'aide financière macroéconomique).

### **Quel avenir pour le Kosovo dans l'Europe de demain ?**

Les graves événements de mars 2004 ont rappelé à la communauté internationale - et à l'UE en particulier - que les Balkans occidentaux restent une zone hautement sensible<sup>397</sup>. Ainsi, la question cruciale de l'avenir institutionnel du Kosovo n'a toujours pas trouvé de solution.

En avril 2002, la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) avait posé huit conditions pour envisager un transfert de responsabilités aux autorités locales: mise en place d'institutions démocratiques, Etat de droit (police, justice), liberté de circulation, retour et réintégration des réfugiés, économie de marché, respect du droit de la propriété, bon fonctionnement du *Kosovo Protection Corps*<sup>398</sup> et rétablissement du dialogue avec le gouvernement de la Serbie-Monténégro.

<sup>397</sup> En mars 2004, des émeutes savamment « orchestrées » par les extrémistes albanophones ont surpris la MINUK et de la KFOR réduite alors à 17.000 hommes. Les minorités serbes de la région de Mitrovica ont été particulièrement visées (28 morts, 600 blessés, 7 villages, 286 maisons et 30 églises ou monastères incendiés). L'OTAN a dû dépêcher en urgence des renforts (2000 soldats français, anglais, allemands, italiens et américains). Lors d'un déplacement sur le lieu des exactions, le « Monsieur PESC », Javier SOLANA, a été conquis par les Serbes (rappelons que Javier SOLANA était Secrétaire général de l'OTAN lors de l'intervention militaire de 1999).

<sup>398</sup> *Kosovo Protection Corps (KPC)* : force de défense civile (en théorie multiethnique) qui a servi à démobiliser les combattants Albanophones de l'UCK. Le KPC reste en réalité une quasi milice qui porte ombrage au service de police officiel de la province. Les policiers de la MINUK sont notamment chargés de sa formation et de son encadrement en coopération

Mais depuis 1999, la minorité serbe reste menacée par la soif de vengeance des albanophones. Les Serbes se concentrent dans des véritables ghettos sous la protection de la KFOR (1% à peine des réfugiés serbes sont revenus). La MINUK et son « pilier européen » peinent à organiser des négociations tripartites avec Belgrade et les autorités politiques kosovares. Il est pourtant prévu de commencer par les dossiers « techniques » : plaques d'immatriculation (à l'instar de la Bosnie en 1998), cartes d'identité, documents de voyage et permis de conduire, sécurité sociale, commerce, énergie, transports et récupération des cadastres etc. On retrouve là l'approche néo-fonctionnaliste chère à l'Europe communautaire. Agitant une fois de plus la perspective d'une « européanisation », le Conseil européen de Thessalonique (juin 2003) avait accepté la présence d'une représentation kosovare, sorte de reconnaissance officieuse. Pourtant, aujourd'hui, aucune vraie négociation n'a commencé entre Pristina et Belgrade.

Après près de cinq années de « protectorat » la MINUK a amorcé en tout cas le transfert de certains pouvoirs aux autorités locales en établissant, non sans mal, une « *Joint commission* ». Cette « kosovarisation » de l'administration a montré la difficulté de trouver des partenaires fiables sur place (inexpérience, formation insuffisante et partialité des candidats locaux). Surtout, elle a provoqué la colère de Belgrade qui bloque toute perspective d'indépendance. La Serbie se refuse effectivement à abandonner une terre qu'elle considère comme le « berceau de la nation serbe »<sup>399</sup>. Belgrade (par la voix du Premier Ministre V.KUSTUNICA notamment) propose que la province reste sous sa souveraineté tout en se fédéralisant (« cantonalisation »). Les Serbes du Kosovo se verraient alors octroyer un statut de minorité. Cette solution est clairement rejetée par Javier SOLANA qui refuse tout ce qui pourrait ressembler à une partition ethnique.

La politique prônée par l'Union Européenne (« *standards before status* » et multiethnicité) est ici aussi mise à mal malgré une aide

---

avec la KFOR.

<sup>399</sup> Cf. le souvenir de la bataille du *Kosovo Polje* ou « champ des Merles » le 28 juin 1389.

économique conséquente<sup>400</sup>. Comment imaginer une stratégie de sortie de crise ? Les Albanais du Kosovo peuvent-ils espérer une autonomie substantielle dès 2005 ? Bernard KOUCHNER, prenant acte des haines recuites entre albanophones et Serbes semble privilégier une approche en deux temps : 1/ l'indépendance, 2/ l'intégration le plus vite possible dans l'Union Européenne<sup>401</sup>. Ce petit territoire de 10887 Km<sup>2</sup> reste certainement le maillon faible de l'échiquier compliqué des Balkans occidentaux<sup>402</sup>.

Pour conclure cette brève étude de cas, reconnaissons que la tâche de l'UE n'est pas aisée dans les Balkans. Bruxelles se félicite volontiers des progrès enregistrés ici ou là (en Macédoine notamment) mais beaucoup reste à faire. Ainsi, il semble difficile de tirer un bilan objectif de l'action de l'Union européenne dans la région (les spécialistes restant divisés sur les résultats obtenus). Faut-il repenser les politiques d'aide pour les Balkans et passer d'une logique de reconstruction à une logique de développement durable ? Avec Nadège RAGARU nous pouvons en tout cas nous demander « *jusqu'où peut aller un engineering européen*<sup>403</sup> ». Pour l'auteur, il conviendrait de mieux prendre en compte les réalités de chaque pays et de mieux associer les acteurs locaux ; enfin, de ne pas chercher à tout prix à imposer des normes et des standards européens au coût social trop élevé: « *la parole européenne pèse assurément. Mais il n'est pas dit que les moyens mis en œuvre soient à la mesure des ambitions prométhéennes des Européens* ».

<sup>400</sup> On se souvient de la colère des Bosniaques lorsque l'aide internationale a diminué en BiH pour se concentrer sur le Kosovo à partir de 1999.

<sup>401</sup> Idée exprimée à plusieurs reprises dans son livre de témoignage, Bernard KOUCHNER, *Les guerriers de la paix*, op. cit.

<sup>402</sup> Certains observateurs craignent en priorité une nouvelle flambée de violence entre la Serbie et le Monténégro dont les vellétés de sécession n'ont pas disparu.

<sup>403</sup> Nadège RAGARU, « L'heure de l'Europe dans les Balkans ? Le mirage des promesses d'eupéanisation », *Revue internationale et stratégique*, N° 46, été 2002 (article consultable sur le site [www.paixbalkans.org](http://www.paixbalkans.org)).

Longtemps cantonnée aux aspects civils, l'UE cherche aujourd'hui à embrasser l'ensemble des problèmes liés aux situations de post-conflit. L'avenir dira si l'UE saura harmoniser le jeu complexe de son pilier communautaire et des instruments de la PESC/PESD. Là aussi, le facteur temps est primordial, ce qui n'empêche nullement de réfléchir à l'avenir.

## TROISIEME PARTIE

## Perspectives et prospectives

En 2003, la France a souvent frôlé les limites en cherchant à « rattraper dans la pratique ce qui a été cédé sur les principes<sup>404</sup> ». Mais ce pays n'a pas les moyens d'être perpétuellement en première ligne<sup>405</sup>. Un *modus vivendi* avec la Grande-Bretagne et l'Allemagne suffira-t-il pour faire progresser l'Europe de la Défense ? Nombreux sont les Etats membres de l'UE que ce « directoire » agace et l'élargissement de mai 2004 complique encore la tâche. La PESD se trouve en tout cas à la croisée des chemins. Le Colonel Philippe ROMAN-AMAT, de l'Etat-major des armées (France), résume ainsi la situation : « Soit on jette les bases d'une véritable autonomie européenne, soit on se contente d'affirmer l'identité européenne dans l'OTAN, c'est-à-dire une prise de responsabilité accrue au sein de l'Alliance, mais dans le périmètre politique étroit que les Etats-Unis voudront bien délimiter pour les Européens<sup>406</sup> ». Une définition claire des objectifs de la PESD s'impose donc. Cet impératif de clarification est souligné par tous les experts, quelque soit l'option qu'ils privilégient<sup>407</sup>. Existe-il une troisième voie ? On s'accorde

<sup>404</sup> Contre-amiral Jean DUFOURCQ, op. cit. pp. 60-61.

<sup>405</sup> La France connaît les problèmes budgétaires que l'on sait. Les opérations extérieures (OPEX) coûtent deux Millions d'Euros par jour au contribuable français.

<sup>406</sup> Colonel Philippe ROMAN-AMAT, « La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : l'état des lieux », *Le Casoar*, n°170, juillet 2003, pp. 19-21.

<sup>407</sup> Cf. par exemple Michael BRENNER, Op. cit. Adela GOOCH, op. cit. Voir également André DUMOULIN, « Comment se porte la Politique européenne de sécurité et de défense ? », op. cit. p. 10 : « N'oublions pas que raffermir et clarifier le relationnel OTAN-UE devra passer par une

généralement à dire que l'UE doit chercher la complémentarité tant avec l'OTAN qu'avec l'ONU (ces deux points sont rappelés avec insistance par Javier SOLANA dans toutes ses déclarations<sup>408</sup>). Avec les derniers développements de la PESD (élargissement, coopération structurées, embryon d'Etat-major autonome etc.), il est bien difficile de prévoir l'avenir de ce nouveau chapitre de la construction européenne. Essayons cependant d'ouvrir quelques pistes.

### *Quelles opérations pour demain ?*

L'UE a prouvé en RDC et dans les Balkans son aptitude à mener des opérations délicates de gestion des crises et de consolidation de la paix. Le dispositif de la PESD est désormais validé par l'expérience mais d'autres échéances plus difficiles encore se profilent déjà<sup>409</sup>.

### **« First in forces » ou « Follow on forces » ?**

A l'heure d'aujourd'hui, on peut schématiquement envisager deux grands types d'opérations pour l'UE :

1/ des interventions rapides au profit de l'ONU;

---

*réflexion approfondie sur le partage des tâches, des missions, des zones d'intervention et des risques : exercice éminemment délicat car il implique des jeux de pouvoir, de concurrence, de rivalités, de coûts économiques et surtout de coûts humains. A moins que nous nous contentions de fonctionner encore par prudence en totale flexibilité et à la carte, selon les circonstances ».*

<sup>408</sup> *Summary of the remarks by Javier SOLANA, Informal meeting of Defense Ministers, Brussels, 5-6 April 2004, op. cit.*

<sup>409</sup> Cf. RASMUSSEN, Mikkel Vedby, « Turbulent neighbourhoods : how to deploy the EU's Rapide Reaction Force », *Contemporary Security Policy*, Volume 23, n°2, august 2002, pp. 39-60.

2/ la relève des troupes de l'OTAN là où l'organisation euratlantique souhaite se désengager.

Ces deux options ne sont pas antinomiques même si les moyens nécessaires à l'engagement diffèrent sensiblement.

« First in Forces »

Le premier type d'opération correspond à ce qui a été fait en RDC avec l'opération ARTEMIS. On parle de « *First in Forces* ». Le scénario est le suivant :

Une crise de faible ou de moyenne intensité<sup>410</sup> éclate dans une zone où ni les Etats-Unis ni la Russie n'ont d'intérêts stratégiques majeurs. La crise nécessite une réponse rapide et, éventuellement, vigoureuse (missions de type Petersberg). L'UE - du moment que ses Etats membres s'accordent sur la nécessité d'intervenir - propose à l'ONU de mettre les instruments de la PESD à sa disposition. Le Conseil de sécurité « accueille favorablement » la proposition de l'Union et donne son autorisation pour la constitution d'une force multinationale à dominante européenne mais incluant des troupes de pays ou d'organisations tiers. Le mandat de la force doit être clair, robuste (Chapitre VII) et bien délimité dans le temps. L'UE désigne alors une nation-cadre pour diriger l'opération (ou dirige l'opération de Bruxelles, ce qui n'est encore qu'une hypothèse). L'opération peut engager des moyens civils et/ou militaires. Le Représentant spécial de l'Union travaille de concert avec le général commandant la force mais aussi avec le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU. Une fois l'état final atteint (arrêt des massacres, rétablissement des conditions minimales de sécurité), l'Union européenne se désengage selon le calendrier prévu. L'ONU, qui a eu entre-temps les délais pour constituer une force de casques bleus, prend alors le

<sup>410</sup> De nombreux observateurs se montrent favorables à une plus grande implication des Européens dans la gestion des crises, ou du moins, dans la gestion de *certaines* crises. Cf . Thierry TARDY et Erik WINDMAR, « The EU and Peace Operations », op. cit. p. 5.

relais (processus de paix, interposition). Eventuellement, l'ONU peut préférer soutenir dans cette phase une organisation régionale agissant dans le cadre du chapitre VIII.

Bien entendu, ce scénario n'est pas aussi simple à mettre en œuvre qu'on pourrait le croire. Pour préparer l'UE à de telles missions, Londres et Paris ont ainsi proposé en novembre 2003 la création d'une force de réaction rapide au service des Nations Unies<sup>411</sup> :

*« Ensemble, nous proposons maintenant que l'Union européenne ait pour objectif de s'appuyer sur ce précédent [ARTEMIS, NDLR] pour être en mesure de répondre par la PESD à des demandes similaires à venir de la part des Nations Unies, en Afrique ou ailleurs. L'Union européenne doit être apte et disposée à déployer ses forces dans une opération autonome dans un délai de 15 jours pour répondre à une crise. L'objectif doit porter sur des forces cohérentes et crédibles de la taille d'un groupement tactique interarmées, chacune d'environ 1 500 personnes, offertes par une seule nation ou organisées selon un dispositif multinational ou de nation-cadre, dotées des moyens de transport et d'une capacité à durer adéquats. Ces forces doivent être capables d'opérer sous mandat relevant du Chapitre VII. Elles seraient déployées en réponse à une demande des Nations unies pour stabiliser une situation ou satisfaire un besoin à court terme jusqu'à l'arrivée ou le renforcement de forces de maintien de la paix des Nations Unies ou d'organisations régionales agissant sous leur mandat. Cette initiative aura à être développée au sein de l'Union européenne, en liaison étroite avec les Nations Unies et les partenaires régionaux concernés. Elle contribuerait à la mise en œuvre de la déclaration commune sur la coopération entre l'Union européenne et les Nations Unies dans la gestion des crises ».*

En février 2004, l'Allemagne s'associait à ses partenaires français et anglais pour présenter devant le Comité politique de

<sup>411</sup> Déclaration conjointe du Sommet franco-britannique de Londres, « Renforcer la coopération européenne en matière de sécurité et de défense », 24 novembre 2003, consultable sur le site [www.diplomatie.fr](http://www.diplomatie.fr).

sécurité de l'UE (COPS) leur projet de constituer six à sept « groupements tactiques » ou « *Battle groups* » d'ici 2007<sup>412</sup>. Cette proposition commune confirme le rapprochement des « trois grands » sur la PESD. Il s'agit pour les Etats membres de l'UE intéressés<sup>413</sup> par le concept de pouvoir déployer dans un délai de quinze jours<sup>414</sup> et pour une durée de 30 jours (ou 120 jours avec relève), des unités de combat multinationales. Ces forces pourraient être projetées sur tout lieu de crise (désert, montagne, jungle, milieu urbain etc.) soit à la demande de l'ONU soit dans le cadre d'une opération européenne autonome<sup>415</sup>. S'agit-il d'un abandon de l'objectif global d'Helsinki ? Une telle perspective est vigoureusement démentie par Javier SOLANA : « *you must get it out of your minds that the EU is starting from scratch. Lots of things are ready. For operations of this size, we have at this point enough capabilities to deploy them*<sup>416</sup> ». Lors du Conseil des Affaires générales du 17 mai 2004<sup>417</sup>, les ministres ont en tout cas accueilli favorablement le projet qui figure en bonne place dans le

<sup>412</sup> Avec des capacités opérationnelles dès 2005.

<sup>413</sup> Ce projet de constituer des forces de réaction rapide est ouvert à tous les Etats membres. On voit là une application concrète du concept de « coopération structurée ».

<sup>414</sup> Cinq jours pour la prise de décision et dix jours pour le déploiement des troupes.

<sup>415</sup> Formellement, ce n'est donc pas l'application de l'article 43 de la Charte de l'ONU qui prévoyait des « *standing agreements* » entre l'ONU et les pays membres.

<sup>416</sup> « *Now some say these new battle groups proposals signal a watering down of the EU's ambitions after laborious work was made of the 60 000 goal* ». Cf. Andrew BEATTY, "EU to have battle groups by 2007", *EU Observer*, 05/04/2004 (consultable sur le site [euobserver.com](http://euobserver.com)).

<sup>417</sup> Cf. *2582nd Council meeting, External Relations, Excerpt from the Press release 149, 9210/04, Brussels, 17 May 2004*. Source : Conseil de l'Union Européenne, Politique étrangère et de sécurité commune, [www.ue.eu.int/pesd](http://www.ue.eu.int/pesd). Cf. également *Summary of the remarks by Javier SOLANA, Informal meeting of Defense Ministers, Brussels, 5-6 April 2004*, op. cit.

*Headline goal 2010* (pour un résumé de l'Objectif 2010, voir plus bas). Des premiers engagements concrets pourraient être pris à l'occasion du Sommet européen de juin 2004.

Quelle sera la prochaine « mission harpon » de l'UE ? Début 2004, la France a préféré s'associer aux Etats-Unis et au Canada pour gérer la crise ayant conduit au départ du Président Aristide en Haïti. Une force multinationale *ad hoc* a été dépêchée en attendant la mise en place d'une mission des Nations Unies. En revanche, une opération sous la bannière européenne pourrait être déclenchée au Soudan si la situation au Darfour venait à empirer<sup>418</sup>. Rappelons que dès 2003 Bruxelles bruissait déjà de rumeurs concernant une éventuelle intervention dans ce conflit oublié de l'Afrique. Un an plus tard, le conflit perdure plus que jamais et il commence à susciter l'intérêt des médias. L'Italie, la France et la Grande Bretagne suivent avec grande attention la situation (la France s'inquiète en particulier de l'afflux de réfugiés au Tchad). Une éventuelle opération de l'UE au Soudan serait alors la deuxième intervention européenne hors d'Europe (en Afrique en l'occurrence), confirmant par là même les ambitions d'acteur global de l'Union élargie.

« Follow on Forces »

Soucieuse de soutenir l'ONU, l'UE cherche aussi à renforcer sa complémentarité avec l'OTAN. Ainsi, toutes les unités mises à la disposition de l'UE sont sensées être « NATO-compatibles », c'est-à-dire pouvoir agir au sein de la future « *NATO Response Force* ». D'autre part, l'opération CONCORDIA a testé en grandeur réelle les accords de « Berlin plus ». On sait que l'UE a relevé l'OTAN en Macédoine et qu'elle se prépare maintenant activement à prendre la suite de la SFOR en Bosnie d'ici la fin de 2004. Il est aujourd'hui possible d'envisager à l'avenir une autre mission du même type au

<sup>418</sup> Source : *EU Observer*, 13/04/2004 ([www.euobserver.com](http://www.euobserver.com)).

Kosovo où, selon certaines études, une présence militaire internationale pourrait être nécessaire jusqu'en 2020<sup>419</sup>.

Il faut remarquer ici que les « Européens » sont déjà largement présents en BiH et au Kosovo. En juillet 2003, les 15 Etats membres de l'UE fournissaient déjà 53% des effectifs de la SFOR et 69% de ceux de la KFOR<sup>420</sup>. Aujourd'hui, ces pourcentages augmentent encore si on prend en compte les nouveaux Etats membres. De la même façon, 20 pays de l'UE participent à l'ISAF en Afghanistan (62% des effectifs au 29 mars 2004<sup>421</sup>). Depuis août 2004, c'est d'ailleurs l'Etat-major de l'EUROCORPS qui assure le commandement de cette force au niveau opératif et ce, pour une durée de six mois<sup>422</sup>. Dans un vaste jeu de « *bargaining* », les Européens montrent que la PESD n'est pas incompatible avec le renforcement du pilier européen de l'OTAN. Enfin, n'oublions pas qu'une douzaine d'Etats de l'UE ont des troupes au sein de la Coalition dirigée par les Etats-Unis en Irak (été 2004). On sait que les Espagnols ont finalisé leur retrait tandis que d'autres pays souhaitent ouvertement obtenir un mandat de l'ONU.

Peut-on imaginer à long ou moyen terme que des soldats servent à Kaboul ou à Bagdad sous la bannière européenne ? Il ne faut jamais insulter l'avenir. Ces *scenarii* où l'UE assure la relève de l'OTAN (d'où le terme de « *Follow on Forces* ») renforcent en tout cas la conviction de ceux qui pensent qu'il existe déjà une division

<sup>419</sup> La KFOR rassemble encore près 20.000 hommes, 2000 soldats ayant même dû être dépêchés en renfort en mars 2004.

<sup>420</sup> Source : Institut d'études de sécurité de l'UE.

<sup>421</sup> Ibid.

<sup>422</sup> Au niveau stratégique, l'ISAF est dirigée par AFNORTH, l'Etat-major Nord des Forces alliées en Europe. Notons aussi que l'EUROCORPS est dirigé actuellement par un général français, le général PY. Composé de 5 pays (France, Allemagne, Espagne, Belgique et Luxembourg), le Corps européen peut rassembler théoriquement plus de 50.000 hommes dans des combats de haute intensité au titre du Traité de Bruxelles ou du Traité de Washington. L'EUROCORPS avait pris la tête de la SFOR en 1998-1999 puis la KFOR en 2000. Parallèlement à l'élaboration de la PESD, on voit que les « Européens » cherchent à renforcer le pilier européen de l'OTAN.

implicite des tâches entre les deux côtés de l'Atlantique : à l'OTAN les opérations de combat et de coercition, à l'UE les opérations de gestion des crises et de consolidation de la paix. Pour notre part, nous avons dit plus haut qu'il serait particulièrement dangereux de croire que certaines missions sont « plus nobles » que d'autres. Construire la paix est loin d'être une sinécure mais ce n'est pas une tâche ingrate, bien au contraire. Nous souscrivons donc à cette répartition des rôles à la condition que les Etats-Unis acceptent un rééquilibrage au sein de l'Alliance Atlantique et que l'UE ait la capacité de mener des opérations réellement autonomes. Bref, « alliés mais pas alignés » pour reprendre la formule bien connue. Pour Michael BRENNER, l'UE ne pourra de toute façon convaincre les Etats-Unis des bienfaits de la PESD que si celle-ci offre des capacités inédites : « *CFSP/ESDP is attractive in so far as it creates capabilities that otherwise do not exist*<sup>423</sup> ». Il revient donc aux « Européens » de se montrer indispensables.

### **Missions de gestion civile des crises: quels théâtres futurs ?**

“*First in Forces*” ou “*Follow on Forces*”: l'Union européenne présente des atouts certains. En outre, nous n'avons pas abordé dans ce chapitre les instruments de gestion civile des crises. Ces instruments que nous avons étudiés plus haut font aussi partie des spécificités de la PESD. Ainsi, des discussions ont eu lieu pour établir une mission de police à Kinshasa. Il n'est pas interdit de penser que l'EU puisse également déployer un jour des policiers et des experts civils en Israël/Palestine<sup>424</sup>, en Moldavie/Transnistrie ou

<sup>423</sup> Michael BRENNER, « The CFSP factor, A comparison of United States and French Strategies », op. cit. p. 193.

<sup>424</sup> La (petite) mission d'observation multinationale à Hebron (*Temporary International Presence in Hebron*, [www.tiph.org](http://www.tiph.org)) pourrait apporter quelques enseignements en cas de déploiement d'une force internationale chargée de garantir un hypothétique plan de paix au Proche-Orient. La TIPH 2 (créée en 1996 après un premier échec en 1994) comporte des observateurs danois, norvégiens, suédois, italiens, suisses et turcs. On sait

encore dans une Géorgie dont le nouveau président veut faire un Etat membre de l'Union à part entière<sup>425</sup>. La Russie accepterait-elle que l'UE intervienne dans sa zone d'influence ? On sait que l'URSS a longtemps cherché à « découpler » l'Europe occidentale des Etats-Unis (CSCE, etc.) et que la Russie continue à percevoir l'OTAN comme une menace. Comme le souligne Cyrille GLOAGUEN<sup>426</sup>, la Russie n'a aujourd'hui pas de véritable allié et elle a peur de se trouver marginalisée par une Europe prospère et puissante. A ce jour, les relations UE/Russie sont surtout des relations énergétiques<sup>427</sup> tandis que les coopérations d'ordre militaire/sécuritaire se font dans des cadres bilatéraux<sup>428</sup>. Entre une OTAN dirigée par le Pentagone et une OSCE cantonnée à la *soft security* (par la volonté des Etats-Unis), Moscou pourrait trouver des charmes à cette PESD qu'elle ne prend au sérieux que depuis peu<sup>429</sup>.

---

que les autorités de Tel Aviv ont toujours refusé la mise en place d'une force de plus grande envergure, surtout si la dite force devait comporter des ressortissants de certaines nations européennes jugées trop « arabophiles ». Le sentiment pro-européen de nombreux Israéliens pourrait toutefois infléchir cette position avec le temps.

<sup>425</sup> Conflit israélo-palestinien, Transnistrie et Géorgie : trois dossiers suivis attentivement par la « diplomatie européenne ».

<sup>426</sup> Cf. Cyrille GLOAGUEN, « L'Europe de la défense vue de Russie », *Diplomatie Magazine*, n°7, février-mars 2004, pp. 28-31.

<sup>427</sup> Depuis l'élargissement de 2004, 50% du commerce de la Russie se fait avec l'UE. La Russie compte également sur Bruxelles pour obtenir son adhésion à l'OMC. De son côté l'UE souhaiterait que Moscou ratifie le Protocole de Kyoto. Des désaccords persistent aussi sur la questions des visas et, bien entendu, sur la politique menée en Tchéchénie.

<sup>428</sup> Relations avec l'Allemagne et la France (Triangle d'Ekaterinbourg). Relations surtout avec la Grande-Bretagne. Cyrille GLOAGUEN, op. cit., p. 28. Certes, un partenariat stratégique global UE/Russie a été lancé en 2003 à Saint Petersburg (économie, éducation, sécurité etc.) mais il doit encore se concrétiser.

<sup>429</sup> Pour une vision large de ces questions, lire Vincent POULIOT, « La Russie et la communauté atlantique : vers une culture commune de

Dans un monde instable, l'Union européenne aura de façon certaine l'occasion d'user de ses moyens civils et militaires dans les années à venir. Pour conduire des opérations tant sur ses marges que « au loin », il lui faut pourtant continuer à réfléchir en profondeur sur le sens qu'elle veut donner à la PESC/PESD.

### *Penser l'Europe de la gestion des crises*

A supposer que l'UE investisse des milliards d'Euros pour la PESC/PESD et qu'elle arrive à construire un outil de sécurité et de défense crédible, une « Grande stratégie européenne » est-elle seulement possible ? Nombreux sont ceux qui cherchent à imaginer ce qui pourrait être la culture stratégique de l'Union<sup>430</sup>. « Penser l'Europe de demain », « conjuguer les cultures stratégiques nationales », « créer un esprit de défense européen » : comment donner un contenu à ces réflexions ? Le document stratégique présenté par Javier SOLANA en 2003<sup>431</sup> marque assurément une étape, mais la PESD reste encore largement une addition de concepts et de moyens nationaux. Le général FRANCART rappelle que « la puissance est peu de chose si elle n'est pas animée par une vision politique et stratégique qui sera ensuite déclinée en doctrine d'emploi des forces<sup>432</sup> ». Ce qui est vrai pour le domaine militaire

---

sécurité ? », *Etudes Internationales*, Volume XXXIV, n°1, mars 2003, pp. 25-51.

<sup>430</sup> Lire par exemple Jean-Louis BOURLANGES, « Europe de la défense : défendre qui ? Contre quoi ? », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 67-68 et Jean COT, « L'Europe sans influence – réflexion sur la puissance », *Le Casoar*, n°170, juillet 2003, pp. 12-15. Pour une analyse complète des enjeux de la PESD, voir Jean KLEIN (ouvrage collectif), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense – défis et opportunités*, Paris, Economica, Paris, 2003.

<sup>431</sup> Javier SOLANA, « *A Secure Europe in a Better World* », op. cit.

<sup>432</sup> Pour le général FRANCART, « le plus souvent, l'interrogation stratégique et doctrinale sur le rôle des missions des armées dans la nouvelle ère a été évacuée au profit d'une interprétation technologique de

s'applique à aussi à l'ensemble des instruments dont l'UE se dote progressivement. De vastes champs doctrinaux restent donc ouverts tant sur le plan opérationnel que sur le plan de l'éthique et de la déontologie : emploi de la force, contrôle démocratique, relations avec le monde humanitaire etc.

### **Mourir pour Bruxelles ?**

Multinationalité et « culture militaire » européenne

En 1998, la Grande Bretagne s'est attelée à définir sa stratégie militaire dans le nouveau contexte international et a forgé notamment la notion de « *Defence diplomacy* », décrite comme une politique visant à « désarmer les esprits »<sup>433</sup>. Cette notion regroupe

---

*la puissance répondant à la question comment agir? Pourtant, à l'exception de l'affaire du Golfe [1991, NDLR], les multiples engagements ont montré que la puissance militaire fondée exclusivement sur une approche technologique quantitative et qualitative ne résolvait pas tous les problèmes posés par les conflits actuels. la puissance est peu de chose si elle n'est pas animée par une vision politique et stratégique qui sera ensuite déclinée en doctrine d'emploi des forces ». Loup FRANCCART, op. cit. p. 19.*

<sup>433</sup> UK SDR (*Strategic Defense Review*), 1998. Maxime MILLEFERT et Elisabeth VALLET disent à propos du Royaume Uni : « Outre le fait qu'il est membre permanent du conseil de sécurité - ce qui en fait indéniablement un acteur majeur de la scène internationale - , le Royaume Uni a un passé colonial et une grande expérience des interventions extérieures qui expliquent d'ailleurs que la population britannique accepte plutôt bien les éventuelles pertes humaines liées à des missions sans rapport direct et immédiat avec la défense du territoire. Il est cependant évident qu'aujourd'hui, le Royaume Uni n'entend plus agir seul : c'est d'ailleurs dans le cadre d'une coopération interalliée qu'il définit sa politique de maintien de la paix ». Maxime MILLEFERT avec Elisabeth VALLET, op. cit. pp. 108-109.

toutes les actions participant à la prévention des conflits: surveillance des accords de paix, contrôle des armements, échange de personnel qualifié, exercices en commun. La *Defense diplomacy* n'inclut pas les opérations de maintien de la paix mais, couplée aux réflexions sur la « maîtrise de la violence », elle pourrait être utile aux rédacteurs d'un « Livre blanc de la PESD » dont on attend toujours la parution.

Comment envisager en particulier une « culture militaire commune » et ce, jusqu'aux plus bas échelons ? Les forces internationales d'aujourd'hui relèvent essentiellement de la coopération intergouvernementale, les théâtres d'opération étant divisés en « secteurs ». Cette division répond à un souci d'efficacité tactique mais elle génère aussi des incompréhensions au niveau opératif<sup>434</sup>. Les Etats-majors sont certes de plus en plus « intégrés » mais la multinationalité pose de multiples questions<sup>435</sup>. Ainsi, s'il est important d'avoir une certaine « représentativité », on peut s'interroger sur la cohérence d'une opération comme CONCORDIA avec 27 nations représentées pour moins de 400 hommes engagés. Par ailleurs, quel est l'échelon minimal d'intégration : la brigade, le « groupement tactique interarmes », la compagnie ? Les expériences acquises par les unités de la Brigade franco-allemande<sup>436</sup> en Bosnie et, désormais, en Afghanistan seront certainement utiles.

<sup>434</sup> Bernard KOUCHNER a souvent déploré le manque de coordination entre les différentes brigades de la KFOR. Cf. Bernard KOUCHNER, *op. cit.*

<sup>435</sup> Sur le sujet, lire Bruno PINGET, « Défense européenne et OTAN : exigences croissantes de la multinationalité », *Le Casoar*, n°170, juillet 2003, pp. 22-24 et Georges LEBEL, « En situation internationale », pp. 27-27. Les deux auteurs, officiers français, servent ou ont servi dans les structures de l'OTAN à Bruxelles. Voir également Jacques MAGUIN, « Officier intégré à l'état-major de l'Union Européenne », *op. cit.* pp. 28-29.

<sup>436</sup> La Brigade franco-allemande (BFA) pourrait devenir le « fer de lance » de l'EUROCORPS mais on sait que le couple franco-allemand suscite des jalousies.

Pour le soldat, les « nouvelles » missions demandent en tout cas une forte capacité d'adaptation : « *Délaissant son rôle défensif traditionnel, le militaire doit de plus en plus aujourd'hui remplir des missions de maintien de la paix. Ce qui exige de pouvoir jouer des rôles multiples, aussi difficiles que stressants, qui vont de la diplomatie au secourisme, à la gestion hospitalière et à l'administration municipale, en passant par la police et l'arbitrage*<sup>437</sup> ». Si on ajoute à tout cela un cadre « européen », on comprend l'ampleur des défis qui attendent le métier militaire. En effet, le soldat est généralement prêt à donner sa vie pour quelque chose qui le dépasse mais acceptera-t-il de mourir pour l'Europe ? Mourir pour quoi : Sarajevo ? Bunia<sup>438</sup> ? Mais la véritable spécificité du métier militaire est encore plus exigeante : souvenons nous que le soldat est, *in fine*, le dépositaire du droit de l'Etat à utiliser la force légitime (« *licence to kill* »). Sur le plan de l'éthique et de la déontologie, les enjeux vont bien au delà de la rédaction « juridiquement conforme » de règles d'engagement pour une opération donnée<sup>439</sup>.

Ethique et déontologie: le « savoir-être »

Le respect du Droit International Humanitaire (DIH) par les forces multinationales est un impératif qu'il faut sans cesse dire et redire. Le scandale des tortures en Irak nous rappelle que la barbarie est en chaque homme<sup>440</sup> et qu'aucune armée, aussi

<sup>437</sup> Maxime MILLEFERT et Elisabeth VALLET, « Les forces armées britanniques à l'heure de la mutation », Revue Etudes Internationales, Volume XXXIV, n°1, mars 2003, p. 116.

<sup>438</sup> Pour une vision « d'en-bas » de l'opération ARTEMIS, Cf. Colonel Xavier de WOILLEMONT, « ARTEMIS/ MAMBA: une mission de soldat, le retour au métier qui rassure » et Lieutenant Antoine MARGUET, « Témoignage d'un lieutenant en opération : Bunia ou Ituri », op. cit.

<sup>439</sup> Quels « SOP » (*Standard Operation Procedures*), quelles « ROE » (*Rules of engagement*) pour les opérations futures de la PESD ? Doit-on se contenter d'utiliser les procédures en vigueur au sein de l'OTAN ?

<sup>440</sup> « *La frontière entre civilisation et barbarie n'est pas là où la Grèce*

démocratique soit-elle, ne peut se croire totalement à l'abri de comportements inacceptables du fait d'individus ou de groupes d'individus. Les armées européennes ne sont bien évidemment pas exemptes de ce danger comme le passé en a fait trop souvent la preuve<sup>441</sup>.

On dit souvent que l'expérience ne s'acquiert pas mais qu'elle s'achète. Ainsi, la France a-t-elle retenu que les efforts des officiers des « Sections Administratives Spéciales » (SAS) d'Algérie<sup>442</sup> étaient vains car, simultanément, s'exerçait la répression et l'arbitraire (déplacements forcés des populations, actes de torture etc.) ? On sait que l'Etat-major américain a visionné le film intitulé « La bataille d'Alger » au moment de l'entrée des troupes US à Bagdad. On se souviendra aussi que le Président Jacques CHIRAC a invoqué sa propre expérience de la guerre d'Algérie pour justifier sa prise de position contre l'intervention en Irak de 2003. Les « Européens » seront-ils faire acte de mémoire ?

Certaines questions doivent être prises de front : comment ne pas se transformer en puissance occupante ni céder à la spirale de la violence ? Comment réagir à d'éventuels actes terroristes ? Une force mandatée par l'UE peut-elle faire des « prisonniers de guerre » ? Comment obtenir du renseignement et à quel prix ? Les opérations de soutien à la paix ne sont pas une simple version modernisée des guerres contre-révolutionnaires. L'Union Européenne, dans le cadre de la PESD, aurait grand tort de se

---

*nous avait appris à la placer. Elle n'est pas entre une culture, si évoluée soit-elle, et les autres. Elle est en chaque homme, diffuse et impénétrable.* Dominique de VILLEPIN, discours prononcé au musée d'anthropologie de Mexico, op. cit.

<sup>441</sup> Cf. les guerres coloniales mais aussi l'intervention en Somalie (1992) où des soldats belges, italiens et canadiens ont été accusés d'actes de torture.

<sup>442</sup> Les « SAS » s'inspiraient du Bureau des affaires indigènes du Maroc. Il s'agissait d'officiers chargés de vivre au milieu de populations du *bled* pour « gagner les cœurs et les esprits » à la cause française (par l'éducation etc.).

reposer uniquement sur ses Etats membres dans un domaine crucial mais trop souvent occulté.

Ce qui est vrai en matière de DIH s'applique aussi au quotidien. Participer à une opération de soutien à la paix est très différent de tirer des missiles de croisière à distance. La politique de la canonnière n'a plus lieu d'être : il faut accepter d'engager des troupes au sol et de se fondre dans la population. En terme militaire, on parle de « maîtrise de l'espace » (l'espace physique mais aussi l'espace politique, économique, sociétal)<sup>443</sup>. On a dit plus haut que les armées européennes s'insèrent en général plutôt bien dans les « pays hôtes ». Mais là encore, il faut rester vigilant : le « soldat-législateur » peut vite être tenté par la vie de satrape. Le risque de « bunkerisation » est réel<sup>444</sup>, tant pour les militaires que pour les « internationaux ». Il s'agit donc de réfléchir à des aspects concrets qui puissent faciliter le dialogue et l'établissement de la confiance avec les acteurs locaux : recrutement de personnel local, achat de denrées sur les marchés, strict respect des coutumes (attitude vestimentaire du personnel expatrié masculin et féminin, interdits alimentaires etc.).

Bien entendu, ce « savoir-être » ne peut être complètement codifié mais il engage indéniablement « l'image de l'Europe ». Il suppose donc une attention particulière dans le domaine des ressources humaines.

<sup>443</sup> Loup FRANCAERT, op. cit.

<sup>444</sup> Nous avons parlé plus haut des risques liés à la « bunkerisation » des troupes qui se contentent parfois de vivre dans des enceintes totalement coupées des réalités locales. Rien ne serait pire qu'une « Europe des PX » (du nom de ces supermarchés réservés aux militaires et aux « internationaux » que l'on retrouve dans tous les camps des forces internationales).

### Le défi des ressources humaines

Au delà des aspects quantitatifs, la PESD présente en effet de vrais défis en matière de ressources humaines : quel recrutement<sup>445</sup>, quelle formation pour les militaires (de tout grade) mais aussi pour les policiers, juges, administrateurs civils etc. amenés à intervenir sous la bannière de l'UE ?

Un « Collège européen de défense » devrait prochainement voir le jour . Pour ce qui concerne la gestion civile des crises, l'UE met par ailleurs progressivement en place des stages de formation en coopération avec l'OSCE<sup>446</sup> et l'ONU. Dès octobre 2001, la Commission a lancé un projet pilote pour mettre en réseau les organismes des pays intéressés (constitution d'un « *Core group* »). L'ASPR (*Austrian Study Center for Peace and Conflict Resolution*) avait été chargé de coordonner le projet qui s'adresse aux fonctionnaires mais aussi à des représentants des ONG et à des experts indépendants (secteurs académique et privé). Aujourd'hui, la Commission propose des formations décentralisées dans des domaines ciblés : Etat de droit, droits de l'homme, démocratisation et bonne gouvernance, administration civile, presse et information, « *conflict transformation* », support logistique et administratif des missions etc.<sup>447</sup>. Enfin, nul ne s'étonnera que l'anglais soit devenu la

<sup>445</sup> On connaît l'adhésion des classes d'âges les plus jeunes au projet européen. La perspective d'une Europe de la défense devrait être attractive pour ceux qui se destinent au métier des armes : multinationalité, missions à l'étranger, sentiment de participer à une œuvre collective etc.)

<sup>446</sup> On a déjà souligné l'intérêt de l'UE pour le programme REACT de l'OSCE.

<sup>447</sup> Quinze stages sont planifiés en 2004 dans neuf pays différents (en France, les stages sont organisés par l'Ecole Nationale d'Administration). Un stage UE/ONU et un stage PESD pourraient aussi être organisés au cours de l'année. Sources : *Austrian Study Center for Peace and Conflict Resolution*, [www.aspr.ac.at/euproject](http://www.aspr.ac.at/euproject) et Commission européenne (*European community project on training for civilian aspects of crisis management*). Voir aussi Luc RYCHLER and Thania PAFFENHOLZ, *Peace Building: a Field Guide*, London, Lynne Rienner, 2001. Cet

langue opérationnelle de l'UE<sup>448</sup> même si tous les documents de la PESD sont rédigés soit en français, soit en anglais<sup>449</sup>.

Mais « projeter » des hommes et des moyens dans un cadre « européen » implique également de s'assurer que la PESD fasse l'objet d'un vrai contrôle démocratique.

### **Le contrôle démocratique**

#### PESD, médias et opinions publiques

Comme au niveau national, toute politique étrangère et de défense doit pouvoir être expliquée en transparence aux citoyens (par l'intermédiaire des médias en particulier). On dénonce souvent le caractère opaque des institutions de Bruxelles et le déficit démocratique du projet européen : pouvoirs du lobbying, compromis permanents entre les gouvernements des Etats membres etc. Même la Commission n'a pas bonne presse. Certes, la future Constitution devrait apporter des améliorations dans ce domaine mais avouons que la PESD restera durablement méconnue en dehors des cercles restreints des militaires et des spécialistes. Pourtant, il faudra obtenir le soutien populaire et démontrer l'utilité de l'effort budgétaire en matière de défense. Il faudra aussi faire accepter d'éventuelles pertes en vies humaines voire des « dommages collatéraux », ce qui suppose une parfaite maîtrise de l'information<sup>450</sup>. Entre une PESD « grande muette » et une PESD

---

ouvrage très complet présente un bon aperçu des multiples connaissances qui doivent être acquises en matière de consolidation de la paix.

<sup>448</sup> La multiplication des termes anglo-saxons dans cette contribution en témoigne.

<sup>449</sup> Avec l'élargissement de 2004, ces deux langues restent privilégiés mais désormais, il n'y aura plus de traduction systématique d'une langue à l'autre. Ainsi, début 2004, l'Institut de stratégie et de sécurité de l'UE a adopté le « *CFSP language regime* ».

<sup>450</sup> Cf. François-Bernard HUYGHE, « Démocratie et propagande »,

« propagande » (« *embedment* » de journalistes etc.), espérons que l'UE saura trouver un juste milieu même si tout porte à croire qu'elle laissera encore longtemps la fonction « communication » à ses Etats membres.

*Le Guide de communication avec les médias* du Ministère français de la Défense (Armée de Terre) donne en tout cas des consignes claires aux cadres militaires auxquels il est largement distribué : « *Communiquer, c'est respecter le droit de nos concitoyens à l'information ; il est exclu de les manipuler. Les médias sont libres, ils vérifient les informations dont ils disposent et recoupent leurs sources. Dans ces conditions, il serait dangereux de leur mentir*<sup>451</sup> » : ne dit-on pas en effet que « le mensonge est une arme à un coup » ? Ce guide donne trois objectifs principaux à la communication de l'Armée de terre : 1/ Valoriser l'image de l'Armée de terre dans l'opinion publique française et internationale ; 2/ Favoriser la symbiose entre l'Armée de terre et la communauté nationale ; 3/ Favoriser le soutien de l'opinion publique dans les opérations extérieures<sup>452</sup>. Ces principes sont aisément transposables au niveau « européen », participant ainsi au renforcement de l'identité européenne.

Une grande majorité des citoyens de l'Union est aujourd'hui favorable à la PESC et à la PESD. Au même moment, les gouvernements européens ont beaucoup de difficultés à convaincre leurs populations de l'intérêt de maintenir un effort de défense. Pour ceux qui, comme nous, pensent que les dépenses de sécurité doivent au contraire être augmentées, la PESD pourrait jouer un rôle efficace de tribune (projet fédérateur, perspective de faire des économies d'échelle etc.)

---

*Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 43-44.

<sup>451</sup> Cf. *Le Guide de communication avec les médias*, Ministère de la Défense (France), SIRPA Terre, juillet 2002, p. 4.

<sup>452</sup> « *Le soutien des Français conditionne la réussite des missions confiées à l'Armée de terre dans le cadre des opérations qu'elle mène, dans la mesure où il influe directement sur le moral et les motivations des militaires dans une action* ». *Guide de communication avec les médias* », op. cit. p. 6.

A l'inverse, il est évident qu'une Europe démocratique doit contrôler strictement les forces armées qui agissent en son nom sur des théâtres lointains. La diversité et la vitalité des opinions publiques européennes est une fois encore un atout de taille pour l'UE mais réjouissons nous d'une autre spécificité européenne : l'existence d'un parlement doté de réels pouvoirs.

#### Le contrôle parlementaire de la PESD

L'existence d'assemblées de type parlementaire est une caractéristique des organisations internationales où les Européens sont majoritaires : UEO, OTAN, OSCE et Union européenne. Si les trois premières organisations citées disposent d'assemblées interparlementaires à caractère consultatif, l'UE est la seule organisation qui comporte un parlement élu au suffrage universel. On pourra toujours faire la liste des insuffisances du Parlement européen mais sa « montée en puissance » semble inexorable. Certains députés européens sont très actifs pour ce qui relève de la PESC/PESD<sup>453</sup>. C'est ainsi dans l'assemblée strasbourgeoise qu'est née l'idée d'un « Corps civil de paix » européen (cf. plus bas). De la même façon, le Parlement de l'UE est attentif aux questions relatives à la « sécurité humaine » : aide humanitaire, désarmement<sup>454</sup> etc. On a dit plus haut que la Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense du Parlement européen avait présenté un rapport<sup>455</sup> qui a alimenté les réflexions du Groupe de travail VIII

<sup>453</sup> En France, on citera par exemple le général MORILLON et Jean-Louis BOURLANGES.

<sup>454</sup> Après la guerre du Kosovo, le Parlement européen s'était prononcé pour l'interdiction des armes à uranium appauvri au sein de l'UE. Au final, un simple moratoire a été adopté.

<sup>455</sup> *Rapport d'initiative* déposé le 27 mars 2003 et voté en séance plénière lors de la session d'avril.

de la Convention européenne<sup>456</sup>. De nombreuses propositions de ce rapport ont été retenues dans le projet de Constitution.

### **Quelles relations entretenir avec le monde humanitaire et les populations locales<sup>457</sup> ?**

#### Forces et faiblesses d'ECHO

Pour accompagner ses actions en faveur de la paix internationale, l'UE peut aussi compter sur ECHO, l'Office communautaire d'aide humanitaire créé en 1992 (ECHO ou *European Community Humanitarian Office*). Son statut légal a été précisé en 1996<sup>458</sup> et l'office dépend du Commissaire chargé de l'aide au développement.

ECHO apporte une aide d'urgence en cas de conflit ou de catastrophe naturelle. Contrairement à l'aide au développement et à la coopération qui est clairement ciblée et conditionnée, l'aide apportée par ECHO se veut strictement humanitaire, c'est-à-dire basée sur l'urgence et les besoins des victimes en dehors de toute considération politique<sup>459</sup>. Avec un budget annuel dépassant les 500 millions d'Euros, ECHO est ainsi un acteur majeur du monde humanitaire<sup>460</sup>. Depuis 1992, l'office est déjà intervenu dans plus de

<sup>456</sup> Groupe présidé alors par le Commissaire européen Michel BARNIER.

<sup>457</sup> Sur cette problématique humanitaire, on lira avec profit le recueil de textes rassemblés en 1999 à l'initiative du CICR : Jonathan MOORE, ouvrage collectif (sous la direction de), *Des choix difficiles - les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999.

<sup>458</sup> *Council Regulation 1957/96*.

<sup>459</sup> Cette impartialité est clairement rappelée dans le projet de Constitution : « *Les actions d'aide humanitaire sont menées conformément aux principes du DIH, en particulier les principes d'impunité et de non discrimination* », cf. *Projet de Constitution pour l'Europe*, Op. cit. article III, paragraphe 2 (Chapitre IV consacré à l'aide humanitaire).

<sup>460</sup> Rappelons que le budget annuel communautaire dépasse les 100

85 pays. En 2003, ECHO avait un budget de 600 millions d'Euros et soutenait des programmes dans une soixantaine de pays : Afrique 38%, Proche Orient/Afrique du Nord 25%, Asie 19%, ex URSS 6% Balkans occidentaux 1%, Amérique latine 2%, projets globaux 9%<sup>461</sup>.

La particularité d'ECHO est de cofinancer les projets qui lui sont soumis (remboursement *a posteriori*). On considère généralement que 60% des fonds sont attribués à des ONG européennes et 25% aux agences appartenant au système des Nations Unies, le reliquat étant alloué à des ONG non européennes et à d'autres organisations internationales. ECHO travaille ainsi avec plus de deux cents partenaires.

Au-delà de l'aide financée sur le budget communautaire, ECHO est aussi chargée depuis 1996 de promouvoir une meilleure coordination des actions humanitaires dispensées par les Etats membres de l'UE<sup>462</sup>. En 2002 notamment, un système informatisé d'échange d'information (baptisé HOLIS 14 points) a été mis en place. ECHO coopère par ailleurs activement avec l'OCHA<sup>463</sup> pour une meilleure compatibilité ONU/UE dans un domaine où la réactivité prime<sup>464</sup>. Enfin, dans un souci de flexibilité, ECHO a la possibilité d'engager des dépenses à hauteur de 10 millions d'Euros sans passer par les procédures de la « comitologie ».

Comme toute structure d'envergure, ECHO a ses inconvénients. Ainsi, le remboursement *a posteriori* des prestations désavantage les petites ONG au profit des « Majors » : Médecin sans frontières, OXFAM etc. Ensuite, il serait naïf de croire que l'aide humanitaire puisse être totalement déconnectée des considérations politiques ou

---

milliards d'Euros. Le budget d'ECHO représente donc environ 0,5% du budget total.

<sup>461</sup> Source : ECHO, <http://europa.eu.int/comm/echo>.

<sup>462</sup> « Les actions de l'Union et des Etats membres se complètent et se renforcent mutuellement ». Cf. *Projet de Constitution pour l'Europe*, op. cit. article III- 223, paragraphe 1.

<sup>463</sup> Office des Nations Unies de coordination de l'aide humanitaire.

<sup>464</sup> En 1996, ECHO a aussi créé DIPECHO (*Disaster Preparedness ECHO*), un programme destiné à mieux réagir aux catastrophes naturelles.

médiatiques. Les ONG ne sont-elles pas elles-mêmes en situation de concurrence pour obtenir financements et visibilité ? ECHO, comme tout bailleur de fonds institutionnel, a naturellement ses priorités tant en termes de zone géographique que de type de projets.

Pourtant, l'office communautaire reste un partenaire apprécié du monde humanitaire qui y trouve un double avantage : bénéficier d'argent public sans dépendre directement des Etats membres. On sait que les ONG « sans-frontiéristes » sont nées en Europe : très attachées à leur image d'indépendance, ces organisations trouvent leur compte à travailler avec ECHO. L'office communautaire a la réputation d'être efficace mais également d'être exigeant sur les résultats (transparence etc.). A l'avenir, une UE renforcée pourrait être tentée d'aller vers une plus grande instrumentalisation de l'aide humanitaire. Une telle évolution suivrait de fait l'exemple de l'agence gouvernementale américaine USAID<sup>465</sup> qui a su créer des relations d'interdépendance politiques et financières avec les cinq plus grandes ONG des Etats-Unis (*Care, Catholic Relief Services, International Rescue Committee, Save the Children et World Vision* monopolisent le tiers des fonds alloués)<sup>466</sup>. USAID participe aujourd'hui à la « guerre contre le terrorisme » en s'attaquant à la pauvreté etc. Cette politique montre que « l'Europe » n'est pas seule vouloir traiter le mal à la racine. Pourtant, le risque de dérive est avéré lorsque seules quelques ONG « choisies » bénéficient de la manne publique. D'une certaine façon, on peut se féliciter que les « *ONG européennes et américaines ont (...) une conception très différente de leurs rapports aux pouvoirs politiques et*

<sup>465</sup> USAID : *US Agency for International Development*. Nous avons cité plus haut Carol ADELMAN qui reproche à l'administration BUSH de laisser de plus en plus le domaine de l'aide internationale aux acteurs privés au détriment de l'aide publique américaine dont USAID est un symbole. Cf. Carol ADELMAN, "The Privatization of Foreign Aid", op. cit.

<sup>466</sup> Cf. Sami MAKKI, «La militarisation américaine de l'humanitaire », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, p. 48.

*économiques*<sup>467</sup> ». Gageons par conséquent que les ONG des pays de l'UE, riches du soutien d'opinions publiques vigilantes, sauront défendre leurs intérêts et par là même, des valeurs dont l'Union se réclame volontiers.

PESD et CIMIC<sup>468</sup>: la participation des militaires au rétablissement de la vie de la cité

Depuis le début des années 1990, le développement des *Peace Support Operations* s'est aussi accompagné d'une militarisation croissante de l'aide humanitaire, sous l'impulsion des Etats-Unis notamment. L'opération de l'OTAN au Kosovo avait pu être qualifiée de « *coalition militaro-humanitaire* » (T. BLAIR) mais la tendance s'est encore accentuée depuis le 11 septembre 2001 : « *Si le Kosovo avait donné lieu à une forme de résistance des agences spécialisées de l'ONU*<sup>469</sup>, *il semble que l'intervention en Afghanistan ait marqué une rupture importante, avec une coopération effective ONU/forces US au sein même du commandement central(CENTCOM) américain*<sup>470</sup> ». Cette dérive est combattue depuis longtemps par tous ceux pour qui l'aide humanitaire repose fondamentalement sur la notion d'impartialité (remarquons que cette notion rassemble le CICR et les ONG « sans

<sup>467</sup> Sami MAKKI, op. cit. p. 47.

<sup>468</sup> Pour les militaires, le domaine CIMIC (*Civil-Military*) rassemble tout ce qui fait l'interface entre les troupes déployées sur un théâtre et le monde civil compris au sens large : agences humanitaires, autorités locales, ONG internationales ou nationales, société civile, secteur privé etc.

<sup>469</sup> Cf. la mise en place du HCIC (*Humanitarian Community Information Center*) au Kosovo.

<sup>470</sup> Cf. Sami MAKKI, op. cit. p. 46. MAKKI rappelle que la campagne d'Afghanistan avait vu la mise en oeuvre d'une politique de « *bombs-and-breads* ». On a pu parler alors de « bombardements humanitaires » de même que l'on évoque de plus en plus la notion de « *humanitarian combat operations* ».

frontières »<sup>471</sup>). Pourtant, notamment en phase de post-conflit, les ONG jouent un rôle primordial par leur capacité à se spécialiser et à atteindre le quotidien des populations en détresse<sup>472</sup>. Il apparaît par conséquent indispensable d'intégrer les ONG au processus de paix<sup>473</sup> ce qui suppose de mieux planifier et coordonner les actions des acteurs humanitaires et militaires<sup>474</sup>.

Dans ces conditions, comment envisager la fonction CIMIC<sup>475</sup> dans les opérations militaires conduites dans le cadre de la PESD ? La doctrine de l'OTAN semble largement dominante. Pour l'organisation militaire transatlantique (et pour ses Etats membres),

<sup>471</sup> Cf. Jean-Daniel TAUXE, "The ICRC and the civil-military cooperation in situation of armed conflicts", 45° *Rose ROTH Seminar*, Montreux, 2 mars 2000. Cf également Jonathan MOORE, op. cit. et les nombreux écrits de Rony BRAUMAN, ancien Président de l'ONG française Médecins sans Frontières.

<sup>472</sup> Bronwyn EVANS-KENT and Roland BLEIKER, « Peace beyond the State ? NGOs in Bosnia and Herzegovina », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.1, Spring 2003, pp. 103-119.

<sup>473</sup> Oliver RICHMOND, « NGOs, Peace and Human Security », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.1, Spring 2003, pp. 1-11. Cf. également Michael SCHLOMS, « Humanitarian NGOs in Peace Processes », *International Peace-keeping*, Vol.10, N°1, Spring 2003, pp.40-55.

<sup>474</sup> Francis Kofi ABIIEW, "NGO-Military Relations in Peace Operations", *International Peace-keeping*, Vol.10, No.1, Spring 2003, pp. 24-39. Lire aussi Katsumi ISHIZUKA, « Peace-keeping in East-Timor : The Experience of UNMISSET », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.3, Autumn 2003, pp. 51-52. Dans cet article, l'auteur présente notamment l'action des *Civil-Military Affairs (CMA)* de l'UNMISSET. Si les liens avec les ONG ont pu être parfois problématiques, les CMA ont su entretenir de bonnes relations avec les populations ("green patrols" dans les villages pour établir la confiance et le dialogue).

<sup>475</sup> Les opérations récentes ont montré l'importance croissante de cette fonction opérationnelle longtemps négligée. L'OTAN a inclus officiellement le CIMIC dans l'organigramme de ses Etats-majors en 1998 (on parle de « fonction J9 »).

le CIMIC est clairement une fonction de commandement qui doit participer à l'accomplissement de la mission : « *[CIMIC] is The coordination and the cooperation in support of the mission between NATO commander and civil actors, including national population and local authorities as well as international, national and non-governmental organizations* <sup>476</sup> ». On remarquera ici que l'OTAN, contrairement à l'ONU, ne fait pas la distinction entre les « *Humanitarian Affairs* », les « *Civil Affairs* » et les « *Political Affairs* ». Pour l'OTAN, le CIMIC est donc avant tout l'art de donner à l'opération militaire un environnement favorable (protection de la troupe, participation à l'état final recherché). Cette vision militariste et « réaliste » de l'organisation militaire transatlantique n'étonnera pas. On comprend toutefois la réticence des ONG à se laisser « embrigader » et leur profond désaccord lorsque des militaires mènent eux-mêmes à grand échelle des actions de type humanitaire (avec un risque flagrant de confusion des rôles). Là encore, les ONG européennes semblent se distinguer : « *Au sein des ONG européennes présentes en Afghanistan (notamment Action contre la faim, Médecins du Monde et Madera), une vive inquiétude est née suite à la mise en place de Provincial reconstruction Teams (PRT)* <sup>477</sup> ».

Que penser alors ? Reconnaissons que les futures interventions militaires conduites par l'UE doivent parfaitement maîtriser la fonction CIMIC dont le rôle est primordial dans les opérations de maintien de la paix actuelles. Une force projetée sur un théâtre doit en effet être capable de s'intégrer dans la société qui « l'accueille » (ne parle-t-on pas de « *Visiting forces* » ?). On l'a dit, les militaires français ont souvent cherché à « gagner les cœurs et les esprits » dans l'esprit de la « Pacification à la Lyautey »: construction de

<sup>476</sup> *NATO Military Policy on Civil-Military Cooperation (MC-411, July 2001)*, cité par Larry JENKINS, « A CIMIC Contribution to Assessing Progress in Peace Support Operations », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.3, Autumn 2003, pp. 121-136.

<sup>477</sup> Sami MAKKI, Op. cit., p. 47. Les PRT sont conçues comme des équipes régionales chargées d'apporter une aide de type humanitaire et de reconstruction. Elles sont composées de réservistes de l'*US Army*.

ponts, rénovations d'écoles etc. (voir plus haut). Ces missions sont valorisantes pour le soldat et elles participent à sa « bonne image » sans laquelle il devient vite un « occupant »<sup>478</sup>. Aujourd'hui, « faire du CIMIC » est devenu une évidence sur tous les théâtres mais il semble bien qu'il y ait des limites à ne pas dépasser. Dans ce domaine, on peut se réjouir de la présence de pays neutres au sein de l'UE. Traditionnellement, des pays comme la Finlande ou la Suède ont toujours eu un intérêt marqué pour les questions humanitaires et pour la *soft security* (déminage, participation aux missions de l'ONU etc.). Ajoutons que les futures opérations de la PESD resteront ouvertes à des Etats tiers, attirant ainsi des « *like-minded nations* »<sup>479</sup> comme la Suisse, la Norvège ou le Canada, nations elles aussi sensibles à ces questions.

Pour conclure sur le sujet, laissons la parole à Sami MAKKI : « *Alors que l'Europe réfléchit à un cadre institutionnel pour ses futures opérations dites de Petersberg (...), il est urgent de penser les relations civilo-militaires autrement. Au modèle américain de l'intégration pourrait répondre une coordination civilo-militaire s'appuyant sur une dynamique équilibrée de relations de confiance entre acteurs civils et militaires et sur une reconnaissance du rôle de chacun au moment qui est le sien*<sup>480</sup> ».

<sup>478</sup> Sur ce risque permanent de transformer une mission de pacification en une occupation militaire, lire Philippe MOREAU-DEFARGES, « L'occupation de police », *Défense Nationale*, N°7, juillet 2003, pp. 154-162.

<sup>479</sup> *Like-minded nations* : ce terme désigne notamment les pays qui souhaitent une interprétation large du concept de sécurité (Human security). Cf. Astri SUHRKE, « Human security and the interests of states », *Security Dialogue*, 30 :3 (1999), pp. 265-276 et « Freedom from Fear : Canada's Foreign policy for Human security », *Canada, Department of Foreign Affairs and International trade*, September 2000.

<sup>480</sup> Sami MAKKI, op. cit. p. 49.

### *Disposer d'une réelle gamme de moyens (tool box)*

Selon Robert KAGAN<sup>481</sup>, les Européens sont des « *habitants de Vénus* » car ils se satisfont parfaitement d'une division du travail qui, laissant aux Américains le soin de mener les opérations militaires d'envergure, leur permet d'« *encaisser les confortables dividendes de la paix* »<sup>482</sup>. Michel BARNIER, ancien Commissaire européen, réfute totalement ces assertions : « *En matière de paix et de guerre, les Européens n'ont à recevoir de leçons de personne, la guerre fait partie de l'expérience historique européenne et chacun en a tiré les leçons* »<sup>483</sup>. Il est cependant indéniable que l'Europe des 25 dépense trop peu et surtout, en ordre trop dispersé pour sa sécurité et sa défense. Notre étude vise à pointer les atouts de l'UE en matière de gestion des crises et de construction de la paix. Il faut néanmoins présenter ici les faiblesses les plus flagrantes de la PESD à son stade actuel de développement.

### **Ne pas laisser le « *gap* » transatlantique s'approfondir<sup>484</sup>**

Le problème est connu et abondamment commenté tant dans la littérature spécialisée que dans la presse: l'UE des 25 compte environ 1,8 millions de soldats (dont 130000 servent hors d'Europe)<sup>485</sup>. Pourtant, l'UE élargie ne consacre annuellement que

<sup>481</sup> Robert KAGAN, *Puissance et faiblesse*, op. cit.

<sup>482</sup> Guenter BURGHARDT nous rappelle que Mars et Vénus ont engendré Harmonie. Cf. Guenter BURGHARDT, op. cit. p. 7.

<sup>483</sup> Michel BARNIER, « A new framework: Europe's common foreign security and defence policy within the new constitution », *71<sup>6<sup>me</sup></sup> conférence de Wilton Park*, Sussex, 17 juillet 2003 (consultable sur le site [www.wiltonpark.org.uk/web/conferences](http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences)).

<sup>484</sup> Cf. Hervé MORIN, « La défense européenne, entre coopération et gap technologiques », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 69-70. Hervé MORIN est député français, membre de la Commission de la Défense.

<sup>485</sup> Source : *International Institute for Strategic Studies* (IISS), Londres,

160 milliards d'Euros aux questions militaires. Cela ne représente que 2/5 du budget militaire américain.... Seules la Grande Bretagne<sup>486</sup> et la France<sup>487</sup> ont un budget de la défense supérieur à 2% de leur PIB. Le fossé (*gap*) qui sépare les Etats-Unis et l'Europe ne cesse donc de s'accroître, notamment en matière de Recherche et Développement.

Si l'UE veut élargir le spectre des missions de Petersberg et devenir un véritable acteur stratégique, cela suppose de pouvoir disposer « de toute la panoplie ». Or, les besoins sont encore criants dans de plusieurs domaines<sup>488</sup>: commandement, renseignement<sup>489</sup>, espace, projection de puissance etc. Le 17 mai 2004, le Conseil des affaires générales<sup>490</sup> a défini de nouveaux objectifs pour les cinq

---

[www.iiss.org](http://www.iiss.org). Pour plus de détails sur les forces armées des pays européens voir le document « *Force structures : Armed Forces of the European Union* » sur le site de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org).

<sup>486</sup> Maxime MILLEFERT et Elisabeth VALLET, « Les forces armées britanniques à l'heure de la mutation », op. cit.

<sup>487</sup> Malgré de grosses difficultés économiques, la France a « sanctuarisé » son budget de la défense. En 2004, les crédits d'équipement sont même en hausse de 9,2% mais de nombreuses lacunes ne seront pas pourtant pas comblées avant 2008 dans des domaines cruciaux comme le renseignement, les transmissions et la projection stratégique. La « Loi de Programmation Militaire 2003-2008 » a l'ambition de pallier ces déficits.

<sup>488</sup> Pour plus de détails, voir le document « *Cabability Improvement Chart 2004* », Bruxelles, 17 May 2004. Source : *Conseil de l'Union Européenne, Politique étrangère et de sécurité commune* (document consultable sur le site [www.ue.eu.int/pesd](http://www.ue.eu.int/pesd)).

<sup>489</sup> Björn MÜLLER-WILLE a montré le manque de coordination entre les organes civils et les structures militaires de la PESD en matière de renseignement. Après les attentats de Madrid le 11 mars 2004, on avait pu évoquer la création d'une « CIA européenne » mais le domaine du renseignement restera encore l'apanage des Etats membres. Cf. Björn MÜLLER-WILLE, « EU Intelligence Cooperation: A Critical Analysis », op. Cit.

<sup>490</sup> 2582<sup>nd</sup> Council meeting, *External Relations*, 17 May 2004, op. cit.

années à venir. Le *Headline Goal 2010*<sup>491</sup> prend ainsi en compte les contributions des nouveaux Etats membres. Avec l'élargissement, des domaines autrefois déficitaires ont pu être comblés (bataillons mécanisés, capacités de défense NBC...) mais le *Headline Goal* s'inscrit avant tout dans une approche qualitative<sup>492</sup>. Il vise à progresser dans trois domaines prioritaires :

- 1/ l'interopérabilité (*interoperability*) tant militaire, civile que civilo-militaire<sup>493</sup>. L'interopérabilité doit aussi être recherchée avec l'OTAN, l'ONU, l'OSCE et le Conseil de l'Europe ;
- 2/ les capacités de projection (*deployability*) ;
- 3/ la capacité à durer (*sustainability*).

Le projet de Constitution prévoit aussi la création d'une Agence européenne de l'armement et de la recherche, base de toute indépendance militaire<sup>494</sup>. Il faut s'en féliciter mais il s'agirait également de promouvoir une « préférence européenne » dans ce secteur. En outre, pourquoi ne pas transformer l'actuelle Agence spatiale européenne en véritable « Agence spatiale de l'UE » ? Le

<sup>491</sup> *Headline Goal 2010*, 6309/6/04, approuvé par le Conseil des Affaires Générales réuni à Bruxelles le 17 mai 2004. Source : *Conseil de l'Union Européenne, Politique étrangère et de sécurité commune*, [www.ue.eu.int/pesd](http://www.ue.eu.int/pesd). Le *Headline Goal 2010* s'inscrit dans le plan plus vaste du *European Capability Action Plan* (ECAP).

<sup>492</sup> Le *Headline Goal* d'Helsinki (1999) s'intéressait plutôt aux aspects quantitatifs.

<sup>493</sup> « *Interoperability must be considered in a broad framework including military, civilian and civil-military aspects. The EU will further strengthen the coordinated use of its civil and military capabilities acknowledging that modern Crisis Management Operations typically require a mixture of instruments (...)* », *Headline Goal 2010*, op. cit. Point N°9 .

<sup>494</sup> Cette Agence sera créée même si la Constitution ne devait pas entrer en vigueur. Pour l'UE, il est en effet impératif de maîtriser les « technologies de puissance » : Cf. Jean-Claude EMPEREUR, « Pour une Europe puissante et souveraine ! », *Diplomatie Magazine*, n°6, novembre 2003, pp. 73-74.

« *Space power* »<sup>495</sup> est un enjeu majeur pour l'avenir et le programme GALILEO<sup>496</sup> seul ne changera pas la donne<sup>497</sup>. Bref, les Etats membres de l'UE doivent impérativement intensifier leurs efforts tant sur le plan national qu'à l'échelle européenne en évitant les duplications et les querelles stériles. Rappelons à titre d'exemple quelques chantiers en cours :

- décision britannique de se doter de deux porte-avions avec mise en service en 2012 et 2015. Paris coopéra avec Londres pour construire son deuxième porte-avions (d'où le choix de la propulsion classique)<sup>498</sup> ;
- programme GALILEO ;
- programme NH90 (hélicoptère de transport) ;
- programme TIGRE (hélicoptère de combat) ;
- programme A 400 M (avion de transport militaire) ;
- missile METEOR etc.

<sup>495</sup> Cf. JeanTHYRARD, « l'Europe et l'Espace : aspects sécurité et défense », *Diplomatie Magazine*, n°5, septembre-octobre 2003, pp. 58-60 et général Daniel GAVOTY, Daniel, « Vers un espace militaire européen », *Diplomatie Magazine*, n°5, septembre-octobre 2003, pp. 67-68 (le général GAVOTY est chef du Bureau Espace à l'Etat-major des armées (France).

<sup>496</sup> Programme ambitieux visant à créer un « GPS européen ». Ce projet est « dual » avec des applications civiles et militaires. Les Etats-Unis ont longtemps cherché à contrecarrer ce programme.

<sup>497</sup> Rappelons que depuis le 20 juillet 2001, l'UE dispose du Centre satellitaire de Torrejon (Espagne).

<sup>498</sup> Toujours dans le domaine aéronaval, l'Espagne construit actuellement un « Bâtiment de Projection Logistique » qui sera équipé d'un pont continu permettant de mettre en œuvre des avions de type Harrier. A ce jour, seul le « Charles De Gaulle » français peut jouer un rôle stratégique. Les porte-aéronefs britanniques, espagnols et italiens ne peuvent jouer qu'un rôle tactique.

### Se donner les moyens adéquats

Une approche « capacitaire » ou « technologique » reste pourtant insuffisante<sup>499</sup>. Prévenir les conflits, gérer les crises ou consolider la paix sont des tâches qui supposent une vision très large des problèmes (« *to think global* »). Les *Peace Support Operations* sont par définition « réversibles » ce qui suppose de pouvoir utiliser avec une grande flexibilité toute la gamme des moyens civils et militaires disponibles. Quelque soit le type d'opération, l'UE doit donc pouvoir combiner dans le temps et l'espace ses moyens en gardant l'initiative sous peine de s'enliser.

Le volet « haut » des missions de Petersberg (actions de coercition) implique la capacité à mener un combat aéroterrestre de grande envergure. Les missions relevant de la maîtrise de la violence supposent quant à elles d'autres savoir-faire plus « fins » et tout aussi difficiles :

- « contrôle du milieu » (d'où l'intérêt des troupes d'infanterie) ;
- maîtrise de l'information<sup>500</sup> ;
- participation à la vie de la cité ( fonction CIMIC) ;
- renseignement humain<sup>501</sup> ;
- actions psychologiques<sup>502</sup> etc.

<sup>499</sup> On reproche souvent aux Etats-Unis d'avoir une approche trop « technologique » des problèmes (Cf. *Revolution in Military Affairs*).

<sup>500</sup> Relations avec les médias et les populations locales (Communication opérationnelle), surveillance de l'Internet et des communications satellitaires, neutralisation des médias tenus par les extrémistes etc.

<sup>501</sup> Les Etats européens semblent mieux « armés » en matière de renseignement humain ( HUMINT) que les Américains. C'est encore un atout pour l'UE pour la gestion des crises et les opérations de consolidation de la paix. Mais, là encore, gardons nous des stéréotypes tout en reconnaissant la qualité des services de renseignement britanniques par exemple.

<sup>502</sup> Les actions psychologiques (fonction PSYOPS) relèvent de la stratégie d'influence (« nonpolitique » : politique touchant le monde de l'esprit). La *Bundeswehr* possède une expertise reconnue dans ce domaine.

Mais un autre savoir-faire doit maintenant être abordé plus en détail : la maîtrise des foules.

#### Vers un Corps européen de gendarmerie ?

Dans les Opérations de maintien de la paix au sens large, il n'y a généralement pas de front et les troupes se meuvent au milieu des populations civiles. Celles-ci peuvent être manipulées par les extrémistes qui s'opposent à l'action internationale d'où des « manifestations spontanées » qui peuvent dégénérer rapidement en émeutes voire en bain de sang (surtout si des éléments armés se mêlent à la foule qui peut comporter des femmes et des enfants).

Le contrôle des foules est donc un défi majeur pour une force militaire (cf. la difficulté de l'armée israélienne à faire face à l'*intifada* palestinienne). Dans ces cas, les moyens classiques du soldat sont inefficaces. Robert PERITO<sup>503</sup> montre comment les troupes US de la SFOR ont dû affronter de graves émeutes à Brcko fin août 1997. Tout en soulignant le comportement exemplaire des soldats sur place (malgré l'inadéquation des moyens mis à disposition), il rappelle que la première réponse du Pentagone fut d'ordre technologique : les militaires américains furent alors équipés de tous les matériels *ad hoc* les plus modernes (armes non létales, filets, incapacitants sonores etc.). Mais l'équipement, aussi performant soit-il ne remplace pas l'entraînement ni l'expérience. Aussi les Etats-Unis essayèrent-ils de convaincre leurs alliés européens de l'OTAN d'engager des forces mobiles de maintien de l'ordre (« *Constabulary forces* ») capables de mener aussi bien des tâches militaires que des tâches de police<sup>504</sup>. Ces forces de gendarmerie (forces de police sous statut militaire) sont en effet une

<sup>503</sup> Robert PERITO, *Where is the Lone Ranger When we Need Him ? America's Search For a Post conflict Stability Force*, op. cit. pp. 25-31.

<sup>504</sup> Les gendarmes ont notamment des compétences judiciaires (perquisitions, arrestations etc.).

particularité européenne<sup>505</sup>. Leur polyvalence est de longue date appréciée des gouvernants. En BiH, des gendarmes participaient (individuellement) depuis longtemps aux missions de l'ONU. Cependant, les gouvernements européens concernés préférèrent ne pas déployer de « gendarmes mobiles » (les prises d'otage de 1995 et la paralysie de la FORPRONU avaient laissé quelques traces). Mais deux ans plus tard, au Kosovo, la France accepta d'engager à Mitrovica un escadron de « mobiles » en soutien des troupes de la KFOR. Bernard KOUCHNER<sup>506</sup> a souvent loué la capacité de ces gendarmes à éviter l'affrontement armé par une grande maîtrise des techniques de « désescalade de la violence ». En parallèle, l'Armée de terre française tentait de mieux équiper ses soldats pour le contrôle des foules (comme toutes les troupes occidentales) sur fond de guerre budgétaire avec la Direction de la gendarmerie. La gendarmerie était/est en effet soupçonnée par les « militaires » de vouloir étendre toujours plus son influence sur les opérations extérieures.

De fait, le débat perdure à Paris au sein du Ministère de la défense : faut-il confier des missions de maintien de l'ordre au soldat ? Même entraîné spécialement, ne risque-t-il pas d'être désarmé moralement lorsque il faudra faire usage de ses armes traditionnelles ? L'implication de gendarmes mobiles a en tout cas fait ses preuves tant au Kosovo qu'en Côte d'Ivoire<sup>507</sup> et les forces de gendarmerie semblent très adaptées pour gérer les situations de transition (« ni guerre ni paix »).

C'est dans ce cadre que la France a proposé à ses partenaires de l'UE de créer un Corps européen de gendarmerie (octobre 2003)<sup>508</sup>. Ce projet vise à créer des réservoirs de forces de gendarmerie mais

<sup>505</sup> Héritage de l'époque où l'Europe était sous domination napoléonienne.

<sup>506</sup> Bernard KOUCHNER, op. cit.

<sup>507</sup> Aujourd'hui à Mitrovica, une compagnie d'infanterie est spécialement équipée et entraînée pour contrôler en permanence le Pont sur l'Ibar. Un escadron de gendarmerie reste présent « en deuxième rideau », prêt à intervenir en cas d'incidents. Reconnaissons que la « cohabitation » entre ces deux types d'unité différents n'est pas sans causer certaines frictions.

<sup>508</sup> Source : Ministère de la Défense (France), [www.defense.gouv.fr](http://www.defense.gouv.fr).

aussi à obtenir une meilleure interopérabilité<sup>509</sup>. Cette initiative a été accueillie favorablement par les pays qui disposent de ce type de forces et qui les engagent eux aussi de longue date dans les missions de police de l'ONU<sup>510</sup> ou comme forces de prévôté<sup>511</sup> : Italie (*Carabinieri*)<sup>512</sup>, Espagne (*Guarda Civile*), Portugal (*Guarda Republica*), Autriche, Pays-Bas. Fait notable, l'Allemagne et la Pologne (qui ne disposent pas de gendarmes *stricto sensu*) se sont déclarées intéressées par ce projet. A ce jour, les négociations sont en cours mais les gendarmes (et policiers) des Etats membres de l'UE sont déjà à l'œuvre tant en Bosnie (EUPM) qu'en Macédoine (PROXIMA). Pendant ce temps, Robert PERITO déplore que les Etats-Unis n'aient toujours pas de « *Constabulary force* » : « *Despite the lessons from more than a decade of postconflict stability operations, the US government was almost as poorly equipped to address the public order challenge in Iraq as it had been in Bosnia and Kosovo*<sup>513</sup> ».

Toujours au regard de la situation qui prévaut en Irak, Robert PERITO s'indigne de l'impréparation de l'après-guerre et exprime de façon plus générale le souhait que les Etats-Unis puissent se doter d'une « *Post-conflict Stability Force* », qui combinerait des forces de l'ordre et des capacités civiles :

<sup>509</sup> Au Kosovo les relations entre les gendarmes français et les *Carabinieri* italiens n'ont pas toujours été au beau fixe. Cf. Bernard KOUCHNER, op. cit.

<sup>510</sup> Des gendarmes français, italiens etc. ont notamment été engagés en Haïti, au Salvador, au Liban, au cambodge, au Sahara occidental etc.).

<sup>511</sup> Police militaire chargée de l'ordre et de la discipline dans les forces armées.

<sup>512</sup> Les *Carabinieri* ont été déployés pour la première fois à l'étranger en 1855 (Crimée) . Aujourd'hui on les trouve à Hebron, en Irak etc. Notons enfin que les *Carabinieri*, comme la gendarmerie française, disposent d'unités spécialisées (parachutistes etc.). Cf. [www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it).

<sup>513</sup> Robert PERITO, Op. cit. p. 320. Rappelons ici que les Etats-Unis ont dissout l'armée irakienne et qu'ils essaient avec difficulté de recréer des forces locales capables de les aider à maintenir l'ordre public dans l'Irak de l'après Saddam.

*« No single department had responsibility for stabilization and no one at the planning table could present a coherent view of what the United States could offer or what it could cost. Such contingency planning - or even lack thereof - was particularly true in areas of restoring public security and establishing the rule of law. The United States did not have civilian constabulary forces ; it still relied on commercial contractors for civil police, judicial experts and corrections officers, although it was doubtful that contractors could meet the huge challenges of postwar Iraq<sup>514</sup> ».*

Le Corps civil de paix : une proposition soutenue par le Parlement Européen

On a vu plus haut que l'Union Européenne essaie de son côté de mettre en œuvre un concept et des moyens de gestion civile des crises (recensement des experts, stages de formation etc.) : Ira-t-elle jusqu'à créer un « Corps civil de paix » européen comme le réclame de longue date le Parlement européen ?

En 1995, le Rapport « BOURLANGES/MARTIN » (du nom de deux députés européens) lançait l'idée qui sera depuis constamment soutenue et développée par le Groupe des Verts européens<sup>515</sup> : créer un « *Peace Corps* » qui offrirait une alternative aux activités diplomatiques et aux interventions militaires : médiation, assistance humanitaire, programmes DDR, administration civile etc. Ce Corps agirait sous mandat de l'ONU ou d'une organisation régionale

<sup>514</sup> Robert PERITO, op. cit. p. 321. Citant une étude de la *Rand Corporation*, il dit aussi : « *post-conflict stability operations and nation building are a inescapable responsibility of the world's only superpower* ».

<sup>515</sup> Notamment par le député allemand Alexander LANGER aujourd'hui décédé. Le projet figure toujours dans le programme des Verts européens pour les élections européennes de juin 2004. Cf. Programme des Verts, Mesure N°39/44, [www.elections.lesverts.fr](http://www.elections.lesverts.fr).

(OSCE, OUA etc.). Inspiré de l'exemple de l'EUMM<sup>516</sup> dans les Balkans, il pourrait avoir une structure ressemblant à ECHO. Dépendant de la Commission, son financement serait communautaire. Il aurait enfin la particularité « d'intégrer » les ONG.

Délire postmoderne ? Le projet a en tout cas fait l'objet d'un rapport parlementaire officiel en 1999 (Rapport GAHRTON)<sup>517</sup> et il a été débattu pendant les travaux de la Convention<sup>518</sup>. En octobre 2002, Madame Marie NAGY (membre suppléante de la Convention) proposait ainsi une formulation ambitieuse: « *Le dispositif de réaction rapide de l'UE en matière civile serait progressivement transformé en un Corps civil européen de paix, jouissant d'un financement communautaire et qui serait subordonné à la Commission. Ce Corps renforce et associe pleinement à son action la société civile et notamment les organisations non gouvernementales (ONG) concernées. Il est notamment chargé de missions humanitaires, d'observation, de médiation et de reconstruction* ». Finalement, le *Praesidium* a retenu une version beaucoup plus édulcorée dans le Projet de Constitution: « *Afin d'établir un cadre pour des contributions communes de jeunes Européens aux actions humanitaires de l'Union, un Corps volontaire européen d'aide humanitaire est créé. La Loi européenne fixe son statut et son fonctionnement*<sup>519</sup> ».

Pour notre part, nous souhaitons vivement que les capacités de gestion civile des crises de l'UE puissent continuer à relever des instruments de la PESD mis en place depuis le Sommet de Nice. Seule cette solution permettra de réagir rapidement et d'œuvrer avec efficacité par une étroite coopération civilo-militaire à tous les

<sup>516</sup> EUMM : *European Monitoring Mission*, déjà citée.

<sup>517</sup> Cf. *Recommandation du Parlement Européen sur la création d'un Corps civil pour la paix*, Parlement Européen, 10 février 1999, Bulletin UE 1/2-1999 (consultable sur le site [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)).

<sup>518</sup> *Document de travail N°8 du Groupe de travail VIII Défense*, Convention européenne / Secrétariat, 30 octobre 2002, p. 10.

<sup>519</sup> *Projet de Constitution pour l'Europe*, Op. cit. Chapitre IV, article III-223, paragraphe IV.

échelons. Le contrôle politique et opérationnel des Etats doit en effet être total. Certes, il faut chercher à harmoniser les instruments de la PESD avec les moyens communautaires. La possibilité de recourir à des contractants privés doit en tout cas être repoussée avec force.

#### L'UE et les compagnies privées de sécurité

Robert PERITO, cité plus haut, regrette que les Etats-Unis fassent massivement appel à des compagnies privées en Irak. De fait, cette « privatisation de la sécurité » est une pratique utilisée sur tous les autres théâtres où l'Amérique déploie ses troupes (Kosovo etc.). La tendance serait d'ailleurs de recourir toujours plus à ce type de sociétés (*Dyncorp* etc.). Elles serviraient par ailleurs des intérêts financiers au cœur même du pouvoir américain<sup>520</sup>. Ce système présente pour l'administration de Washington l'avantage de la souplesse. En outre, les sociétés privées ne font l'objet d'aucun contrôle parlementaire de la part du sourcilleux Congrès américain.

En revanche, ces compagnies privées ont l'inconvénient majeur de pratiquer le mélange des genres entre l'aide à la reconstruction (distribution d'électricité etc.), le support logistique des troupes (construction des camps militaires), les missions de police et de justice et le mercenariat pur et simple. Leur incapacité à permettre le retour à la normale en Irak et leur implication dans le récent scandale des tortures à Bagdad les mettent tout particulièrement à l'index.

Bien qu'elles se défendent généralement d'appartenir à la même catégorie, il existe évidemment en Europe des sociétés assez semblables, notamment britanniques et françaises<sup>521</sup>. Libre aux Etats membres de l'UE d'y recourir dans un cadre national. Il y aurait en

<sup>520</sup> Sami MAKKI, "La privatisation des fonctions de défense aux Etats-Unis : vers un nouveau modèle de politique étrangère", *Diplomatie Magazine*, n°1, janvier 2003, pp. 66-70.

<sup>521</sup> Citons en France : « Sécurité sans frontières » et « Geos ».

revanche grand danger pour l'UE de sous-traiter ses responsabilités en matière de gestion des crises et de consolidation de la paix.

### **Financer les opérations futures**

La responsabilité suppose également de se donner des instruments financiers adéquats. Les opérations en Bosnie, ARYM (Macédoine) et en RDC ont été financées sur une base *ad hoc*. L'UE doit maintenant se doter d'une réelle capacité pour financer les opérations de gestion des crises (budgétisation). Le général MORILLON souhaite la mise en place de « *fonds de démarrage nécessaires au lancement d'opérations, tant civiles que militaires*<sup>522</sup> ». Le Mécanisme de Réaction Rapide créé en 2001 est certes utile mais il est aussi insuffisant (rappelons qu'il est limité à des actions à caractère civil ne pouvant pas durer plus de six mois).

Se pose par ailleurs une autre question : certains Etats membres envieront-ils en mission des troupes sous couvert de l'UE tandis que d'autres se contenteront d'apporter un soutien politique et financier ? La querelle du « *burden sharing* » qui oppose les Etats-Unis et l'UE pourrait « se décliner » à l'intérieur de l'Union : impôt du sang *versus* impôt de l'or ? Le danger mérite d'être pris en compte.

### *Utiliser la richesse de la diversité européenne*

Du fait de sa diversité intrinsèque, l'Union Européenne pourrait surtout utiliser avantageusement les compétences des différentes nations qui la composent. Chaque Etat membre a ses atouts. Donnons quelques exemples :

- Grande Bretagne: troupes aguerries, renseignement humain, réseaux du *Commonwealth* ;

<sup>522</sup> Cf. Philippe MORILLON, op. cit. p. 71.

- France: prépositionnement de forces dans le monde entier, groupe aéronaval autour du porte-avions *Charles De Gaulle*, forces de gendarmerie, réseaux de la francophonie ;
- Allemagne: forces mécanisées, expertise dans la reconstruction et les actions psychologiques, nombreux réseaux dans les Balkans ;
- Pays nordiques: expérience des OMP de l'ONU, savoir-faire des ONG spécialisées (déminage etc.), institutions démocratiques (*Ombudsman*) ;
- Portugal: Communauté des pays lusophones<sup>523</sup>, *Guarda Republica* ;
- Italie: *Carabinieri*, bonne approche des questions méditerranéennes et du Proche-Orient en particulier ;
- PECO: connaissance des armées de type soviétique (tactique, matériels etc.), moyens de guerre électronique et de protection NBC. Par ailleurs, grâce à l'intégration dans l'OTAN, les PECO sont engagés dans une modernisation de leurs forces de défense qui bénéficiera également à l'UE dans le cadre de la PESD (adoption de nouvelles procédures standardisées etc.) ;

Une liste complète de ces atouts nationaux serait sans fin. L'UE peut en tout cas compter sur cette diversité malgré de nombreux et inévitables doublons. Il serait en effet dangereux d'appliquer un modèle « ricardien » en matière de sécurité et de défense (le porte-avions à la France, les moyens de défense NBC à la République Tchèque etc.). Tablons plutôt sur la capacité des « Européens » à utiliser au mieux leurs complémentarités culturelles pour s'ouvrir à l'altérité et tenter d'éviter les « chocs des civilisations ». Sur le plan militaire, on peut ainsi imaginer que, dans telle ou telle crise, une

<sup>523</sup> Norrie MACQUEEN a montré comment le Portugal a pu espérer utiliser l'organisation des pays lusophones pour mener des tâches relevant de la gestion des crises, parfois au prix de tensions avec Paris (Guinée Bissau). Cette tentative ayant échoué, le Portugal pourrait trouver des charmes à la PESD malgré son engagement constant dans l'OTAN. Cf. Norrie MACQUEEN, « A Community of illusions ? Portugal, the CPLP and Peacemaking in Guinée-Bissau », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.2, Summer 2003, pp. 1-26.

nation (la Grande Bretagne par exemple) soit chargée d'engager une opération d'urgence « robuste » pour céder ensuite la place à des pays de l'UE au profil plus « consensuel » (pays nordiques etc.). Il s'agit donc de gérer la diversité culturelle « dans le temps » mais beaucoup resterait également à dire sur la « gestion de l'espace », c'est-à-dire sur la façon de répartir judicieusement les « zones d'action » entre les armées des nations participant à une opération dans le cadre de la PESD<sup>524</sup>. Dans ce domaine, un effort de conceptualisation s'avère indispensable même si le pragmatisme doit l'emporter (chaque crise reste en effet un cas particulier).

Pour les nations européennes, l'UE est donc incontestablement un multiplicateur de force: à vingt-cinq on est plus fort que seul. Multiplicité des réseaux diplomatiques et des relais culturels, économiques, etc., juxtaposition des forces de police et de gendarmerie, traditions juridiques différentes (code romano-germanique *versus* « *Common law* »), apport(s) des anciennes puissances coloniales, expérience des pays neutres dans les OMP de l'ONU etc. Cette variété pose évidemment de nombreux problèmes (ne serait-ce que sur le plan linguistique) mais gageons qu'elle permettra à l'UE de s'imposer comme un acteur utile pour promouvoir la paix et la sécurité internationales. Le plus grand danger serait peut-être que l'UE cède, à moyen terme, à l'ivresse de la puissance<sup>525</sup>. L'Union Européenne gagnera donc à continuer à se penser comme « complémentaire » et à développer toujours plus des synergies avec ses partenaires traditionnels<sup>526</sup> (ONU,

<sup>524</sup> Au Kosovo, la Brigade de la KFOR sous commandement français couvre le nord de la province où vit la majorité de la communauté serbe résiduelle. Les liens historiques entre Français et Serbes facilitent à coup sûr les contacts mais cette proximité peut aussi s'avérer problématique lorsque les troupes internationales sont accusées de partialité. Cf. Bernard KOUCHNER, *op. cit.*

<sup>525</sup> L'eurocentrisme est assurément un « faux self ».

<sup>526</sup> Nous souscrivons à cette affirmation : « *Les organisations internationales ayant compétence en matière de sécurité et de défense empruntent aujourd'hui des voies incertaines et sont parfois en lutte concurrentielle dans le champ théologique malgré leur évidente et*

OTAN/Etats-Unis, OSCE/Russie, CEDEAO) mais aussi avec les « *like-minded nations* » (Norvège, Canada, Suisse etc.).

---

*nécessaire complémentarité*, Cf. André DUMOULIN, op. cit.

## Conclusion

En 1993, Christopher HILL dénonçait les ambitions excessives de « l'Europe des douze » en matière de politique étrangère. Dans un célèbre article<sup>527</sup>, l'auteur expliquait que les grands espoirs soulevés par la PESC naissante - tant en interne que à l'extérieur de l'UE - étaient démesurés et potentiellement dangereux (C. HILL citait comme exemple l'incapacité des Européens à faire face à l'éclatement de la Yougoslavie). Selon lui, la PESD ne pourrait que difficilement dépasser le stade du « Concert des nations » et le « *Capability-Expectations Gap* » (fossé attentes/capacités) resterait durable. Au final, il préconisait une politique étrangère européenne à géométrie variable (« *variability is the only option*<sup>528</sup> »), l'Union Européenne devant rester consciente de son « interdépendance complexe » avec ses Etats membres mais aussi avec les acteurs extérieurs à l'espace communautaire.

<sup>527</sup> Christopher HILL, « The Capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, Volume 31, N°3, 1993, pp. 305-328. C. HILL estimait notamment la PESC « *over ambitious* ». Plus largement, C. HILL envisageait six « fonctions » possibles pour l'UE sur la scène internationale dans le futur: 1/ une puissance pouvant faire contrepoids aux Etats-Unis à la place de l'URSS (« *balance of power* ») ; 2/ un pacificateur régional (« *regional pacifier* », « *magnet and model* ») ; 3/ un acteur intervenant sur le plan mondial (« *global intervener* », « *beginning hegemon* ») ; 4/ un médiateur de conflits ; 5/ un pont entre le Nord et le Sud (« *a bridge between the Rich and the Poor* »), 6/ un acteur économique majeur (« *a joint supervisor of the world economy* »).

<sup>528</sup> Christopher HILL, op. Cit. p.328. C. HILL expliquait alors sa préférence pour les notions de « *géométrie variable* » et de « *cercles concentriques* » par rapport à l'image d'une « *Europe à plusieurs vitesses* ». Cette dernière image laisse en effet entendre que l'on connaît le but à atteindre, idée réfutée clairement par l'auteur : « *I do not share the teleology* ».

Christopher HILL a-t-il été entendu ? Dix ans plus tard, on mesure en tout cas le chemin parcouru<sup>529</sup>. La PESC et surtout son volet « PESD » ont progressé lentement mais sûrement dans les esprits puis dans les faits. Les avancées de l'Europe de la sécurité et de la défense tiennent-elles plutôt de l'engrenage, de la contingence ou du volontarisme ? D'une certaine façon, il y a un effet « *spill over* » mais si la PESD semble se développer plus vite que la PESC, certains rappellent à bon escient la primauté du « politique »: « *le processus a atteint ses limites; la logique doit reprendre ses droits*<sup>530</sup> ».

Au début de cette étude, nous avons annoncé notre intention de vérifier l'assertion selon laquelle l'Union Européenne, forte de son histoire et de sa diversité, aurait des avantages comparatifs pour la gestion des crises et les opérations de consolidation de la paix. Il eût été séduisant de tracer un tableau à double entrée : en abscisse, les différentes organisations traitant de la sécurité : ONU, OTAN, OSCE, UEO etc.; en ordonnée, les « forces » et les « faiblesses » de chacun de ces acteurs internationaux. Evidemment, une telle approche n'aurait pas permis de « revisiter » en détails la PESD ni d'aborder la complexité de la thématique des opérations de soutien à la paix. Dans notre tour d'horizon, nous avons néanmoins pu voir les principales caractéristiques des organisations précitées : l'ONU a une expertise reconnue en matière de règlement politique des différends et de *peace-keeping* mais elle est peu réactive et peu « robuste » en cas de crise (son rôle d'organisation faitière reste cependant indispensable); l'OTAN est particulièrement apte pour les actions de coercition mais elle demeure une alliance de type militaire, soumise de surcroît aux intérêts des Etats-Unis; l'OSCE, tiraillée par des désaccords américano-russes, devrait rester cantonnée à la *soft security*; enfin, l'UEO a été vidée de sa

<sup>529</sup> Pour s'en rendre compte, on relira avantageusement le tableau des insuffisances de la PESC « listées » par Christopher HILL en 1993 et de le comparer avec la situation actuelle tant sur le plan institutionnel que opérationnel. Cf. Christopher HILL, op. cit. «*Table I*», p. 317.

<sup>530</sup> Général Michel FENNEBRESQUE, « La défense européenne : espoir ou mythe ? », *Le Casoar*, n°171, octobre 2003, pp. 43-46.

substance à l'exception des dispositions de l'article 5 du Traité de Bruxelles.

Reste le cas des Etats-Unis si souvent cités dans notre contribution. L'hyperpuissance dispose d'immenses moyens mais l'Amérique, seule, ne peut pas être le gendarme du monde. Le « Wilsonisme en bottes<sup>531</sup> » a ses limites et les Etats-Unis semblent souvent désarmés face aux tâches de maintien de la paix qu'ils maîtrisent assez mal comme l'ont montré de nombreux observateurs (Robert PERITO en particulier<sup>532</sup>).

Dans l'architecture mondiale de la sécurité, l'Union Européenne nous semble ainsi pleine de promesses. Elle est d'une certaine façon « au cœur » du dispositif, à mi-chemin entre la « *soft security* » et la « *hard security* », entre le « civil » et le « militaire ». Certes, elle a des faiblesses objectives mais aussi un grand potentiel de développement. Elle peut agir sur ses marges ou « au loin », au profit de l'ONU ou à la suite de l'OTAN, en amont (prévention), pendant (gestion des crises) ou en aval des conflits (stabilisation). Surtout, pour mettre en œuvre la PESD, les « Européens » peuvent s'appuyer sur un large spectre de moyens politiques, juridiques, humanitaires, économiques, militaires, policiers etc. Tout en pianotant sur cette gamme, ils peuvent aussi conjuguer avantageusement leur diversité. Cette « unité dans la diversité », produit d'une histoire compliquée, valorise incontestablement l'UE dans son rôle de porte-parole du « dialogue des cultures » et de la multipolarité. Enfin, l'Europe des vingt-cinq peut faire valoir la force de ses sociétés civiles et de ses institutions démocratiques tant sur le plan interne qu'au niveau « communautaire »: Parlement Européen, Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) etc.<sup>533</sup>.

L'Union Européenne a donc incontestablement des avantages comparatifs pour promouvoir la paix et à la sécurité internationales.

<sup>531</sup> « *Wilsonism in boots* ».

<sup>532</sup> Robert PERITO, op. cit.

<sup>533</sup> Rappelons aussi le rôle du Conseil de l'Europe et de la Cour Européenne des droits de l'homme où les 25 Etats de l'UE jouent un rôle majeur.

Certes, il reste beaucoup à faire mais pouvons-nous ignorer les progrès enregistrés en si peu de temps (cinq années depuis le Sommet de Cologne) ? En ce milieu d'année 2004, l'UE n'est plus ce « pygmée militaire » stigmatisé autrefois par Georges ROBERTSON<sup>534</sup>. Dans les Balkans et en Afrique, les Européens ont démontré leur savoir, leur savoir-faire et leur savoir-être en matière de gestion de crises et de stabilisation post-conflit. Malgré les multiples clivages internes (sur la crise irakienne, sur le « Pacte de stabilité<sup>535</sup> », sur la future Constitution), une « Union européenne de sécurité et de défense » se met en place progressivement. Nul ne sait si elle débouchera un jour sur une Europe-puissance déployant « ses arts, ses armes et ses lois ». Pourtant, comme Dominique de VILLEPIN, nous pouvons croire à la destinée de notre continent : *«Aujourd'hui l'Europe constitue un espace frontière, né d'une double aspiration : le respect de la diversité face au risque d'uniformisation du monde; la réconciliation et l'intégration régionale (...). Loin de condamner notre continent à une quelconque inconsistance politique, cette pluralité des regards nous rend porteurs d'un message pour le monde, un message qui tire sa force des leçons de notre histoire<sup>536</sup>»*. Chaque citoyen de l'Union européenne peut mesurer sa part de responsabilité dans cette belle aventure de la « construction européenne »...

<sup>534</sup> Georges ROBERTSON était jusqu'en 2003 Secrétaire général de l'OTAN.

<sup>535</sup> Pacte de stabilité économique et monétaire, à distinguer du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est présenté dans ce travail.

<sup>536</sup> Dominique de VILLEPIN, *discours prononcé au musée d'anthropologie de Mexico*, op. cit.

## Chronologie indicative

Source principale : Jean-Sylvestre MONGRENIER, « L'Europe de la défense », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 52-56.

Mars 1948 : Traité de Bruxelles.

Août 1954 : l'assemblée nationale française rejette la CED.

Décembre 1975 : rapport du Premier Ministre belge Léo TINDEMANS. Ce dernier aborde le tabou de la politique étrangère et de défense commune. « *L'Union européenne implique que nous nous présentions unis au monde extérieur* ». Il évoque également une « *défense européenne* ».

1989 : création de la brigade franco-allemande suivie en 1991 par la création du Corps Européen (5 pays membres à ce jour).

Février 1992 : signature du traité de Maastricht. Le traité prévoit la mise en œuvre d'une PESC prolongée par « la formulation d'une politique de défense commune qui pourra conduire à une défense commune ». L'UEO devient « la composante de défense de l'Union Européenne » mais aussi « le pilier européen » de l'Alliance atlantique.

Juin 1992 : déclaration de Petersberg par les membres de l'UEO. Les tâches définies sont les missions humanitaires, l'évacuation de ressortissants, le maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.

Janvier 1994 : sommet atlantique de Bruxelles : formation des GFIM ou Groupes de forces interarmées multinationaux (*Combined Joint Task Forces*).

1995 : le Conseil des ministres de l'UEO crée l'EUROMARFOR et l'EUROFOR (unités françaises, espagnoles, italiennes et portugaises).

1995 : création du Groupe aérien européen franco-britannique

Juin 1996 : « Accords de Berlin » entre l'UE et l'OTAN. Le « *Deputy SACEUR* » est chargé de commander une éventuelle opération européenne. L'IESD prend forme.

Octobre 1997 : signature du Traité d'Amsterdam. Ce traité confirme les dispositions de Maastricht, incorpore les missions de Petersberg et donne « un visage et une voix » en créant le poste de Haut Représentant pour la PESC.

Décembre 1998 : Sommet franco-britannique de Saint Malo. Tony Blair rappelle « la vitalité d'une Alliance atlantique rénovée » et propose en même temps que l'UE se dote « d'une capacité autonome d'action appuyée par des forces militaires crédibles ».

Février 1999 : Recommandation du Parlement européen visant à créer un Corps civil européen pour la paix. Ce projet est notamment soutenu par le groupe « Les Verts ».

Avril 1999 : Accords dits de « Berlin plus » entre l'UE et l'OTAN.

Juin 1999 : Conseil européen de Cologne. Lancement de la PESD comme élément consécutif de la PESC.

Décembre 1999 : Conseil européen d'Helsinki. Définition d'un « *Headline goal* » concernant les forces militaires. Plan d'action pour la mise en place d'un mécanisme pour la gestion non militaire des crises.

Mars-octobre 2000 : l'Eurocorps assume le commandement de la KFOR.

Mai 2000 : Création du Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM) qui fonctionne comme un groupe de travail du Conseil de l'UE. Le CIVCOM donne la priorité à la mise en œuvre d'objectifs concrets en matière de police.

Juin 2000 : Conseil Européen de Santa Maria da Feira. « *Headline goal* » concernant les forces de police de l'UE. 4 domaines sont déclarés prioritaires : la police, le renforcement de l'Etat de droit, l'administration civile et la protection civile.

Décembre 2000 : Traité de Nice. Ce traité institutionnalise une chaîne politico-militaire avec des organes permanents : le COPS, le CMUE et l'EMUE.

Avril 2001 : La Commission européenne publie une importante Communication sur la Prévention des conflits.

Juin 2001 : Conseil Européen de Göteborg. Plan d'action en matière de police.

Juillet 2001 : Décisions du Conseil portant sur la création du Centre satellitaire de l'UE (Torrejon, Espagne) et de l'Institut de l'UE d'études stratégiques (Paris).

Décembre 2001 : Conseil européen de Laeken. La PESD est déclarée opérationnelle. En ce qui concerne la gestion civile des crises, le Conseil accorde la priorité à la mise en œuvre du plan d'action en matière de police.

Février 2001 : création d'un Mécanisme de Réaction Rapide (MRR). Ce mécanisme permet le financement d'opérations de gestion des crises en situation d'urgence (pour une durée de 6 mois maximum).

Octobre 2002 : Conseil européen de Bruxelles. Adoption des modalités concernant la participation des « Etats tiers » aux opérations de l'UE dans le cadre de la PESD.

Novembre 2002 : Sommet atlantique de Prague dit « de la nouvelle OTAN ».

Décembre 2002 : Sommet Européen de Copenhague. Prise en compte des intérêts de Malte et de Chypre. Les Etats non membres de l'OTAN ne sont pas tenus de participer à une opération militaire utilisant les moyens de l'Alliance.

Décembre 2002 : « Déclaration commune » entre l'OTAN et l'UE sur la PESD. Elle constitue le cadre formel d'une coopération politique et militaire étroite entre les deux organisations. On parle d'« accords permanents » et de « partenariat stratégique ». De fait, il s'agit de la finalisation des accords de « Berlin plus » longtemps retardés (signature le 11 mars 2003 d'un accord permettant l'échange de documents militaires).

Janvier 2003 : L'EUPM (*European Union Police Mission*) remplace la mission de police de l'ONU en Bosnie-Herzégovine (IPTF).

Janvier 2003 : quarantième anniversaire du traité de l'Elysée. La France et l'Allemagne souhaitent « *la transformation de la PESD en une Union Européenne de Sécurité et de Défense (UESD) qui doit également contribuer au renforcement du pilier européen de l'alliance* ».

Janvier 2003 : « Lettre des huit » (Royaume Uni, Espagne, Italie, Portugal, Danemark, Pologne, Hongrie, République tchèque) en soutien à la politique américaine vis à vis de l'Irak.

Février 2003 : Déclaration de Vilnius par 10 pays de la « nouvelle Europe » (Pays baltes, Roumanie, Bulgarie, Slovénie, Slovaquie,

Albanie, Macédoine, Croatie) qui soutiennent les Etats-Unis dans la crise irakienne.

Février 2003 : Sommet franco-britannique du Touquet. Malgré graves désaccords sur la question irakienne, les deux pays soulignent leur volonté de poursuivre leur coopération dans le domaine de la défense.

Mars 2003 : lancement de l'opération CONCORDIA en ARYM.

Avril 2003 : La Commission européenne publie un document relatif aux instruments de l'Union Européenne pour la gestion civile des crises.

Avril 2003 : « mini sommet » à Bruxelles du « Groupe des quatre » (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg). La Belgique propose la création d'un état-major opérationnel interarmées de niveau stratégique autonome de l'OTAN.

Avril 2003 : l'UE envoie une mission d'observation des élections au Rwanda.

Mai-juin 2003 : évacuation de ressortissants occidentaux au Libéria par la Marine française.

Juin 2003 : début de l'opération ARTEMIS autour de la ville de Bunia dans l'est de la République Démocratique du Congo.

Juin 2003 : Conseil européen de Salonique. Javier SOLANA remet un « *Strategy paper* » intitulé « *A Secure Europe in a **Better World*** ». Ce document définit pour la première fois et d'une manière globale, les objectifs stratégiques de l'Union Européenne et ses implications en matière de politique extérieure et de défense.

Juillet 2003 : le *Projet de Convention sur l'avenir de l'Europe* est remis au Président du Conseil Européen.

Août 2003 : l'OTAN prend le commandement de l'ISAF (Force internationale d'assistance et de sécurité) à Kaboul.

Septembre 2003 : fin officielle de l'opération ARTEMIS et passage de témoin à la MONUC II.

Octobre 2003 : les ministres des affaires étrangères VILLEPIN, FISHER et STRAW se rendent à Téhéran (question du contrôle du projet nucléaire iranien).

Novembre 2003 : Exercice CME/CMX 03. Premier exercice conjoint entre l'OTAN et l'UE en application des « Accords de Berlin plus ». Organisé à Bruxelles en liaison avec les capitales des Etats-membres, cet exercice visait à tester les coordinations de niveau stratégique tant entre l'UE et l'OTAN que entre les structures de la PESD (dont le centre satellitaire européen) et les instruments civils relevant de la Commission. Cet exercice était également ouvert à des pays tiers comme le Canada.

Novembre 2003 : 26<sup>ème</sup> sommet franco-britannique à Londres. Proposition de créer une force de réaction rapide au service des nations Unies d'environ 1500 hommes.

Novembre 2003 : « Conclave de Naples » (réunion des ministres des affaires étrangères dans le cadre de la Conférence intergouvernementale). La PESD enregistre des avancées.

Décembre 2003 : réunion des ministres de la défense de l'OTAN à Bruxelles. Déclaration prudente de Donald RUMSFELD concernant le compromis de Naples.

Décembre 2003 : Conseil Européen de Bruxelles. Constat d'échec sur le projet de Constitution Européenne. La PESD semble en revanche enregistrer un certain nombre de progrès.

Octobre 2003 : réunion informelle des ministres de la défense de l'UE à Rome. Proposition du ministre français, Michèle ALLIOT-MARIE, de créer un Corps européen de gendarmerie.

Avril 2004 : réunion informelle des ministres de la défense de l'UE à Bruxelles. Discussions sur la mise en place d'une Cellule de planification civilo-militaire au sein de l'EMUE et sur la création, d'ici 2007, de six à sept « *Battle groups* » de 1500 hommes. Ces forces devraient être projetables très rapidement au profit de l'ONU ou de l'UE.

Mai 2004 : réunion à Bruxelles du Conseil des Affaires Générales. Adoption du *Headline Goal 2010*. Ce dernier inclut les capacités des 10 nouveaux Etats membres. Sont déclarées prioritaires : l'interopérabilité, la capacité de projection et la capacité à durer. L'effort est donc mis sur la « qualité ». La capacité à déployer des « groupements de forces » (*Battle groups*) très rapidement fait aussi l'objet d'une attention particulière et des échéances sont fixées entre 2005 et 2007.

Juin 2004 : Conseil européen sous la présidence irlandaise. Compromis sur la future Constitution de l'UE.

Août 2004 : l'Eurocorps assume de commandement de l'ISAF à Kaboul.

## Bibliographie

### *Sources et sites Internet :*

#### **Sources (par ordre chronologique) :**

*Agenda pour la paix*, Boutros BOUTROS-GHALI, Secrétariat général des Nations Unies, 1992.

*Livre blanc de la Défense*, Ministère de la Défense (France), 1994.

*The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Dayton Peace Agreement* (11 Annexes), 14/12/1995 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).

*Glossaire interarmes des termes et expressions relatifs à l'emploi opérationnel des forces*, Etat-major des Armées (EMA, France), 1998.

*Recommandation du Parlement européen sur la création d'un Corps civil pour la paix*, Parlement européen, Bulletin UE 1/2-1999, 10 février 1999 (consultable sur le site [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)).

*The ICRC and the Civil-military Cooperation in Situation of Armed Conflicts*, par TAUXE, Jean-Daniel, 45° Rose ROTH Seminar in Montreux, Comité International de la Croix Rouge, 2 mars 2000.

*Rapport du groupe d'études sur les opérations de paix de l'ONU*, Nations Unies, UN Doc A/55/305/S/2000/809 (« Rapport Brahimi », du nom du président de groupe), 21 août 2000.

*Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security*, Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, septembre 2000.

*Rapport d'information n°2615 déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne sur la Conférence des présidents de parlement des pays participants au Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est, Assemblée Nationale (France), Les Documents d'information, 58/2000.*

*Communication de la Commission sur la Prévention des conflits, European Commission / Conflict Prevention and Crisis Management Unit, COM (2001) 211 Final, Avril 2001 ([www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)).*

*CARDS Assistance Programme for the Western Balkans, Regional Strategy Paper 2002-2006, European Commission, October 2001 ([www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations))*

*Albania : Country strategy paper 2002-2006, European Commission/DG RELEX, 2001 (consultable sur le site [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)).*

*Croatia : Country strategy paper 2002-2006, European Commission/DG RELEX, 2001 (consultable sur le site [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)).*

*Former Republic of Yugoslavia : Country strategy paper 2002-2006, European Commission/DG RELEX, 2001 (consultable sur le site [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations))*

*FYR of Macedonia : Country strategy paper 2002-2006, European Commission/DG RELEX, 2001 (consultable sur le site [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)).*

*Bosnia-Herzegovina : Country strategy paper 2002-2006, European Commission/DG RELEX, 2001 (consultable sur le site [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)).*

*Recommandation 103 sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine, Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux*

de l'Europe (CPLRE), 9 novembre 2001 (consultable sur le site [www.coe.fr/cplre](http://www.coe.fr/cplre)).

*Rapport d'information n°3644 déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne sur le Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est*, Assemblée Nationale (France), Les Documents d'information, 34/2002.

*The stabilisation and association process for South East Europe : First Annual Report*, European Commission, COM (2002) 163 final, 4 avril 2002 ([www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)).

*Déclaration de Novi Sad (RFY), Forum des villes et des régions de l'Europe du Sud-Est, Fondation pour l'économie et le développement durable des régions de l'Europe*, 9<sup>ème</sup> Forum économique, 18-20 avril 2002, (consultable sur le site [www.fedre.org](http://www.fedre.org)). Ce forum a été organisé sous le patronage du CPLRE.

*Le guide de communication avec les médias*, Ministère de la Défense (France), SIRPA Terre, , juillet 2002.

*Document de travail N°8 - groupe de travail VIII Défense*, Convention européenne / Secrétariat, 30 octobre 2002 (projet de Corps civil pour la paix).

*OHR Mission Implementation Plan 2003*, OHR, Sarajevo, janvier 2003 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).

*The stabilisation and association process for South East Europe : second annual report*, European Commission, COM (2003) 139 final, 26 mars 2003 ([www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)).

*Civilian instruments for EU crisis management*, European Commission / Conflict Prevention and Crisis Management Unit, avril 2003 ([www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)).

*The Rapid Reaction Mechanism supporting the European Union's Policy Objectives in Conflict Prevention and Crisis Management*, European Commission / External Relations Directorate General, Directorate CFSP, Information Note, avril 2003 (consultable sur le site [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)).

*Lettre du Président de l'Assemblée de l'UEO, Jan Dirk BLAAUW, aux membres de l'Assemblée*, Assemblée de l'UEO (Paris), 22 avril 2003 ([www.assembly-weu.org/fr/presse](http://www.assembly-weu.org/fr/presse)).

*Action commune 2003/423/PESC du Conseil du 05 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République démocratique du Congo*, Journal officiel de l'Union Européenne, L 143/50, 11 juin 2003.

*A Secure Europe in a Better World*, Javier SOLANA, Haut Représentant pour la PESC, Conseil européen de Salonique, 20 juin 2003 (<http://ue.eu.int/solana>).

*Déclaration du Sommet EU-Balkans occidentaux de Thessalonique*, European Union, 21 juin 2003 ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)).

*Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, La Convention européenne, 18 juillet 2003 (consultable sur le site [www.european-convention.eu.int](http://www.european-convention.eu.int)).

*24<sup>th</sup> Report by the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations (12 October 2001-31 August 2003)*, OHR, Sarajevo, 13/10/2003 ([www.ohr.int](http://www.ohr.int)).

*Rapport sur l'application de la déclaration du Millénaire*, Kofi ANNAN, Nations Unies, 8 septembre 2003 (consultable sur le site <http://daccess-ods.un.org>).

*Renforcer la coopération européenne en matière de sécurité et de défense*, Déclaration conjointe du Sommet franco-britannique de

Londres, Ministère Français des Affaires Etrangères, 24 novembre 2003 (consultable sur le site [www.diplomatie.fr](http://www.diplomatie.fr)).

*Entretien avec Thierry TARDY (Faculty Member - Geneva Center for Security Policy / GCSP), Genève, 27 janvier 2004.*

*OHR Mission Implementation Plan 2004, OHR, Sarajevo, février 2004 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).*

*25<sup>th</sup> Report by the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations (01 September 2003-31 December 2003), OHR, Sarajevo, 03/03/2004 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).*

*Report by Javier SOLANA, EU High Representative for CFSP, on a possible EU deployment in BiH presented to the EU Council of Foreign Ministers, Haut Représentant pour la PESC, 23 février 2004 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).*

*Communiqué by the Peace Implementation Council Steering Board, PIC Steering Board, Sarajevo, 31/03-01/04/2004 (consultable sur le site [www.ohr.int](http://www.ohr.int)).*

**Principaux sites Internet :**

Agence européenne pour la reconstruction (AER) , [www.ea.eu.int](http://www.ea.eu.int)

Agences pour la démocratie locale (ADL), [www.coe.fr/cplre/adl](http://www.coe.fr/cplre/adl)

Assemblée Nationale française, [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

Association Sarajevo, <http://association-sarajevo.dyndns.org>

Cahiers de Chaillot, [www.weu.int/institute/chaillot](http://www.weu.int/institute/chaillot)

*Centre of European Studies of University of Oslo, [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no)*

Commission Européenne, Direction Générale des relations extérieures, [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)

Convention Européenne, [www.european-convention.eu.int](http://www.european-convention.eu.int)

*European Stability Initiative*, [www.esiweb.org/westernbalkans](http://www.esiweb.org/westernbalkans)

*European Union Greek Presidency*, [www.eu2003.gr](http://www.eu2003.gr)

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)

*International Crisis Group*, [www.intl-crisis-group.org](http://www.intl-crisis-group.org)

*International Institute for Strategic Studies*, Londres, [www.iiss.org](http://www.iiss.org)

Ministère français des affaires étrangères, [www.diplomatie.fr](http://www.diplomatie.fr)

Mission de Police de l'Union Européenne en BiH, [www.eupm.org](http://www.eupm.org)

Nations Unies, Département des Opérations de Maintien de la Paix, [www.un.org/Depts/dpko](http://www.un.org/Depts/dpko)

NATO ARRC Journal, [www.rrc.nato.int/journal](http://www.rrc.nato.int/journal)

Office d'aide humanitaire communautaire (plus connu sous l'abréviation ECHO), <http://europa.eu.int/comm/echo>

*Office for South East Europe* (Office conjoint UE/Banque Mondiale), [www.seerecon.org](http://www.seerecon.org)

*Overseas Development Institute*, Londres, [www.odihpn.org](http://www.odihpn.org)

Site spécialisé sur les Balkans, [www.balkans.eu.org](http://www.balkans.eu.org)

OHR (Bureau du Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine), [www.ohr.int](http://www.ohr.int)

Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE),  
[www.osce.org](http://www.osce.org)

Union Européenne, Politique étrangère et de sécurité commune,  
[www.ue.eu.int/pesd](http://www.ue.eu.int/pesd)

United States Institute Of Peace, [www.usip.org](http://www.usip.org)

#### Ouvrages et articles :

ABEN, Jacques, "Une géographie politique de Mitrovitsa", *Défense Nationale*, N°2, février 2003, pp. 99-109.

ABIEW, Francis Kofi, "NGO-Military Relations in Peace Operations", *International Peace-keeping*, Vol.10, No.1, Spring 2003, pp. 24-39.

ADELMAN, Carol, "The Privatization of Foreign Aid", *Foreign Affairs*, Volume 82, Number 6, November/December 2003, pp. 9-14.

ADLER, Emmanuel and BARNETT, Michael, *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

ALBRIGHT, Madeleine, *Financial Times*, 7 décembre 1998.

ALIBERT, Christiane, « L'Union Européenne face au Kosovo : acteur ou spectateur ? », *Actes du colloque La Défense européenne* organisé le 01/02/2002 par le Centre d'études européennes (Faculté de droit Lyon III) et du Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (Faculté Jean MONNET, Paris XI), Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 143-178.

ARON, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, 8<sup>e</sup> édition, Paris, Calmann-Lévy, 1984.

ATTINA, Fulvio, « The Euro-Mediterranean Partnership Assessed : the Realist and Liberal Views », *European Foreign Affairs Review*, 8 (2), Summer 2003, pp. 181-199.

BARNIER, Michel, « A new framework : Europe's Common foreign security and defence policy within the new Constitution »,

716<sup>ème</sup> conférence de Wilton Park, Sussex, 17 juillet 2003 ([www.wiltonpark.org.uk/web/conferences](http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences)).

BÄRWINKEL, Wolfgang, « The Congo : too little, too late or model force ? », 716<sup>ème</sup> conférence de Wilton Park, Sussex, 17 juillet 2003 ([www.wiltonpark.org.uk/web/conferences](http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences)).

BASKIN, Mark, « Post-conflict administration and reconstruction », *International Affairs*, Volume 79, January 2003, pp. 161-170.

BEATTY, Andrew, « EU to have Battle groups by 2007 », *EU Observer*, 05/04/2004 (consultable sur le site [euobserver.com](http://euobserver.com)).

BERMANN, Sylvie, interview, *Armées d'aujourd'hui*, n°281, juin 2003, pp.12-13.

BERTRAM, Eva, "Reinventing Governments : The promise and perils of United Nations Peace Building", *Journal of Conflict Resolution*, Volume 39, N°3, septembre 1995, pp. 387-418.

BETTATI, Mario, *Le droit d'ingérence: mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996.

BLAEVOET, Patrick, *Dico rebelle 2004*, Paris, Michalon, 2003.

BRENNER, Michael, « The CFSP factor – A comparison of United States and French Strategies », *Cooperation and Conflict – Journal of the Nordic International Studies Association*, Volume 38, september 2003, pp.187-209.

BOUCHET-SAULNIER, Françoise, *Dictionnaire pratique de droit humanitaire*, Paris, La Découverte, 1998.

BOURLANGES, Jean-Louis, «Europe de la défense : défendre qui ? Contre quoi ? », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 67-68.

BRUSSET, Emery, « L'horizon européen de RECAMP - l'UE et le règlement des conflits en Afrique », *Ministère de la Défense/Direction des affaires stratégiques* (France), 17 octobre 2003 (consultable sur le site [www.defense.gouv.fr/das/étude](http://www.defense.gouv.fr/das/étude)).

BULL, Hedley, «Civilian Power Europe: a Contradiction in Terms ?» in Loukas TSOUKALIS, *The Community: Past, Present and Future*, Oxford, Blackwell, 1983.

BURGHARDT, Guenter, « EU Civilian Crisis Management Capabilities and the Emerging EU security Strategy », *The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs*,

Princeton University, Conference, October 3-5, 2003 (consultable sur le site [www.eurunion.org/news/speeches/2003](http://www.eurunion.org/news/speeches/2003)).

BUSSIERE, Robert, L'Europe et la prévention des crises et des conflits : le long chemin de la théorie à la pratique, (préface de Victor-Yves GHEBALI), Paris, L'Harmattan, 2000.

BUZAN, Barry, *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, 2<sup>nd</sup> Edition, Wheatsheaf, Boulder Lynne Rienner, 1991.

CAPLAN, Richard, *A new trusteeship ? The international administration of war-torn territories*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

CARIO, Jérôme, « Les règles d'engagement », *Le Casoar*, n°169, avril 2003, pp. 20-22.

CARMENT, David et ROWLANDS, Dane, « Twisting One Arm : The effects of biased Interveners », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.3, Autumn 2003, pp. 1-24.

CHESNOT, Christian, « Samawa, modèle néerlandais d'occupation paisible en Irak », *La Tribune de Genève*, 27 janvier 2004.

CLARKE de DROMANTIN, Christian, « La France, sujette ou souveraine ? Réflexion sur l'Europe et ses Nations », *Le Casoar*, n°171, octobre 2003, pp. 47-50.

CHAIGNEAU, Pascal, « La défense européenne face à la crise irakienne », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 65-66.

CHALANDON, Albin, « L'Europe devant l'empire : quel accès à la puissance ? », *Le Figaro*, 30 septembre 2003.

COMBARIEU, Gilles, « Vers une défense européenne commune », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 58-59.

CORNISH, Paul et EDWARDS, Geoffrey "Beyond the EU/NATO dichotomy : the beginnings of a European strategic culture", *International Affairs*, Volume n° 77, n°3, July 2001, pp. 587-603.

COT, Jean, « L'Europe sans influence – réflexion sur la puissance », *Le Casoar*, n°170, juillet 2003, p 12-15.

COUDURIER, Hubert, *Le monde selon Chirac - les coulisses de la diplomatie française*, Paris, Calmann-Lévy, 1998.

DELCOURT, Barbara, « Usage de la force et promotion des valeurs et normes internationales : quel(s) fondement(s) pour la

politique européenne de sécurité et de défense », *Revue Etudes Internationales*, Volume XXXIV, n°1, mars 2003, pp. 5-24.

DELETRAZ, Hugues, « Le Conseil de l'Europe et l'OSCE sont-ils complémentaires ou concurrents ? », *Objectif Europe*, n° 47/48, 1997.

DEMAIS, Francis, « A propos d'une position souverainiste », *Le Casoar*, N°172, janvier 2004, pp. 68-69.

DERENS, Jean-Arnault, « Dans les corridors de développement de l'UE », *Le Monde diplomatique*, novembre 2002, pp. 12-13.

DESAUBLIAUX, Patrice-Henry, « Coup de tabac ! L'avenir de la défense européenne », *Armées d'aujourd'hui*, n°281, juin 2003, pp. 23-26.

DIEZ, Thomas, *The European Union and the Cyprus Conflict : Modern Conflict, Postmodern Union*, Manchester, Manchester University Press, 2002, 238 pages.

DONNELLY, C, « Former des soldats pour le XXI<sup>e</sup> siècle », *Revue de l'OTAN*, été-automne 2000, pp.28-31.

DU BOIS, Pierre, « L'Union Européenne et le naufrage de la Yougoslavie (1991-1995) », *Relations Internationales*, N°104, Hiver 2000, pp. 469-485.

DUFOUR, Jean-Louis, « La notion de crise aujourd'hui », *Actes du colloque La Défense européenne* organisé le 01/02/2002 par le Centre d'études européennes (Faculté de droit Lyon III) et du Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (Faculté Jean MONNET, Paris XI), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 111-118.

DUFOURCQ, Jean, « L'opération CONCORDIA ou l'épreuve du réel », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 60-61.

DULLES, Allen, « Flashback : The Present Situation in Germany », *Foreign Affairs*, Volume 82, Number 6, November/December 2003, pp. 2-8.

DUHAMEL, Olivier, *Pour l'Europe - Le texte intégral de la constitution expliqué et commenté*, Paris, Seuil, 2003.

DUMOND, J.M. et SETTON, Philippe, *La Politique de Sécurité et de Coopération*, Paris, La Documentation Française, collection Réflexe Europe, 1999.

DUMOULIN, André (ouvrage collectif), *La Politique Européenne de Sécurité et de Défense : de l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

DUMOULIN, André, « Quelles orientations pour la PESD ? », *Diplomatie Magazine*, n° 3, mai/juin 2003, pp. 62-64.

DUMOULIN, André, « Comment se porte la Politique européenne de sécurité et de défense ? », *Sénat*, Bruxelles, 21 janvier 2004 (Intervention lors d'une journée d'études de parlementaires de l'UEO, consultable sur le site [www.assembly-weu](http://www.assembly-weu)).

EMPEREUR, Jean-Claude, « Pour une Europe puissante et souveraine ! », *Diplomatie Magazine*, n°6, novembre 2003, pp. 73-74.

EVANS-KENT, Bronwyn and BLEIKER, Roland, « Peace beyond the State ? NGOs in Bosnia and Herzegovina », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.1, Spring 2003, pp. 103-119.

FABRE, Dominique, « la Politique de Sécurité et de Coopération », Paris, *La Documentation Française, Collection Problèmes politiques et sociaux*, n° 775-776, novembre 1996.

FARIA, Fernando, « Crisis management in Sub-Saharan Africa : the role of the European Union », *ISS Occasional Paper*, N°51, April 2004 (consultable sur le site l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)).

FENNEBRESQUE, Michel, « La défense européenne : espoir ou mythe ? », *Le Casoar*, n°171, octobre 2003, pp. 43-46.

FINN, Helena, « The Case for Cultural Diplomacy », *Foreign Affairs*, Volume 82, Number 6, November/December 2003, pp. 15-21.

FRANCART, Loup, *Maîtriser la violence : une option stratégique*, Paris, Economica, 1999.

GAVOTY, Daniel, « Vers un espace militaire européen », *Diplomatie Magazine*, n°5, septembre-octobre 2003, pp. 67-68.

GHEBALI, Victor-Yves, « Preventive Diplomacy as visited from the OSCE », *PSIO Occasional Paper*, 1/1999, 1999.

GHEBALI, Victor-Yves, « Le lancement du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est », *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2000, pp. 227-242.

GHEBALI, Victor-Yves, « La question des réfugiés et personnes déplacées de l'ex-Yougoslavie : du HCR au Pacte de Stabilité », *Switzerland and the international protection of refugees (Colloque IUHEI/HCR, 3-4 novembre 2000)*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.

GHEBALI, Victor-Yves, « Le rôle des Etats-Unis à l'OSCE », *Collection Etudes Stratégiques Internationales (Université Robert Schuman Strasbourg III)*, N°1, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 341-359.

GHEBALI, Victor-Yves, « The 11th Meeting of the OSCE Ministerial Council (Maastricht, 1-2 December 2003) : Political deadlock and institutional change », *The Helsinki Monitor*, Vol 15, N°1, 2004, pp.1-12.

GHEBALI, Victor-Yves, «The OSCE at the Cross Road: The Difficulty of Overcoming Russian Related Dilemmas», *PSIO Occasional Paper (The Future of the OSCE in the Perspective of Enlargement of NATO and the EU)*, 1/2004, 2004.

GLOAGUEN, Cyrille, « L'Europe de la défense vue de Russie », *Diplomatie Magazine*, n°7, février-mars 2004, pp. 28-31.

GLUCKSMANN, André, *Ouest contre Ouest*, Paris, Plon, 2003.

GNESOTTO, Nicole, « European Strategy as a model », *EU-ISS Newsletter*, N°9, January 2004 (consultable sur le site de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)). Paru également en français sous le titre « L'Europe entre mars et Vénus », *Libération*, 23 décembre 2003.

GOOCH, Adela, « Europe's foreign security and defence policy after Iraq », *rapport final de la 716<sup>ème</sup> conférence de Wilton Park, Sussex*, 17 juillet 2003 ([www.wiltonpark.org.uk/web/conferences](http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences)).

GOTTMANN, Jean, « Bugeaud, Gallieni, Lyautey : le développement de la guerre coloniale française » in EARLE, Edward Mead (Dir.), *Les Maîtres de la stratégie. Tome 1*, Paris, Flammarion, 1980.

GUEHENNO, Jean-Marie, « Opérations de maintien de la paix : la nouvelle donne », *Le Monde*, 18 décembre 2002.

GUILLAUME, Pierre, *Le monde colonial. 19<sup>o</sup>-20<sup>o</sup> siècle*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Armand Colin, 1999.

HAINÉ, Jean-Yves, « Les premiers pas d'une Europe stratégique », *Bulletin de l'UE-IES*, N°7, juillet 2003 (consultable sur le site de

l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)).

HAVERIC, Lejla, « La Bosnie-Herzégovine, Imbroglie politico-juridique », *Lettre de la Fondation Robert Schuman*, N°79, 10 juin 2002 (consultable sur le site [www.robert-schuman.org](http://www.robert-schuman.org)).

HEIMERL, Daniela, « Construire la paix : le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est », *Le Courrier des pays de l'Est (La Documentation française)*, n°1008, septembre 2000, pp. 4-13.

HEIMERL, Daniela, « Serbie-Monténégro 2002-2003 », *Le Courrier des pays de l'Est (La Documentation française)*, n°1036-1037, juin/juillet/août 2003, pp. 190-205.

HEISBOURG, François, « La nouvelle dimension de la sécurité en Europe », *Colloque de l'IEUG*, Genève, 7 novembre 2003.

HENRI, Jean-Robert, « Contre un partenariat au rabais, l'Europe doit mettre cap au Sud », *Diplomatie Magazine*, N°4, Juillet-août 2003, pp. 25-28

HENROTIN, Joseph, « La ville, enjeu et théâtre des conflits », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 20-25.

HENROTIN, Joseph, « This could be another Vietnam - La stratégie militaire US à l'épreuve de l'après-11 septembre », *Diplomatie Magazine*, n°5, septembre 2003, pp. 38-41.

HENROTIN, Joseph, « L'identité stratégique de l'Europe. Convergence, interdépendance et culture stratégique », *Diplomatie Magazine*, n°7, février-mars 2004, pp. 64-68.

HILL, Christopher, « The Capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, Volume 31, N°3, 1993, pp. 305-328.

HOLLIS, Rosemary, « The Middle East and beyond : what future for Europe's peace-building efforts ? », *716° conférence de Wilton Park*, Sussex, 17 juillet 2003 ([www.wiltonpark.org.uk/web/conferences](http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences)).

HOON, Geoff, *Discours à la Chambre des Communes*, 01 novembre 2000, (consultable sur le site [www.amb-grande-bretagne.fr](http://www.amb-grande-bretagne.fr)).

HUNTINGTON, Samuel, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, London, Simon and Schuster, 1997.

HUYGHE, François-Bernard, « Démocratie et propagande », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 43-44.

HUYSMANS, Jef, « The European Union and the Securization of Migration », *Journal of Common Market Studies*, 38:5, December 2000, pp.751-777.

IGNATIEFF, Michael, *Kaboul-Sarajevo. Les nouvelles frontières de l'empire*, Paris, Seuil, 2002.

ISHIZUKA, Katsumi, « Peace-keeping in East-Timor : The Experience of UNMISSET », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.3, Autumn 2003, pp. 44-59.

JENKINS, Larry, « A CIMIC Contribution to Assessing Progress in Peace Support Operations », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.3, Autumn 2003, pp. 121-136.

JOLICOEUR, Pierre, « La reconstruction après conflit dans les Balkans : Impact du Pacte de stabilité dans l'Europe du Sud-Est », *Revue Etudes internationales*, Volume XXXIV, n°3, septembre 2003, pp. 459-475.

KADDOUS, Christine, *Union Européenne – Communauté Européenne, Recueil de Textes*, 2° Edition, Berne, Staempfli, 2003.

KAGAN, Robert, « Puissance et faiblesse », *Commentaire*, n°99, automne 2002, pp. 517-535.

KAGAN, Robert, *La puissance et la faiblesse*, Paris, Plon, 2003.

KAHLER, Miles, "Europe and its Privileged Partners in Africa and Middle East » in Loukas TSOUKALIS, *The Community: Past, Present and Future*, Oxford, Blackwell, 1983.

KALAKULLA, Plator, « Opération ALBA – un point de vue Albanais », *Le Casoar*, n°170, juillet 2003, pp. 37-39.

KAUFMANN, Chaim, "Possible and impossible solutions to ethnic civil wars", *International Security*, 20:4, Spring 1996, pp. 136-175.

KLEIN, Jean (ouvrage collectif), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense – défis et opportunités*, Paris, Economica, 2003.

KOSCHNICK, Hans, *Von der Macht der Moral*, Zürich, Pendo Verlag, 1998.

KOUCHNER, Bernard, *Les guerriers de la paix*, Paris, Grasset, 2004.

LACOSTE, Pierre (Entretiens avec François THUAL), *Services secrets et géopolitique*, Panazol, Lavauzelle, 2002.

- LATAWSKI , Paul, « The New Members : Changing the Thrust ? », 716<sup>ème</sup> conférence de Wilton Park, Sussex, 17 juillet 2003, (consultable sur le site [www.wiltonpark.org.uk/web/conferences](http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences)).
- LEBEL, Georges, «En situation internationale », *Le Casoar* , n°170, juillet 2003, pp. 27-27.
- LEGAULT, Albert, « The Aftermath of the War : New Tasks for the Institutions », *European Foreign Affairs Review*, 8, 2003, pp. 505-508.
- LEHNE, Stefen, « The Balkans Test : More Responsibility ? », 716<sup>ème</sup> conférence de Wilton Park, Sussex, 17 juillet 2003, (consultable sur le site [www.wiltonpark.org.uk/web/conferences](http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences)).
- LHOMEL, Edith, « Albanie 2002-2003 », *Le Courrier des pays de l'Est (La Documentation française)*, n°1036-1037, juin/juillet/août 2003, pp. 4-16.
- MACQUEEN, Norrie, « A Community of illusions ? Portugal, the CPLP and Peacemaking in Guinée-Bissau », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.2, Summer 2003, pp. 1-26.
- MAESTRACCI, Noël, *Le Maroc Contemporain – Guide à l'usage de tous les officiers des Affaires Indigènes et des fonctionnaires du protectorat*, Panazol, Lavauzelle, 1928.
- MAGUIN, Jacques, « Officier intégré à l'état-major de l'Union Européenne », *Le Casoar*, n°170, juillet 2003, pp. 28-29.
- MAKKI, Sami, «La privatisation des fonctions de défense aux Etats-Unis : vers un nouveau modèle de politique étrangère », *Diplomatie Magazine*, n°1, janvier 2003, pp. 66-70.
- MAKKI, Sami, «La militarisation américaine de l'humanitaire », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 45-49.
- MANCA, Daniela, « La politique Européenne de Sécurité et de Défense à la lumière des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe », *Les Cahiers du CREMOC (Université Paris XI)*, juillet 2003, pp. 22-35.
- MANNING Carrie, « Local Level Challenges to Post-conflict Peace-building », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.3, Autumn 2003, pp. 25-43.
- MASSON, Diane, « Les recompositions politiques de l'ex-Yougoslavie : un état des lieux dix ans après », *Questions*

*internationales (La Documentation française)*, n°2, juillet/août 2003, pp. 82-93.

MARGUET, Antoine, « Témoignage d'un lieutenant en opération – Bunia ou Ituri », *Le Casoar*, N°172, janvier 2004, pp.48-50.

MAUROIS, André, *Lyautey*, Paris, Plon, 1938.

MERCIER-BERNARDET, Fabienne, *Quel renseignement pour le XXI<sup>e</sup> siècle ?*, Panazol, Lavauzelle, 2001.

MICHEL, Louis, « l'Axe du bien », *Diplomatie Magazine*, n°5, septembre 2003, pp. 42-44.

MILLEFERT Maxime avec VALLET, Elisabeth, « Les forces armées britanniques à l'heure de la mutation », *Revue Etudes Internationales, Volume XXXIV, n°1, mars 2003*, pp. 105-128.

MISSIROLI, Antonio, “ESDP after september 11”, *Internationale Politik*, n°7, juillet 2002.

MISSIROLI, Antonio, « The European Union : just a regional Peacekeeper ? », *European Foreign Affairs Review*, n°8, 2003, pp. 493-503.

MISSIROLI, Antonio, « Presque un échec », *Bulletin de l'UE-ISS*, N°9, janvier 2004 (consultable sur le site de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)).

MONAR, Jörg, “Mostar: Three lessons for the European Union”, *European Foreign Affairs Review*, N°2, 1997, pp.1-5.

MONGRENIER, Jean-Sylvestre, « L'Europe de la défense », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 52-55.

MOORE, Jonathan, ouvrage collectif (sous la direction de), *Des choix difficiles - les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999.

MORAVCSIK, Andrew, « Integration Theory », *Encyclopedia of the European Union*, Wheatsheaf, Boulner Lynne Rienner, 1998, pp. 278-283.

MOREAU-DEFARGES, Philippe, « L'occupation de police », *Défense Nationale*, N°7, juillet 2003, pp. 154-162.

MORGENTHAU, Hans, *Politics among Nations : The Struggles for Power and Peace*, New York, Knopf, 1948.

MORILLON, Philippe, « La nouvelle architecture européenne de défense et de sécurité », *Diplomatie Magazine*, n°6, novembre 2003, pp. 70-72.

MORIN, Hervé, « La défense européenne, entre coopération et gap technologiques », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, pp. 69-70.

MÜLLER-WILLE, Björn, "EU Intelligence Cooperation: A Critical Analysis", *Contemporary Security Policy*, Volume 23, N°2, August 2002, pp. 61-86.

MULINEN (de), Frédéric, *Handbook on the law of the war for armed forces*, Geneva, International Committee of the Red Cross, 1987.

NOWAK, Agnieszka, "L'Union en action: la mission de police en Bosnie", *Bulletin de l'UE-ISS*, N°42, janvier 2003 (consultable sur le site [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)).

PARIS, Roland, « Peace-keeping and the constraints of global culture », *European Journal of International Studies*, volume 9, septembre 2003, pp. 441-473.

PERITO, Robert, *Where is the Lone Ranger When we Need Him ? America's Search for a Post conflict Stability Force*, Washington, United States Institute of Peace, 2004 (extraits consultables sur le site [www.usip.org](http://www.usip.org)).

PETRITSCH, Wolfgang, interview réalisé par SOLIOZ, Christophe, "The fate of Bosnia and Herzegovina", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Volume 5, N°3, December 2003, pp. 355-373.

PHILIPPART, Eric, "The Euro-Mediterranean Partnership: A Critical Evaluation of an Ambiguous Scheme", *European Foreign Affairs Review*, 8 (2), Summer 2003, pp. 201-220.

PHINNEMORE, David, "Stabilisation and Association Agreements : Europe Agreements for the Western Balkans ?", *European Foreign Affairs Review*, Volume 8, 2003, pp. 77-103.

PIANA, Claire, « The EU's decision-making process in the Common foreign and security policy : the case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia », *European Foreign Affairs review*, N°(7) 2, été 2002, pp. 209-226.

PINGET, Bruno, « Défense européenne et OTAN : exigences croissantes de la multinationalité », *Le Casoar*, n°170, juillet 2003, pp. 22-24.

- POLITI, Alessandro, *Nouveaux risques transnationaux et sécurité européenne*, Paris, Cahiers de Chaillot n°29, 1997 (consultable sur le site [www.weu.int/institute/chaillot/chaill29](http://www.weu.int/institute/chaillot/chaill29)).
- PORCH, Douglas, *Atlas des guerres des empires britannique, français, ottoman et russe*, Paris, Autrement, 2002.
- POULIOT, Vincent, « La Russie et la communauté atlantique : vers une culture commune de sécurité ? », *Revue Etudes Internationales*, Volume XXXIV, n°1, mars 2003, pp. 25-51.
- RAGARU, Nadège et SLIM, Assen, « Macédoine 2002-2003 », *Le Courrier des pays de l'Est (La Documentation française)*, n°1036-1037, juin/juillet/août 2003, pp. 121-138.
- RAGARU, Nadège, « L'heure de l'Europe dans les Balkans ? Le mirage des promesses d'européanisation », *Revue internationale et stratégique*, N° 46, été 2002 (consultable sur le site [www.paixbalkans.org](http://www.paixbalkans.org)).
- RASMUSSEN, Mikkel Vedby, « Turbulent neighbourhoods : how to deploy the EU's Rapide Reaction Force », *Contemporary Security Policy*, Volume 23, n°2, august 2002, pp. 39-60.
- RICHMOND, Oliver, " NGOs, Peace and Human Security", *International Peace-keeping*, Vol.10, No.1, Spring 2003, pp. 1-11.
- RIVET, Daniel, *Lyautey et l'institution du Protectorat au Maroc 1912-1925, Tomes I-II-III*, Paris, L'Harmattan, 1988.
- ROBERTSON, George, "L'Europe et l'OTAN", *Diplomatie Magazine*, N°7, février-mars 2004, pp. 70-71.
- ROBIN, Gabriel, « Qu'est l'OTAN devenue », *Le Casoar*, n°170, juillet 2003, pp. 10-11.
- ROGER, Philippe, *L'ennemi américain. Généalogie de l'antiaméricanisme français*, Paris, Seuil, 2002.
- ROMAN-AMAT, Philippe, « La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) – l'état des lieux », *Le Casoar*, n°170, juillet 2003, pp. 19-21.
- RUMSFELD, Ronald, « Face the nation », *CBS*, 23 septembre 2001.
- RYCHLER, Luc and PAFFENHOLZ, Thania, *Peace Building: a Field Guide*, London, Lynne Rienner, 2001.
- SAINT ETIENNE, Christian, *La puissance ou la mort*, Paris, Seuil, 2003.

SANS, Anne-Laure, *L'intervention de l'OSCE dans les Balkans : heurs et malheurs de la Mission de Vérification au Kosovo* (octobre 1998- juin 1999), Genève, PSIO Occasional Paper 2/2004, 2004.

SCHLOMS, Michael, « Humanitarian NGOs in Peace Processes », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.1, Spring 2003, pp.40-55.

SCHWOK, René, *Sécurité en Europe : Vers une flexibilité interinstitutionnelle (Actes du Colloque LATSIS 1996)*, Genève, Euryopa, 1997.

SICILIANOS, Linos-Alexandre, « L'autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *Revue Générale de Droit International Public*, Tome 106, N°1, 2002, pp. 5-50.

SLOTERDIJK, Peter, *Si l'Europe s'éveille*, Paris, Mille et une Nuits, 2003.

SMOLJAN, Jelena, « Socio-economic Aspects of Peace-building: UNTEAS and the Organization of Employment in Eastern Slavonia », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.2, Summer 2003, pp. 27-50.

SOLANA, Javier, « L'UE, pilier d'un monde nouveau », *Le Monde*, 23 septembre 2003 (consultable également sur le site <http://ue.eu.int/solana>).

SOLIOZ, Christophe et DIZDAREVIC, Svebor André, *L'après-guerre dans les Balkans : l'appropriation des processus de transition et de démocratisation pour enjeu*, Paris, Karthala, 2003.

SOLIOZ, Christophe et DIZDAREVIC, Svebor André, *La Bosnie-Herzégovine : enjeux de la démocratisation*, Paris, L'Harmattan, 2002.

SOLIOZ, Christophe et DIZDAREVIC, Svebor André, « Comment réussir la paix dans une Bosnie restaurée dans sa souveraineté », *Le Temps (CH)*, 7 septembre 2003. Les deux auteurs ont publié un article *quasi* identique consultable sur l'Internet : « La souveraineté : enjeu de l'intervention de la communauté internationale en Bosnie Herzégovine », 27 août 2003 ([www.christophesolioz.ch/2003/bossov.pdf](http://www.christophesolioz.ch/2003/bossov.pdf)).

STERN, Brigitte, « Les évolutions récentes en matière de maintien de la paix par l'ONU », *L'observateur des nations Unies*, n°5, 1998, pp. 1-27.

SUHRKE, Astri, « Human security and the interests of states », *Security Dialogue*, 30 :3 (1999), pp. 265-276.

TARDY, Thierry, *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995): Enjeux et leçons d'une opération de maintien de la paix de l'ONU* (Préface de Victor-Yves GHEBALI et Avant-propos du Général Jean COT), Bruxelles, Bruylant, 1999.

TARDY, Thierry et WINDMAR, Erik, "The EU and Peace Operations", *Geneva Center for Security Policy (GCSP)*, Proceedings of a Workshop held at the GCSP, 22-23 September 2003.

TARDY Thierry (sous la direction de), *Peace Operations after 11 September 2001*, Londres, Frank Cass, 2004.

TARDY, Thierry, « L'Union européenne et l'ONU dans la gestion des crises : opportunités et limites d'une relation déséquilibrée », *Recherche et Documents n°32, Fondation pour la Recherche Stratégique*, mai 2004.

TERCINET, Josiane, « L'Union Européenne et la gestion des crises », *Actes du colloque La Défense européenne* organisé le 01/02/2002 par le Centre d'études européennes (Faculté de droit Lyon III) et du Centre de recherche sur l'Europe et le monde contemporain (Faculté Jean MONNET, Paris XI), Bruxelles, Bruylant, 2003, pp 119-142.

THOMAS, Daniel, « Croatie 2002-2003 », *Le Courrier des pays de l'Est (La Documentation française)*, n°1036-1037, juin/juillet/août 2003, pp. 46-60.

THYRARD, Jean, « Défense et sécurité », *Diplomatie Magazine*, n°3, mai/juin 2003, p. 50.

THYRARD, Jean, « l'Europe et l'Espace : aspects sécurité et défense », *Diplomatie Magazine*, n°5, septembre-octobre 2003, pp. 58-60.

THYRARD, Jean, « l'Europe tiendra-t-elle ses promesses ? », *Diplomatie Magazine*, n°6, novembre 2003, pp. 68-69.

TODOROV, Tzvetan, *Le nouveau désordre mondial, Réflexions d'un Européen*, Paris, Laffont, 2003.

VEDRINE, Hubert, *Face à l'hyperpuissance -Textes et discours 1995-2003*, Paris, Fayard, 2003.

VILLEPIN (de), Dominique, *Discours prononcé au musée d'anthropologie de Mexico*, Ministère français des Affaires étrangères, 18 juillet 2003 (consultable sur le site du Quai d'Orsay [www.diplomatie.fr](http://www.diplomatie.fr)).

VILLEPIN (de), Dominique, « Point de déclin mais un destin », *Le Monde*, 8 octobre 2003.

VILLEPIN (de), Dominique, *Un autre Monde*, Paris, L'HERNE, novembre 2003.

VUKADINOVIC, Nebojsa, « Bosnie-Herzégovine 2002-2003 », *Le Courrier des pays de l'Est (La Documentation française)*, n°1036-1037, juin/juillet/août 2003, pp. 17-23.

WAEVER, Ole avec BUZAN, Barry, KELSTRUP, Morten et LEMAITRE, Pierre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, New York, Saint Martin's Press, 1993.

WILSON, Gary, « UN Authorized Enforcement : Regional Organizations versus Coalitions of willing », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.2, Summer 2003, pp. 89-106.

WOILLEMONT (de), Xavier, « ARTEMIS/MAMBA: une mission de soldat, le retour au métier qui rassure », *Le Casoar*, N°172, janvier 2004, pp. 46-47.

WOLTON, Dominique, *L'autre mondialisation*, Paris, Flammarion, 2003.

ZAUM, Dominik, « The paradox of Sovereignty: International Involment in Civil Service Reform in Bosnia and Herzegovina », *International Peace-keeping*, Vol.10, No.3, Autumn 2003, pp. 102-120.

ZECCHINI, Laurent, « Défense : Washington s'oppose à un QG européen autonome », *Le Monde*, 1/12/2003.

ZECCHINI, Laurent, « A l'OTAN, Donald RUMSFELD baisse le ton sur le projet de quartier général européen », *Le Monde*, 2/12/2003.

ZORGBIBE, Charles, *La France, l'ONU, le maintien de la paix*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

## Annexe Structures de la PESD

