

ETUDE PARTICULIERE A OPTION

Communauté internationale et gestion de crises:

L'EXEMPLE DU KOSOVO

Directeur d'étude: Madame Caroline GALACTEROS-LUCHTENBERG (Secrétariat général de la Défense nationale)

CDT (Air) Christophe DEHERRE

CDT (Terre) Christophe ABAD

CBA (Terre) Gérard FASSY

CDT (Terre- Canada) André SIMONYI

CDT (Air) Olivier TAPREST

Collège Interarmées de Défense 6^e promotion

Année 1998 - 1999

SOMMAIRE

• INTRODUCTION	page 3
• 1ère partie: la crise au Kosovo	
1. Les Balkans depuis le congrès de Berlin (1878)	page 6
2. Les Balkans depuis 1980	page 21
3. Principaux événements et positions adoptées par la Communauté internationale d'avril 1998 à mars 1999	page 24
4. La stratégie des puissances étrangères	page 33
• 2ème partie: Communauté internationale: analyse et perspectives	
1. L'emploi de la force	page 41
2. L'Organisation des Nations unies (ONU)	page 48
3. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et les Organisations non gouvernementales (ONG)	page 54
4. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)	page 56
5. L'Union européenne (UE) et l'Union de l'Europe occidentale (UEO)	page 60
6. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)	page 64
7. Les Etats-Unis	page 71
8. La Russie	page 76
9. Les puissances européennes: France, Royaume-Uni, Allemagne	page 80
10. Le Groupe de Contact sur l'ex-Yougoslavie	page 86
11. Les médias	page 89
12. Les « jeux » de la crise	page 93
13. Les perspectives	page 96
• Conclusion	page 102

INTRODUCTION

La désagrégation de l'ancienne Yougoslavie, en 1991, a replongé la région des Balkans dans un cycle de tensions et de violences que l'on croyait avant cette date définitivement révolu. Tandis qu'en cette fin de XXème siècle, les peuples d'Europe occidentale et centrale semblent tourner la page de leurs rivalités antérieures pour envisager un avenir commun, les peuples de l'Europe balkanique paraissent ne considérer leur avenir qu'en fonction de leur passé.

Il est un fait que beaucoup avaient oublié et que les événements actuels rappellent : «les Balkans sont un espace moins défini par la géographie que déterminé par l'histoire»¹.

Les soubresauts qui secouent actuellement la région constituent en effet une étape dans la manifestation d'un processus historique, dont les origines sont très anciennes, mais qui s'est véritablement enclenché au XIXème siècle avec la confrontation de deux forces, l'une d'agrégation, l'autre de désagrégation. Elle a été aggravée par les interventions des grandes puissances, lesquelles ont tantôt joué sur l'une ou sur l'autre pour atteindre leurs objectifs politiques.

Depuis 1991, les Balkans sont le théâtre de nombreuses confrontations entre peuples d'ethnie, de langue, de religion ou encore d'histoire différentes. Des personnes sont massacrées, les droits de l'homme sont bafoués, les règles du droit international sont violées quotidiennement, le nombre de personnes déplacées ou réfugiées n'a cessé d'augmenter, d'abord en Bosnie puis maintenant au Kosovo. Face à ces drames, on est en droit de se demander ce que fait la Communauté internationale.

Certes, elle a réussi en Bosnie à imposer une paix fragile reposant sur les accords de Dayton. Mais aujourd'hui, au Kosovo, comme dans d'autres parties du monde, des problèmes identiques surgissent, plus ou moins complexes, qui donnent à chaque fois l'occasion à la Communauté internationale de prouver son incapacité à résoudre les crises.

Dans le domaine de la gestion de crises, les acteurs sont multiples. On trouve d'abord les protagonistes. Bien souvent, à la périphérie de la zone de crise se trouvent des Etats dont les relations ou les attaches avec l'une ou l'autre des parties en conflit sont fortes. Les organisations humanitaires et les médias sont souvent les premiers témoins des drames qui se déroulent. La Communauté internationale reste impuissante car les pays, réunis au sein

¹ Lacoste (sous la direction de Yves), *Dictionnaire de Géopolitique*, Paris, Flammarion, 1995, p. 245.

d'organisations internationales, s'opposent sur la manière de résoudre la crise, à cause d'amitiés particulières avec une partie au conflit ou encore à cause d'intérêts ou de logiques divergents.

L'objet de ce document est donc l'étude des interactions entre les logiques nationales, les politiques étrangères et les logiques propres aux organisations internationales.

Comme base de l'étude, nous nous sommes appuyés sur le cas kosovar qui, par son actualité, est relativement représentatif.

Dans un premier temps seront abordées les lignes de forces historiques qu'il est nécessaire de comprendre pour appréhender la crise du Kosovo. Ensuite, nous reviendrons sur les événements de la dernière décennie qui nous permettront d'apprécier les actions de la Communauté internationale.

Cette analyse de la crise du Kosovo effectuée, la deuxième partie de cette étude abordera les aspects relatifs aux organisations internationales à vocation de sécurité, donc concernées par les zones d'instabilité, ainsi que les logiques des principaux pays acteurs dans ce domaine.

En particulier, nous analyserons les événements récents, à savoir la prise en charge de la résolution de la crise par l'OTAN, et ses conséquences.

Enfin, nous étudierons quelques options qui permettraient peut-être de rendre l'action de la Communauté internationale plus efficace et d'éviter que d'autres crises ne se terminent par une « guerre ».

1ère partie:

LA CRISE AU KOSOVO

1. LES BALKANS DEPUIS LE CONGRES DE BERLIN (1878) : LIGNES DE FORCE HISTORIQUES

- **Le traité de Berlin (1878)**

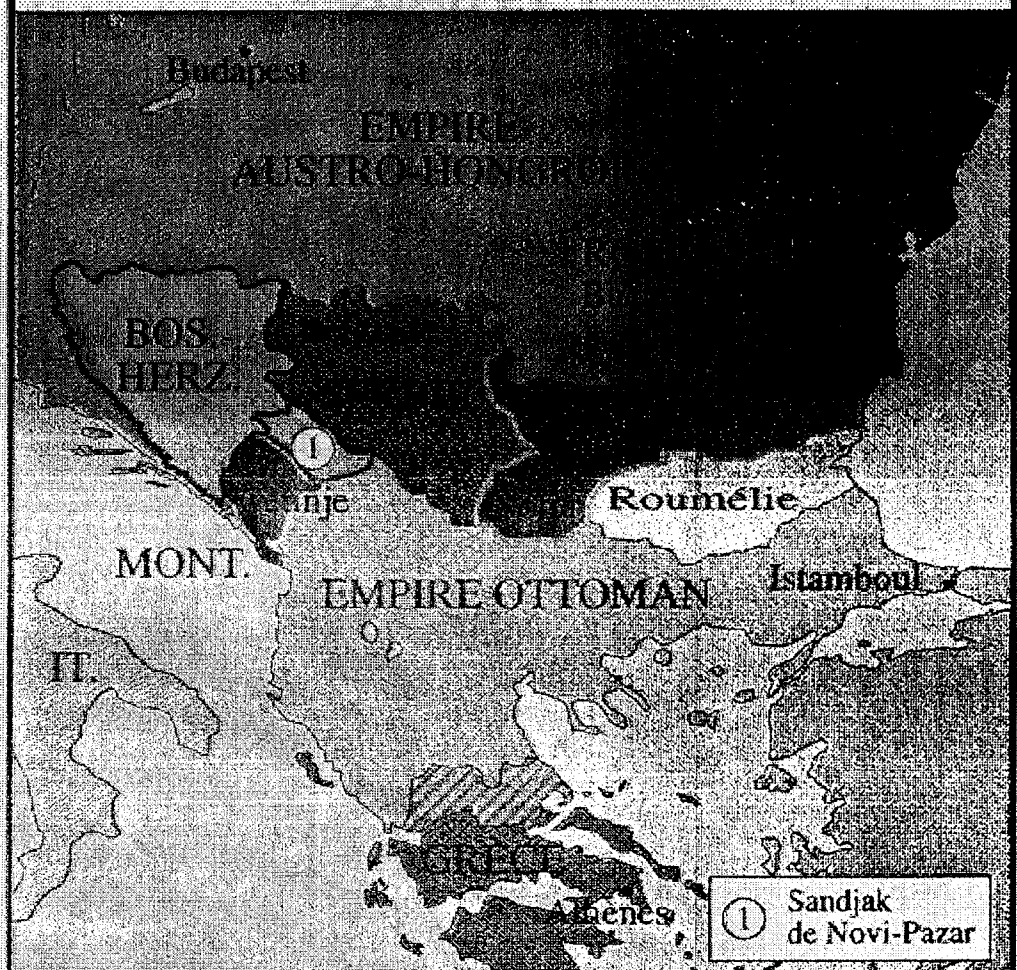
Le conférence internationale, qui se déroula à Berlin de juin à juillet 1878, fut organisée à la demande de l'Autriche-Hongrie et de l'Angleterre qui refusaient de voir la Russie imposer son ordre à la suite de sa guerre victorieuse contre l'empire ottoman déclenchée un an plus tôt. Le traité de San Stefano (3 mars 1878) que la première avait imposé au second, outre l'indépendance donnée aux principautés de Serbie, du Monténégro et de Roumanie ², prévoyait la création d'une «Grande Bulgarie» qui devait avoir accès à la mer Egée par la possession de la Thrace. L'existence d'un grand Etat slave aux portes de l'Empire des Habsbourg fut perçue comme une menace grave par Vienne et Budapest, qui redoutèrent de voir la contagion s'étendre à leurs sujets slaves.

Le Congrès de Berlin confirma l'indépendance des trois principautés, mais la Bulgarie fut réduite à une bande de territoire longeant le Danube, qui n'avait plus qu'un accès réduit à la mer Noire. Une province autonome dite de Roumélie, incorporée à l'empire ottoman, fut constituée pour faire tampon entre elle et la Thrace qui resta sous la souveraineté d'Istanbul. La Bosnie, l'Herzégovine et le Sandjak de Novi-Pazar devaient être administrés «provisoirement» par l'Autriche-Hongrie au nom du Sultan. En occupant le dernier territoire, elle menaçait la Serbie sur son flanc sud, la privait d'un accès vers l'Adriatique et la séparait des populations serbophones vivant au Monténégro.

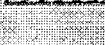
Loin de régler la «question d'Orient», le traité signé à Berlin la compliquait en faisant des Balkans le terrain de conflits ethniques et le champ de rivalités impérialistes formant, ce que l'on appela alors, la «poudrière de l'Europe». Il marquait le début d'une longue période d'instabilité marquée par l'opposition de deux forces : l'une oeuvrant pour l'union des Slaves du sud, l'autre mettant en concurrence des nationalismes exacerbés.

² Les Serbes avaient acquis une autonomie *de facto* au sein de l'Empire ottoman depuis 1815, qui avait été reconnue *de jure* par lui en 1830 sous la forme d'une principauté qui restait tributaire du Sultan d'Istanbul. Il en allait de même pour la principauté du Monténégro, qui jouissait déjà d'un statut particulier. La Roumanie formait une principauté autonome depuis la réunion de la Moldavie et de la Valachie en 1859.

CONGRÈS DE BERLIN



**Les Balkans en juillet 1878,
au lendemain du Congrès de Berlin**

-  Bulgarie, tributaire de l'Empire ottoman
-  Roumélie orientale, semi-autonome au sein de l'Empire ottoman
-  Territoire accordé à la Grèce, annexé par Athènes en 1881
-  Territoires occupés militairement par l'Autriche-Hongrie

I - Yougoslavisme contre nationalismes

Les Nationalismes résultaient de l'affirmation des cultures nationales et de la pénétration de la conception occidentale de l'Etat-nation, malgré l'existence d'un courant de pensée visant à une réunion des peuples slovène, croate et serbe : l'illyrisme. Le mouvement, né après l'occupation napoléonienne de 1809 qui diffusa les idées de la révolution française, prit un essor important chez les intellectuels croates et slovènes après le « Compromis austro-hongrois » de 1867 rattachant la Slovénie à la Cisleithanie autrichienne et la Croatie à la Transleithanie hongroise. Afin d'éviter la germanisation de la première et la magyarisation de la seconde, ils ne virent d'autre solution qu'une union avec les Serbes qui avait obtenu leur autonomie sous forme de principauté au sein de l'empire ottoman en 1830. En vue de rapprocher des peuples que les dialectes et les confessions séparaient, le Croate Ljudevit Gaj, le Serbe Vuk Karadzitch, le Slovène Jernej Kopitar créèrent une langue littéraire commune, le serbo-croate. Le projet d'une unité politique, qui prit l'appellation de yougoslavisme (la réunion des Slaves du sud en y incluant éventuellement les Bulgares), fut plaidé durant la seconde moitié du XIXème siècle avec passion par l'évêque croate de Djakovo (Slavonie), Mgr Josip Strossmayer, jusqu'à sa mort en 1905.

Le projet yougoslave commença à prendre corps pour ses partisans lorsque la Serbie accéda à l'indépendance après le congrès de Berlin, puis devint un royaume en 1882 avec à sa tête Milan Obrenovitch. Elle constituait à leurs yeux la première étape vers un futur Etat multinational. Mais d'autres n'en voulaient pas. Le Parti du droit (Stranka Prava), fondé en 1881 par le Croate Ante Starcevitich, soutenait l'idée de la transformation de l'Autriche-Hongrie en une triple monarchie avec la création d'un royaume des Slaves du sud dirigé depuis Agram (Zagreb).³

Lorsque Pierre Karageorgevitich accéda au trône de Serbie sous le nom de Pierre Ier à la suite d'un coup d'Etat militaire qui renversa la dynastie des Obrenovitch, en 1903⁴, il fut considéré comme le symbole de l'idée

³ Roux (Michel), «Guerre civile et enjeux territoriaux en Yougoslavie», *Hérodote*, N° 63, 1991, p. 17.

⁴ L'histoire de la Serbie au XIXème siècle fut complexe et violente parce que indissociable de la lutte pour le pouvoir entre deux familles : les Obrenovitch et les Karageorgevitich. En 1804, Karageorges fut élu prince par les Serbes et se révolta contre les Turcs, qui le battirent. En 1815, son lieutenant Milos Obrenovitch prit la tête d'une nouvelle insurrection. Il se fit reconnaître comme «prince suprême» par la Sublime Porte et se débarrassa par assassinat de Karageorges en 1817. Il devint quinze ans plus tard prince héréditaire. En raison de son despotisme, il fut contraint à l'abdication par les chefs locaux et remplacé par son fils Michel en 1839. Trois ans plus tard, celui-ci fut écarté par Alexandre Karageorgevitich. En 1858, Milos revint au pouvoir. Son fils prit sa succession à nouveau deux ans plus tard. Michel fut assassiné en 1868 et un neveu de Milos, Milan, lui succéda. En 1889, il abdiqua en raison de sa politique pro-autrichienne et de ses querelles de ménage en faveur de son fils Alexandre. Le dernier Obrenovitch fut renversé en 1903 en raison de son absolutisme, de son austrophilie et de son incapacité à enrayer le désordre politique consécutif à la lutte entre les radicaux et les libéraux.

yougoslave, mais le président du Conseil serbe, Nicolas Pachitch, soutenu par l'armée, se voulait le continuateur de l'«esquisse» (*Nachertanijé*) d'une Grande Serbie incluant la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine.⁵

De fait, l'idée yougoslave au début du XXème siècle apparaissait davantage répandue chez les Croates et les Slovènes, qui y voyaient le moyen d'échapper à l'Empire des Habsbourg, que chez les Serbes qui disposaient déjà d'un Etat national et dont l'objectif était de désenclaver leur territoire en obtenant des fenêtres sur la mer Adriatique et la mer Egée.

Leurs ambitions s'opposaient à celles de la Bulgarie qui avait les mêmes visées. Cette dernière, après avoir annexé en 1885 la Roumélie orientale en profitant d'une révolte contre l'occupation ottomane, concentra ses efforts sur la Macédoine où vivait une population hétérogène au point de vue culturel, mais en grande majorité orthodoxe. La création en 1870, par décision du Sultan, d'une église placée sous l'autorité d'un exarche bulgare, donna à Sofia un puissant levier d'action dans la province. En rattachant le plus grand nombre de personnes à l'exarchat, il était possible de les considérer en tant que Bulgares. Mais le critère d'identification se faisant par la langue, la Société Cyrille et Méthode⁶ fut créée en 1884, afin de créer des écoles pour diffuser l'enseignement du bulgare. Alors que les Grecs, qui avaient également des visées sur la province, disposaient du patriarcat et d'un réseau culturel pour faire pièce à la politique bulgare, les Serbes ne disposaient pas d'une église autocéphale locale. La création de la Société Saint-Sava, en 1885, leur permit d'être présent sur l'échiquier macédonien sans qu'ils parviennent à combler leur retard.

A la propagande culturelle et religieuse succéda l'action terroriste. En 1893 fut créée l'organisation révolutionnaire intérieure macédonienne (ORIM), dont le discours officiel était l'indépendance de la Macédoine au sein d'une fédération balkanique, mais qui avait le soutien matériel de Sofia. Elle lança des campagnes spectaculaires d'attentats et organisa une révolte dans la région de Monastir en 1903, qui fut réprimée avec brutalité par les troupes ottomanes.

En dépit de la vigueur du mouvement yougoslave, les nationalismes prenaient un net ascendant sur lui, renforcés et instrumentalisés par l'intervention des grandes puissances, qui tentaient d'avancer leurs pions sur l'échiquier balkanique.

⁵ Le *Nachertanijé* est le nom d'un mémoire écrit en 1844 par le ministre Ilya Garachanin qui se fit l'avocat du rétablissement de l'empire serbe de Duchan (XIVème siècle ap. J.-C.).

⁶ Du nom des deux frères canonisés par l'église orthodoxe, qui traduisirent au 9ème siècle après J.-C. la Bible en langue slave. Cyrille créa un alphabet approprié dit *glagolithique*, qui fut simplifié par la suite et devint l'alphabet cyrillique.

II - Conjonction d'ambitions nationales et de visées impérialistes

Après le congrès de Berlin, les Austro-Hongrois ne virent dans l'occupation militaire de la Bosnie-Herzégovine que le premier jalon d'une progression qui devait les mener à Salonique. Le gouverneur Benjamin von Kallay, en poste de 1882 à 1903, favorisa les Croates catholiques au détriment des Serbes orthodoxes, ce qui entraîna des tensions entre les deux communautés.

La fiction d'une occupation provisoire austro-hongroise disparut en octobre 1908 lorsque, sous le prétexte de l'anarchie régnant à Istanbul à la suite de la révolution jeune-turque, la province fut purement et simplement annexée à l'Empire. Afin de ne pas renforcer le nombre des Slaves vivant en Transleithanie hongroise, elle devint une «terre d'Empire» avec un statut comparable à celui de l'Alsace-Lorraine intégrée dans le Reich allemand. Ce passage en force provoqua une grave crise diplomatique entre Vienne et Saint-Pétersbourg. Si elle ne déboucha pas sur une guerre européenne, elle laissa de graves séquelles, en particulier chez les Serbes qui en tirèrent un profond ressentiment.

Après leur défaite face au Japon, en 1905, les Russes voulurent redorer leur blason en obtenant l'ouverture des Détroits à leur flotte de la mer Noire. Humiliés par le coup de force austro-hongrois en Bosnie-Herzégovine, ils tentèrent de reprendre pied dans les Balkans en exacerbant les revendications territoriales des Etats slaves face à l'Empire ottoman. Leur entreprise fut facilitée par la politique autoritaire du gouvernement d'Istanbul. A la suite d'un nouveau coup de force des officiers appartenant au mouvement Jeune-Turc⁷, en avril 1909, qui aboutit à la déposition du «Sultan rouge» Abdul Hamid et à son remplacement par Mehmed V, une campagne fut lancée, notamment en Macédoine, pour intégrer les peuples allogènes chrétiens de l'Empire en imposant la langue turque dans les écoles et en mettant un terme à toute autonomie culturelle.

Elle provoqua un soulèvement armé au Kosovo qui s'étendit à l'ensemble du pays albanais à partir de 1910. Mais le fait le plus important fut la constitution, en 1912, d'une *ligue balkanique*, réunissant la Serbie, le Monténégro, la Grèce et la Bulgarie, sous l'égide de la Russie, dans le but de libérer la Macédoine en profitant des difficultés de l'Empire ottoman attaqué en Tripolitaine par l'Italie l'année précédente.

L'ouverture des hostilités, en octobre 1912, fit entrer la région dans une période de guerre presque ininterrompue qui dura sept ans. A la surprise générale, les armées des petits Etats balkaniques l'emportèrent facilement sur les Ottomans. Organisées et entraînées par la mission militaire française du général Eydoux, les forces grecques s'emparèrent de Salonique pendant que

⁷ Parmi lesquels Mustapha Kemal, le fondateur de la Turquie moderne.

les Serbes attaquèrent en Macédoine et en Albanie tandis que les Bulgares progressèrent en direction d'Istanbul. Ce fut un échec politique et militaire sérieux pour l'Allemagne, dont la Sublime Porte était l'élève en raison de la présence d'instructeurs allemands dans son armée, et la vassale depuis qu'elle était devenue une terre où s'investissaient les capitaux de la Bourse de Berlin, en particulier dans le chemin de fer menant à Bagdad. Mais surtout, ce fut une victoire russe face à l'Autriche-Hongrie qui rendit encore plus probable un conflit prochain entre les deux puissances. A la conférence internationale qui s'ouvrit à Londres, en mai 1913, la seconde proposa la création d'une principauté albanaise indépendante, dont l'objectif inavoué était de barrer la côte de la mer Adriatique à la Serbie. Unis avant la victoire, les Etats slaves se divisèrent sur le partage des dépouilles. La Bulgarie, qui considérait avoir fourni l'effort principal, réclamait la majeure partie de la Macédoine, que lui contestait la Serbie. Elle s'opposait aussi à la Grèce pour le contrôle de Salonique. Se sentant menacés, les deux Etats signèrent une convention militaire le 14 mai 1913 complétée par un traité d'alliance le 1er juin suivant, qui prévoyait une aide mutuelle en cas d'agression de la Bulgarie contre l'un d'eux. Bien leur en pris, car à la fin de juin, les forces bulgares attaquèrent à l'improviste les Serbes. Conformément aux accords, les Grecs marchèrent avec ceux-ci, tandis que les Roumains se joignèrent à eux en pénétrant en Dobroudja et que les Turcs intervinrent en Thrace. A la fin de juillet la Bulgarie demanda un armistice. Le traité de Bucarest, signé le 10 août 1913, lui enleva presque toutes ses conquêtes à l'exception d'une petite fenêtre sur la mer Egée et la vallée de la Strouma en Macédoine. En revanche, elle céda à la Roumanie la Dobroudja du sud, qui lui avait été donnée au congrès de Berlin.

La carte des Balkans fut donc profondément remaniée à la suite des deux guerres balkaniques avec un agrandissement notable de la Grèce et de la Serbie. (carte page 11)

Loin de régler la question balkanique, le traité de Bucarest exacerba les haines entre les peuples de la région. Bulgares et Turcs n'acceptèrent pas leur défaite et attendirent le moment propice pour prendre leur revanche. Malgré leurs acquisitions territoriales importantes, les Serbes se virent privés d'un accès à l'Adriatique par la création d'une principauté indépendante d'Albanie, qui avait été décidée à Londres, avec à sa tête un prince d'origine allemande, Guillaume de Wied.



En 1914, la situation était plus explosive que deux ans auparavant. Le chaudron balkanique concentrait les rancœurs des jeunes Etats de la région, aggravées par la rivalité austro-russe, elle-même amplifiée au niveau européen par l'antagonisme franco-allemand. Tous les éléments d'une guerre généralisée étaient en place. Bien que né dans les Balkans avec l'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand, à Sarajevo le 28 juin 1914, tombé sous les balles de l'étudiant Gavrilo Princip armé par l'organisation secrète serbe de la «Main Noire», le conflit parut pourtant dans un premier temps se limiter sur le plan régional à une lutte austro-serbe, alors qu'il embrasait le reste de l'Europe. Mais l'entrée en guerre de l'empire ottoman aux côtés des puissances centrales, le 30 octobre 1914, et les négociations entre certains Etats balkaniques et les grandes puissances en guerre, conduisirent inexorablement la région sur la pente fatale de la conflagration. S'étant vus promettre la restitution des territoires perdus deux ans plus tôt et un agrandissement territorial aux dépens de la Serbie, les Bulgares se joignirent aux Allemands et aux Austro-Hongrois pour l'envahir en octobre 1915. Confrontée à des forces trois fois supérieures et menacée d'encerclement, l'armée serbe, avec à sa tête le vieux roi Pierre Ier, malade, assis dans un char tracté par des bœufs, dut se replier en direction de la mer Adriatique en franchissant les montagnes enneigées de l'Albanie dans des conditions épouvantables. Cet épisode tragique est resté dans la conscience nationale serbe, au même titre que la défaite face aux Turcs en 1389, comme le symbole du refus de l'oppression extérieure. Récupérée par la flotte franco-italienne et conduite dans l'île de Corfou pour y être réarmée et réorganisée au début de 1916 sous la direction d'instructeurs français, l'armée serbe, forte de près de 130 000 hommes, devint le creuset d'une nouvelle Serbie en devenir.

La Serbie présenta en effet la particularité au cours du premier conflit mondial de disparaître en tant qu'entité territoriale, mais de se maintenir en tant qu'entité étatique à travers son gouvernement, son parlement (la Skoupchtina) et, surtout, son armée. Alors que les deux premiers furent en exil dans l'île de Corfou, la dernière combattit au sein des armées alliées d'Orient face aux armées bulgares, en Macédoine, de 1916 à 1918. Désigné comme régent, le prince Alexandre en prit le commandement. Il en fit, non seulement l'outil de la libération nationale, mais l'instrument d'une union des Slaves du sud sous la férule serbe.

Un «Comité yougoslave» s'était constitué à Rome, en mai 1915, à l'initiative des dirigeants croates Ante Trumbitch et Frano Supilo en réaction au traité «secret» conclu à Londres le 26 avril 1915 entre les puissances alliées et l'Italie. Pour qu'elle se décide à entrer en guerre à leurs côtés, les premières lui avaient promis, outre les provinces du Trentin et du Tyrol, la cession du port de Trieste, de l'Istrie et de la Dalmatie. Elle s'était vue également confirmer l'occupation du port albanais de Valona (Vlonë), qu'elle contrôlait depuis la fin de 1914, et l'attribution d'un territoire suffisamment étendu pour assurer la

défense de ce point ainsi qu'un protectorat sur le futur Etat albanais qui devait être recréé après la guerre.⁸

Afin de mettre en échec le traité qui substituait une occupation italienne à celle de l'Autriche-Hongrie sur les territoires peuplés de Slovènes et de Croates, le Comité yougoslave, transféré à Londres, ouvrit des négociations avec les autorités serbes. Après des discussions difficiles, un accord fut finalement conclu à Corfou, le 20 juillet 1917, entre le prince Alexandre et Trumbitch. Il prévoyait la constitution d'un royaume des Serbes, Croates et Slovènes sous la dynastie des Karageorgevitch, formant un Etat démocratique fondé sur l'égalité des trois peuples, des deux alphabets et des religions. Cet accord constitua à la fois l'acte fondateur d'un Etat yougoslave et le début d'un énorme malentendu, dont les conséquences allaient se révéler lourdes.

Dans un premier temps, pressés par les événements dus à la désagrégation de l'Autriche-Hongrie et voulant mettre les gouvernements alliés devant le fait accompli de peur qu'ils n'appliquent l'accord de Londres, les dirigeants du mouvement yougoslave présents dans la région constituèrent un Conseil national à Zagreb, le 28 octobre 1918. Dès lors s'engagea une course entre eux et les Italiens. Les premiers voulurent parvenir à une union le plus rapidement possible tandis que les seconds soutinrent la création d'Etats nationaux et occupèrent les principaux ports d'Istrie et du littoral dalmate. A la mi-novembre, un incident sérieux éclata dans le port de Fiume entre des forces italiennes et serbes. L'affrontement fut évité grâce à une médiation française. Pourtant, la France était favorable à la création d'un Etat yougoslave, afin d'éviter le retour de l'influence allemande.⁹

L'Italie échoua en définitive dans ses tentatives visant à empêcher les peuples slaves du sud de s'unir. Un mois après la libération de Belgrade par l'armée serbe appuyée par des troupes françaises, le prince-héritier Alexandre proclama solennellement, le 1er décembre 1918, la formation de l'Etat indépendant et unitaire des Serbes, Croates et Slovènes.

La décomposition de l'Autriche-Hongrie avait abouti à la création d'un Etat yougoslave, rival naturel de l'Italie. Mais cette dernière y trouvait quelque part son compte, car son nouveau voisin de l'autre côté de l'Adriatique n'avait pas les moyens de la concurrencer sur mer et sa puissance économique n'égalait pas celle de l'empire défunt. Grâce à sa supériorité industrielle, l'Italie pouvait même trouver un terrain pour accroître sa présence économique puisque le nouvel Etat était d'abord une puissance agricole.

⁸ Service Historique de l'Armée de Terre (S.H.A.T.), 16 N 3264-1, texte de la «Convention avec l'Italie du 26 Avril 1915».

⁹ Le commandant des armées alliées d'Orient, le général Franchet d'Espérey, ne dissimulait pas ses préférences bien qu'il faisait tout pour calmer le jeu. Il écrivit à l'un de ses amis que «les Serbes et les Yougoslaves sont ce qu'il y a de mieux dans les Balkans. Je crois que notre intérêt, l'intérêt de l'Europe est d'aider à la constitution d'une grande nation yougoslave, barrière contre le germanisme.» Franchet d'Espérey à M. de Freycinet [qui fut quatre fois Président du Conseil entre 1879 et 1892], *Cahiers Charles de Foucauld*, 1956, vol. 41, p. 149.

Les Albanais de leur côté tentèrent de reprendre leur destinée en main comme au temps de la ligue de Prizren. Ils manifestèrent leur désir d'indépendance au congrès de Tirana, le 19 novembre 1918. Mais les Italiens, ne voulant pas abandonner une région qui leur avait été promise par le traité de Londres d'avril 1915, firent proclamer Turkan Pacha, ancien président de l'éphémère prince Guillaume de Wied, à la tête d'un «gouvernement provisoire» établi à Durazzo, sous leur protection, en décembre 1918.

La politique italienne semblait donc se substituer à celle de l'Autriche-Hongrie dans les Balkans, mais la situation issue du congrès de Berlin était pourtant révolue. Les traités signés dans le cadre de la conférence de la paix, en 1919 et en 1920¹⁰, organisèrent la région, afin de garantir la viabilité d'Etats suffisamment forts pour résister à des pressions extérieures. Deux Etats devaient en particulier contribuer à la stabilité dans les Balkans par leur poids : la Roumanie et l'Etat yougoslave, qui reçurent d'importants territoires au détriment de la Hongrie et de la Bulgarie, vaincus de la guerre.

III - L'échec des deux Yougoslavies : d'un Etat-nations à des nations-Etat

Le royaume des Serbes, Croates et Slovènes englobait près de 12 millions d'habitants sur 247 000 Km². Outre les territoires cédés par l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie¹¹, il annexa le Monténégro où une assemblée nationale vota l'union avec la Serbie.

Les Serbes étaient les principaux bénéficiaires de la constitution de l'Etat yougoslave. Tandis que la Serbie était passée de 2 millions d'habitants en 1912 à 4 millions en 1913, ils étaient les plus nombreux dans le nouvel ensemble : 5,4 millions contre 3,7 millions de Croates et 1 million de Slovènes. Mais le territoire comptait aussi de fortes minorités : 505 000 Allemands au nord-ouest, 467 000 Hongrois et 231 000 Roumains regroupés principalement dans le Banat, 439 000 Albanais au sud dans la région du Kosovo, 150 000 Turcs en Macédoine pour citer les plus importantes. Il y avait au total plus de 2

¹⁰ Le traité de Saint-Germain-en-Laye (19 septembre 1919) réglant le sort de l'Autriche, le traité de Neuilly (27 novembre 1919) concernant la Bulgarie ; le traité du Trianon (2 juin 1920) fixant les frontières de la Hongrie.

¹¹ L'Etat yougoslave reçut de l'Autriche la Dalmatie, la Bosnie et l'Herzégovine, ainsi que les régions peuplées de Slovènes. La Hongrie lui céda la Croatie, la Slavonie, ainsi que le Banat de Temesvar où vivaient des communautés serbes, hongroises, roumaines et ruthènes. Le Banat fut un objet de dispute entre les Serbes et les Roumains, qui en revendiquaient la souveraineté. Son acquisition permit au nouveau royaume d'avoir une capitale, Belgrade, qui n'était plus une ville-frontière, comme en 1914. Il reçut de la Bulgarie la ville de Stroumitza en Macédoine et quelques districts frontaliers situés plus au nord.

millions d'Allogènes, soit 17 % de la population totale.¹² Comme l'écrit l'historien Georges Castellán, le royaume «unitaire» des Slaves du sud était plus un programme qu'une réalité.

Le déséquilibre initial fut accentué par d'autres facteurs au cours des vingt années qui suivirent jusqu'à la seconde guerre mondiale. La constitution de 1921 fut fortement centralisatrice et renforça la mainmise des Serbes sur l'appareil d'Etat. Ils tinrent les principaux leviers du pouvoir en détenant en permanence les portefeuilles gouvernementaux les plus importants. D'autre part, ils contrôlèrent l'armée et la police. Chez les autres peuples, la déception fut à la hauteur des espoirs que la création du royaume avait suscités.

A l'esprit «yougoslave» qui avait prévalu en majorité parmi leurs élites durant la seconde moitié du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème}, succéda un mécontentement et une montée du nationalisme, en particulier chez les Croates. Conduits par Raditch puis Matchek, ils ne cessèrent de réclamer leur autonomie. L'assassinat du premier par un député radical monténégrin, lors d'une séance à la chambre, en 1928, accentua le divorce entre les Serbes et les autres nationalités. Certains dirigeants croates, parmi lesquels figuraient des personnalités modérées, ne virent d'autre issue que la confrontation avec le régime pour obtenir l'indépendance. Ante Pavelitch, l'un des fondateurs du Comité national yougoslave d'octobre 1918, fut à l'origine de la création, en 1930, de l'organisation terroriste *Oustacha*¹³, qui reçut l'aide matérielle et financière de l'Italie mussolinienne. Le 9 octobre 1934, le roi Alexandre, en visite officielle en France, fut abattu peu après son arrivée à Marseille, ainsi que le ministre français des Affaires Etrangères venu l'accueillir, Louis Barthou, par un membre de l'Oustacha.

Pour sortir de l'impasse, le successeur d'Alexandre, le prince-régent Paul¹⁴ tenta de trouver une solution avec les dirigeants modérés croates. Après des négociations longues et difficiles, un accord fut conclu le 26 août 1939. Les Croates obtenaient la création d'une province autonome réunissant la Croatie de l'intérieur et la Dalmatie avec une diète à Zagreb. Mais il arrivait bien tard pour effacer deux décennies de méfiance et de tensions entre les Serbes et les Croates, alors que l'Europe se dirigeait à nouveau sur la pente fatale d'un conflit généralisé.

Au cours de la période séparant les deux guerres mondiales, l'Albanie suivit un chemin différent de sa grande voisine, mais son histoire n'en fut pas moins chaotique. Elle connut pourtant un bon départ. En raison de l'opposition du président Wilson, l'Italie n'obtint pas les territoires qui lui avaient été promis à la conférence de Londres en avril 1915. Sur le terrain, l'année 1920 fut

¹² Chiffres extraits du recensement officiel du 31 janvier 1921, cité dans Castellán (Georges), *Histoire des Balkans*, Fayard, 1991, p. 410.

¹³ Ses membres étaient les «Oustachis» (les rebelles).

¹⁴ L'héritier du trône, Pierre, était encore un enfant.

catastrophique pour les Italiens. Le gouvernement de Turkan Pacha fut renversé en février par les chefs albanais, qui s'inspirèrent de l'exemple turc de Mustapha Kemal, et les troupes d'occupation italiennes subirent des revers, devant se replier sur le port de Valona (Vlonë). Rome se résigna à l'abandon de ses ambitions et un protocole fut signé avec les dirigeants albanais à Tirana, le 5 août 1920. L'Italie garda l'île de Sasseno au large de Valona. D'autre part, l'Albanie avait une population ethniquement homogène, bien qu'une partie des Albanais était passée sous la souveraineté grecque ¹⁵ ou était restée sous celle des Serbes au Kosovo.

Mais l'arrivée des fascistes au pouvoir en Italie en 1922 et la période d'anarchie qui résulta de la lutte entre Fan Noli et Ahmed Zogouli avec la victoire du second au début de 1925, entraînèrent le retour des ambitions italiennes. Les Italiens entreprirent une pénétration économique très active devant servir de prélude à la mise en place d'un protectorat, qui fut établi par le traité de Tirana du 27 novembre 1926. Le pacte d'alliance, signé le 22 novembre 1927 et la transformation de la république albanaise en royaume au profit de Zogouli devenu Zogou 1er, le 1er septembre 1928, renforcèrent l'emprise de Rome sur Tirana.

Alors qu'à l'exception de l'Albanie, la région balkanique avait cessé d'être le terrain des ambitions des grandes puissances dans les années vingt et au début des années trente, elle retomba progressivement sous l'influence allemande dans les années qui suivirent. Refusant de s'allier à l'U.R.S.S. et ayant perdu confiance dans la volonté et la capacité de la France à la défendre en raison de ses reculs successifs face aux coups de force d'Hitler, la Yougoslavie s'enferma dans une stricte neutralité. Elle resta passive lorsque la Grèce fut attaquée par l'Italie en octobre 1940. La politique de rapprochement du prince régent Paul et le conflit gréco-italien provoquèrent des remous profonds dans le pays. Lorsque le gouvernement de Belgrade, poussé par les puissances de l'Axe, se décida à adhérer au pacte tripartite à Vienne le 25 mars 1941, la population se révolta et entraîna l'armée. Dès lors, le destin de la Yougoslavie bascula dans une période sombre. L'entrée des troupes allemandes provoqua la scission du royaume yougoslave : les Croates de l'Oustacha, conduits par Pavelitch, proclamèrent l'Etat indépendant de Croatie, le 10 avril. Le lendemain, un Conseil national slovène en fit autant en Slovénie.

Au cours des années d'occupation allemande qui suivirent, la violence des affrontements entre les tenants de l'ultranationalisme, Tchethniks serbes et Oustachis croates, montra à quel point l'unité yougoslave n'existait plus depuis longtemps. Les Allemands surent jouer de cette haine pour tenir une région qui occupait une position stratégique essentielle, avec des effectifs relativement réduits. A l'opposition croato-serbe s'ajouta celle, idéologique, entre les partisans du général royaliste serbe Draza Mihailovitch et ceux du communiste croate Josip Broz, dit Tito. Le premier souhaitait l'établissement d'une

¹⁵ Un accord fut signé le 29 juillet 1919 entre le président du Conseil italien Tittoni et son homologue grec, Vénizelos, qui laissait le champ libre à la Grèce en Epire moyennant la reconnaissance des intérêts italiens à Valona.

monarchie fédérative de trois Etats nationaux serbe, croate et slovène, dont le but inavoué était de restaurer sous une autre forme l'hégémonisme serbe. Le second voulait une fédération sur le modèle soviétique.

Les faits avaient montré, avant et pendant la guerre, que les facteurs de division l'emportaient sur les facteurs d'unité parmi les peuples yougoslaves et que le « yougoslavisme » était mort. Or, en 1945, Tito, après sa victoire sur les Allemands et sur Mihailovitch, créa une nouvelle Yougoslavie.

La période titiste fut marquée par l'application constante d'un axiome, qui, en définitive, conduisit à un nouvel échec. Tito considérait qu'il ne pouvait y avoir de Yougoslavie forte sans une Serbie faible. La division de la nouvelle entité yougoslave en six républiques (Serbie, Croatie, Slovénie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Macédoine) répondit davantage à un souci d'affaiblissement de la Serbie qu'à une tentative d'homogénéisation ethnique par ailleurs imparfaite. La Serbie perdit des territoires importants tandis que la Croatie ne fut pas lésée. Cette dernière engloba l'Istrie où vivaient des Italiens, la Dalmatie et la Slavonie, peuplée d'une minorité serbe. Le pouvoir considéra que le peuple croate n'était pas responsable des crimes de guerre des Oustachis. Cette politique d'affaiblissement serbe fut poursuivie au milieu des années soixante lorsque la Voïvodine (où la majorité de la population était serbe) et le Kosovo furent érigés en provinces autonomes, puis dans les années soixante-dix quand, en prévision de sa succession, Tito joua la carte de la décentralisation en promulguant une nouvelle constitution en 1974.¹⁶

Mais tandis que la Yougoslavie Etat-nations de l'entre-deux-guerres avait engendré le mécontentement des Croates, la Yougoslavie nations-Etat de Tito cristallisa les frustrations serbes et les revendications de certaines minorités comme les Albanais du Kosovo qui voulaient que leur province fut érigée en république. A ces mécontentements s'ajoutèrent des inégalités économiques, qui aggravèrent les fractures nationales. Alors que l'économie avait connu des taux de croissance importants jusqu'à la fin des années soixante-dix, permettant à l'ensemble du pays de sortir du sous-développement et de vivre dans une relative aisance, le ralentissement observé dans la décennie suivante toucha davantage les républiques du sud que celles du nord. Face à la montée de la dette nationale (20 milliards de dollars en 1980), le pouvoir central fut incapable d'imposer un partage solidaire du fardeau entre les républiques, les plus riches refusant en outre de redistribuer une partie de leurs ressources au profit des moins développées.

Le processus de désagrégation de la seconde Yougoslavie ne commença pas en 1991 avec l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie, mais dès la mort de Tito en 1980. L'année suivante, des émeutes éclatèrent au Kosovo et furent durement réprimées par les Serbes, ceux-ci refusant

¹⁶ D'autre part, la Yougoslavie titiste se caractérisa par la distinction entre la citoyenneté (l'appartenance à l'Etat fédéral ou à une république) et la nationalité considérée au sens ethnico-culturel. On était donc à la fois yougoslave et serbe, ou croate, etc... Mais certaines personnes se déclaraient «yougoslaves» au sens national.

d'envisager la séparation d'une province qui constituait, selon eux, le coeur historique de leur nation.¹⁷

Tandis que la seconde Yougoslavie disparaissait, l'Albanie sortait d'une période d'isolement presque total dans laquelle elle avait été confinée depuis la seconde guerre mondiale. Devenue une république populaire sous la férule d'Enver Hodja en 1946, elle rompit avec l'Union soviétique en 1961. Après avoir cherché son salut dans un rapprochement avec la Chine maoïste, elle se brouilla avec elle en 1978 et le «pays des aigles» sombra dans une autarcie complète, fatale pour son développement. En dépit de l'homogénéité relative de sa population et de l'idéologie communiste qui tenta de la souder dans un sentiment d'appartenance nationale, celle-ci resta partagée entre les clans du nord (guègues) et ceux du sud (tosques), dont les rivalités éclatèrent après la chute du régime communiste.

Comme la première Yougoslavie qui n'avait pas résisté à la guerre mondiale de 1939-1945, la disparition de la seconde fut directement liée à une crise majeure européenne, en l'occurrence la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'Union soviétique, et la redistribution de la hiérarchie des puissances à l'échelle mondiale qui en résulta. En définitive, l'histoire de la Yougoslavie peut se résumer à deux tentatives fondées sur des principes différents pour faire coexister au sein d'un même ensemble plusieurs groupes nationaux, et pour en assurer l'existence face à des menaces externes. La cause de ses deux échecs vient du fait qu'elle ne s'est pas faite avec les peuples, mais contre eux, chacun s'estimant spolié de son passé.

Comme l'a écrit Pierre Kende : *«Chacun voudrait que le sol sur lequel il habite lui revienne non seulement par la possession du présent, mais aussi par un droit historique clair et net que nul ne saurait lui disputer. Or, ce pouvoir sur le passé est menacé par la présence de l'autre dont l'existence rappelle qu'au regard de l'Histoire les droits sont partagés. La conséquence est que chacun essaye de reconstruire le passé comme si l'autre n'avait pas existé, ou tout au plus y avait joué un rôle mineur, négatif, méprisable qui rend caduc son droit sur le futur.»*¹⁸

La question qui vient inévitablement à l'esprit est la suivante : la Yougoslavie multinationale et communiste de Tito a-t-elle constitué une parenthèse historique, une sorte d'Etat artificiel qui a tenté d'imposer une union contre nature, de nier des rivalités nationales et des conflits ethniques sous-jacents ? Si l'on considère les origines de sa création, on peut en douter. Tito l'a emporté sur son rival Mihailovitch, parce que, à la différence de ce dernier,

¹⁷ L'écrivain nationaliste serbe Vuk Draskovitch écrivit à la fin des années quatre-vingt que «le Kosovo est, pour les Serbes, ce qu'est le Vatican pour les catholiques romains, ou Jérusalem et Sion pour les juifs, ou bien la terre de Vladimir pour les Russes...» Draskovitch (Vuk), «La Yougoslavie et la question serbe», *Revue des Deux Mondes*, Paris, février 1988, p. 61.

¹⁸ Kende (Pierre), «Comment gérer le problème des minorités en Europe centrale et orientale ?», *La documentation française*, N° 4964-65, 1992, p. 19.

il n'ait toute référence à un nationalisme et que son programme visait à fédérer les différents peuples dans un mouvement de lutte de libération nationale contre l'envahisseur allemand et italien.

On peut répondre par l'affirmative si l'on prend en compte une contradiction fondamentale qui est probablement à l'origine de la disparition de la seconde Yougoslavie. Le pouvoir communiste, en procédant à une fragmentation du territoire, a voulu diluer les identités nationales, notamment serbe, mais le tracé des six républiques correspondait en fait à celui des anciennes frontières du XIX^{ème} siècle.¹⁹ En recréant des entités historiques qui avaient disparu sous la monarchie centralisatrice des Karageorges, il n'a fait que renforcer le droit des peuples (majoritaires) à disposer d'eux-mêmes en leur donnant une identité territoriale. Mais ces entités territoriales n'étant pas ethniquement homogènes, puisqu'elles comportaient des minorités appartenant aux autres nationalités, elles ne pouvaient qu'entrer en conflit les unes avec les autres.

De ce qui vient d'être dit, on peut conclure que face à un ennemi extérieur, qu'il soit ottoman comme c'est le cas au XIX^{ème} siècle ou germano-italien pendant la seconde guerre mondiale, voire soviétique pendant la guerre froide, les peuples balkaniques ont su s'unir provisoirement en vue de recouvrer ou de garder leur liberté. Mais lorsque la menace ou l'oppression extérieure a disparu, comme c'est le cas aujourd'hui, ils se sont battus pour gagner une terre et une histoire qu'ils refusaient au fond de partager ensemble. **L'histoire balkanique est donc bien marquée par la confrontation dialectique et violente de deux forces, l'une d'agrégation, l'autre de désagrégation.** Actuellement, la seconde semble dominer l'autre et cette situation risque de durer en raison des fractures nées des conflits récents. La Communauté internationale tente d'enrayer ce processus de désagrégation qui, après avoir fait éclater la Fédération yougoslave, touche la Serbie au Kosovo. Elle tente de concilier l'inconciliable : maintenir les frontières tout en respectant le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, dont la dynamique semble prendre le dessus sur les réalités étatiques.

¹⁹ Par exemple, la limite de la Slovénie et de la Croatie correspond à l'appartenance de la première à la Cisleithanie autrichienne et de la seconde à la Transleithanie hongroise. La frontière entre la Bosnie-Herzégovine et la Croatie reprend le tracé de celle séparant l'empire ottoman de l'empire des Habsbourgs au début du XIX^{ème} siècle. Sur cette question, voir Roux (Michel), «Guerre civile et enjeux territoriaux en Yougoslavie», *Hérodote*, N° 63, 1991, pp. 18-20.

2. LES BALKANS DEPUIS 1980

La situation économique ne cesse de se détériorer dans les années 70 et c'est ainsi qu'au printemps 1981, les étudiants de l'université de Pristina se révoltent, suivis dans leur élan par un mécontentement général du peuple kosovar. L'ambiguïté du statut du Kosovo dans la Fédération yougoslave est alors interprétée par les étudiants comme la cause principale de cette situation, qualifiée d'intolérable.

Cette fois-ci, les étudiants réclament qu'un débat soit ouvert au Parlement du Kosovo afin que la province soit affranchie de la tutelle de la Serbie, de facto assez théorique, et que lui soit reconnu le statut de république dans le cadre de la Fédération yougoslave. A travers cette revendication, les manifestants dénoncent l'exploitation économique du Kosovo par la Serbie. Le slogan « Trepça produit, Belgrade construit » consiste à dénoncer la Serbie comme étant la responsable de la crise économique du Kosovo.

Face aux manifestants, Belgrade adopte une stratégie de démoralisation en faisant intervenir violemment et massivement la police fédérale dans la cité universitaire de Pristina.

Ces manifestations opèrent un véritable tournant dans la mesure où elles constituent les premiers événements graves de l'ère « post-titiste » et contribuent à faire connaître le problème albanais hors des frontières yougoslaves.

La suite des années 80 n'est que l'aggravation d'une crise économique, morale et politique de la Fédération yougoslave, paralysant ses institutions.

La disparition de l'ère communiste laisse un ensemble incertain et fragile : l'absence de démocratie a signifié une « vérité officielle » cherchant à étouffer plutôt qu'à discuter les pages noires du passé. Le parti unique, le manque de transparence et de cohérence dans les choix économiques ont facilité la prolifération d'une bureaucratie décentralisée gérant souvent à son profit de façon aberrante les fonds d'investissements - ce fut le cas au Kosovo. La répression des tensions sociales et nationales va pousser au chacun pour soi. La décentralisation croissante de l'économie sans contrepoids démocratique et son ouverture au marché mondial se sont payées très cher dans la décennie 80. Même si toutes les régions se sont développées, l'écart de revenu national par habitant s'est creusé entre républiques dotées d'une démographie et de structures de production très différentes : là réside l'échec majeur du régime.

Dans ce cadre, l'endettement extérieur, précipité par la hausse des prix du pétrole puis par celle des taux d'intérêt au début des années 80, sonne le glas du système. La dette extérieure de 20 milliards de dollars en 1980 ouvre une décennie de crise et de conflits croissants, avec des milliers de grèves éclatées. Les pouvoirs

de la Fédération sont incapables d'imposer à ceux des républiques et provinces (Kosovo et Voïvodine) un partage solidaire de la dette : les régions riches (Slovénie et Croatie) s'estiment lésées par une gestion bureaucratique inefficace, supposée assurer une redistribution des ressources vers les régions moins développées. Mais celles-ci dénoncent à leur tour les avantages de prix et de capacité d'exportation (donc de devises) des régions riches, favorisés par l'utilisation de leurs matières premières fournies à bas prix.

Bref, on est loin des haines inter-ethniques comme causes de la crise. En revanche, la crise elle-même a nourri la montée des nationalismes.

L'agonie du système titiste est publiquement déclarée le 22 janvier 1990, au XIV^e congrès extraordinaire de la LCY à Belgrade, lorsque les délégations slovène et croate quittent ostensiblement l'Assemblée : à partir de ce jour là, la Ligue des communistes de Yougoslavie cesse d'exister.

On connaît bien sûr la suite constituée, durant les années 90, par l'irrésistible dislocation du puzzle yougoslave jusqu'aux accords de Dayton de décembre 1995.

Durant toutes ces années, et alors que les projecteurs de la Communauté internationale sont braqués sur les théâtres slovène, croate puis bosniaque, la situation au Kosovo n'évolue guère, si ce n'est dans le sens d'une mise sous tutelle policière de plus en plus étroite : imposition d'un quasi-apartheid, instauration de l'état d'urgence, fermeture de l'université de Pristina. Victime d'une politique de harcèlement et de ségrégation systématique de la part des autorités serbes, la communauté albanaise du Kosovo choisit de s'organiser par la mise en place d'institutions parallèles. Sous la houlette de leur président Ibrahim Rugova, c'est pour une stratégie de résistance pacifiste et non violente qu'optent les Kosovars dans leur combat pour l'indépendance.

C'est encore la Bosnie qui, en novembre - décembre 1997, préoccupe en priorité la Communauté internationale. Alors que l'élection présidentielle approche en Serbie (qui se soldera le 21 décembre par la victoire de Milan Milutinovic, un fidèle de Milosevic), et que les candidats rivalisent d'intransigeance - Vojislav Seselj, le candidat de l'extrême droite (arrivé en seconde position) se fait fort de « régler la question du Kosovo en cinq jours » -, un net regain de tension se fait sentir dans la province. Côté serbe, la répression et les procès s'intensifient. Le 27 décembre, des dizaines de milliers d'étudiants d'origine albanaise organisent des marches silencieuses pour réclamer la restitution des établissements dont ils ont été chassés. En l'espace de quelques mois, les affrontements violents entre forces de l'ordre serbes et Albanais font des dizaines de morts. Dans le même temps - fait nouveau -, la fin de l'année voit la perpétration de dizaines d'actions armées, certaines revendiquées par des membres d'une organisation clandestine, l'énigmatique Armée de libération du Kosovo (UCK).

Belgrade saisit l'occasion pour durcir la répression : la dynamique de la violence s'enclenche. Elle prend les allures, depuis mars 1998, d'une véritable offensive militaire serbe à laquelle les combattants de l'UCK, de plus en plus nombreux et de mieux en mieux armés, ont riposté avec une efficacité accrue tout au long de l'année 1998.

Finalement, et comme l'affirme Pierre Hassner, professeur de relations internationales à l'Institut d'études politiques de Paris, le président yougoslave « *louvoie entre deux logiques : la logique de guerre, qui consiste à se rattraper aux yeux des nationalistes après l'abandon des Serbes de Krajina et de Slavonie, et la logique de paix, dans le but de réintégrer la communauté économique internationale* ».

3. Principaux événements et positions adoptées par la Communauté internationale sur la situation au Kosovo d'avril 1998 à mars 1999.

La forte réticence manifestée par l'Europe (et son allié transatlantique) chaque fois qu'il s'est agi de traduire les paroles en actes, a permis aux dirigeants serbes de mettre en œuvre leur politique au Kosovo. Les discussions sans fin sur le point de savoir qui doit faire quoi, à quel moment et où situer la limite entre la lutte contre le terrorisme et les actions qui terrorisent la population civile, se soldent, au début du mois de mars 1999, par un bilan de quelques 1 500 morts, plus de 250 000 réfugiés et personnes déplacées, et des dizaines de milliers d'habitations en ruines. Il est intéressant de se livrer à une introspection et de tenter de tirer la leçon des échecs de ces dernières années. En effet, l'Europe doit à l'avenir être capable de gérer les crises qui surgissent sur son propre territoire.

En préambule, on peut souligner que L'OTAN a montré, les premiers temps, peu d'empressement à réagir directement aux événements, car on croyait alors généralement que **la crise du Kosovo devait être résolue par des moyens pacifiques**. Au printemps 1998, elle envisageait plutôt des mesures destinées à empêcher que l'instabilité régnant au Kosovo ne se propage à toute la région. Le Partenariat pour la paix était alors considéré comme le cadre approprié pour aider, notamment, l'ERYM et l'Albanie à faire face à la montée de l'agitation et de la violence au Kosovo et à ses incidences potentielles.

Les mois qui suivirent virent s'enchaîner les événements et se dérouler le processus qui devait conduire à « la guerre des Balkans ».

- **Le 1^{er} avril 1998**, le Conseil européen souligne ses préoccupations face aux nouvelles violences qui se sont produites quelques jours auparavant dans la province serbe du Kosovo. A cette occasion, il réaffirme qu'il n'est pas favorable à ce que les négociations entre les autorités de Belgrade et les dirigeants de la communauté albanaise du Kosovo débouchent sur l'indépendance ou le maintien du statu quo. Il condamne également tous les actes de terrorisme, notamment ceux perpétrés par l'Armée de libération du Kosovo (UCK), et engage ceux qui, hors de la RFY, apportent un soutien financier, procurent des armes ou assurent une formation en vue d'activités terroristes au Kosovo, à cesser immédiatement de le faire.

- **Le 28 avril**, Conseil Affaires générales, lors d'une réunion à Luxembourg, évoque la détérioration de la situation au Kosovo et, à cette occasion, l'UE se dit prête à envisager des sanctions supplémentaires contre Belgrade.

- **Le 29 avril**, le Groupe de Contact se réunit à Rome pour décider des suites à donner à son action, face à la montée de la violence au Kosovo. Il prend

de nouvelles sanctions à l'encontre des autorités de Belgrade ainsi que des mesures «Incitatives» pour encourager la Yougoslavie à nouer le dialogue avec les Albanais du Kosovo, cependant que la situation au Kosovo continue à se dégrader. Le Groupe de Contact a estimé que la situation est intenable et que les risques d'escalade et d'extension du conflit **nécessitent une action immédiate**. Il ne cherche pas à imposer une issue particulière à la résolution du différend entre Belgrade et les dirigeants des Albanais du Kosovo. «C'est aux parties et à elles seules de déterminer, par la négociation, le statut du Kosovo», déclare-t-il. De même, si la situation au Kosovo s'aggravait et menaçait de s'étendre aux autres parties de la région, le Groupe de Contact attacherait la plus grande importance à ce que les intérêts des Etats voisins sur le plan de la sécurité et l'intégrité de leurs frontières soient préservés. **Il estime vital que les événements du Kosovo ne nuisent pas à l'Accord de paix de Dayton en Bosnie.** Le Groupe de Contact contribuera à l'application de la Résolution 1160 du Conseil de sécurité, en travaillant de concert avec les Nations unies et les autres organisations internationales.

- **9 mai 1998, Londres:** Les ministres du Groupe de Contact sur l'ex-Yougoslavie (Russie, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Italie, Allemagne) affirment la nécessité d'un dialogue sans préalable au Kosovo et décident un embargo sur les investissements en RFY, auquel la Russie ne s'associe pas. Cependant, le Groupe de Contact ne fixe pas de nouvelle date avant laquelle le Président Milosevic doit satisfaire aux demandes de la Communauté internationale (le dernier avertissement expirait le 9 mai). M. Milosevic, recevant à Belgrade l'émissaire américain M. Holbrooke, réaffirme que *«le Kosovo est une question interne à la Serbie, qui sera réglée sans céder aux pressions politiques»*.

- **15 mai 1998, Belgrade:** le Président de la RFY, M. Milosevic, rencontre le chef des Albanais du Kosovo, M. Ibrahim Rugova. Le but de la rencontre est d'entamer le dialogue entre les deux parties. Le rôle des émissaires américains, MM. Holbrooke et Gelbard, a été déterminant car ils ont réussi à convaincre M. Milosevic d'accepter de renouer le dialogue. Serbes et Albanais doivent commencer les négociations le 22 mai à Pristina, bien que les violences ne cessent pas sur le terrain. La rencontre entre le Président Milosevic et Ibrahim Rugova aboutit à la décision du Groupe de Contact, réuni à l'occasion du sommet du G8 du **15 au 17 mai 1998 à Birmingham**, de **suspendre l'application des sanctions imposées à la Serbie**, y compris l'interdiction des investissements étrangers en Serbie.

Le Conseil Affaires générales de l'UE, réuni le **26 mai** sous la présidence de M. Cook, étudie la situation dans les Balkans ; à la suite de la rencontre à Belgrade entre M. Milosevic et M. Rugova et de la première réunion du Groupe de travail albano-serbe à Pristina le 22 mai, le Conseil décide que l'action envisagée pour arrêter les nouveaux investissements en Serbie ne sera pas appliquée, **allant à l'encontre des mesures décidées deux semaines plus tôt.**

- A la fin du mois de mai, les combats se poursuivent toujours. Le **2 juin**, dans l'ouest du Kosovo, les combats entre les forces serbes et l'Armée de libération du Kosovo (UÇK) provoquent l'exode de centaines de personnes vers

l'Albanie. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) indique que des milliers de civils ont été pris dans une violente offensive serbe visant à chasser la population albanaise de la frontière entre le Kosovo et l'Albanie.

- Réuni le **8 juin** sous la présidence de M. Cook, le Conseil Affaires générales déclare que les objectifs prioritaires au Kosovo sont de mettre fin à la violence et d'établir un véritable processus politique, seule alternative viable à la poursuite du conflit. Par ailleurs, il réaffirme la responsabilité particulière du Président Milosevic dans la promotion d'un accord de paix concernant les problèmes du Kosovo, l'UE voulant montrer à M. Milosevic qu'elle ne se laissera pas bercer par ses paroles d'apaisement, alors que la répression sur le terrain est de plus en plus grande. Enfin, il encourage les organisations internationales de sécurité à poursuivre leurs efforts et à examiner toutes les options, y compris celles qui exigeraient une autorisation du Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies.

- **16 juin, Moscou:** lors de sa rencontre avec le Président Eltsine, le Président Milosevic se montre relativement accommodant et promet dans une déclaration *«de résoudre les problèmes du Kosovo par la voie politique»*. Néanmoins, M. Milosevic rejette catégoriquement l'idée d'un retrait de ses troupes. Quelques progrès ont été accomplis, mais **les principaux objectifs du Groupe de Contact n'ont pas été atteints**. Le communiqué russo-serbe affirme la nécessité de «préserver l'intégrité territoriale du pays», accepte d'engager des pourparlers sur le degré d'autonomie du Kosovo et le retour sans entrave des personnes déplacées sur la base de programmes coordonnés avec la Croix-Rouge. La déclaration écarte toutefois toute idée de retrait des troupes yougoslaves du territoire de la province, se contentant de parler de réduction progressive de la présence des forces de sécurité «hors de leurs bases permanentes». La présence des troupes fédérales yougoslaves fait planer un sérieux doute sur la volonté réelle de M. Milosevic de renoncer à l'usage de la force.

- Ce même jour (16 juin), à **Cardiff**, les quinze pays de l'UE se mettent d'accord pour que toute opération militaire éventuelle soit précédée d'un mandat en ce sens de l'ONU.

- **Fin juin**, l'OTAN distingue trois catégories d'options pour une action de l'Alliance au Kosovo et dans la région environnante :

Catégorie I - mesures prises dans le cadre du Partenariat pour la paix avec l'Albanie et l'ERYM. Ces mesures comprennent les exercices du PPP qui doivent être effectués en Albanie et en ERYM respectivement en août et en septembre 1998, ainsi que des dispositions destinées à aider ces pays à faire face aux problèmes qu'ils rencontrent dans les régions frontalières du Kosovo, notamment en créant un environnement de sécurité, en luttant contre les trafics d'armes et en fournissant une aide humanitaire.

Catégorie II - options envisagées par les ministres des Affaires étrangères le 28 mai à Luxembourg, prévoyant notamment un déploiement préventif en Albanie et en ERYM aux frontières du Kosovo.

Catégorie III - intervention sur le territoire du Kosovo. Dans cette catégorie figure un large éventail d'options telles que la surveillance d'un cessez-le-feu et la surveillance ou l'aide à l'imposition d'une solution négociée avec la participation de forces terrestres. Des mesures aéroportées sont également envisagées ; celles-ci comprendraient des raids aériens contre des objectifs militaires, la surveillance, le brouillage des communications et l'établissement d'une zone d'exclusion aérienne au-dessus du Kosovo ou d'une zone d'exclusion des armes lourdes.

- Simultanément, l'OTAN poursuit ses efforts pour obtenir un mandat du Conseil de sécurité des Nations unies. Le Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, reconnaît que la crise du Kosovo constitue certes une menace pour la paix et la sécurité internationales, mais il met en garde contre une intervention de l'OTAN sans mandat, ajoutant **qu'une telle façon d'agir laisserait la porte ouverte à l'anarchie** militaire dans le monde.

- De toute évidence, **l'OTAN est peu désireuse, à ce stade, de prendre la moindre initiative qui puisse être interprétée comme une intervention** et elle attend que les tentatives de médiation des Etats-Unis et de la Russie produisent des résultats et que le Groupe de Contact prenne de nouvelles mesures. Elle préfère en outre disposer d'informations plus fiables sur la situation réelle au Kosovo, qui peuvent être fournies par des observateurs internationaux. Le fait que les Serbes peuvent, tout comme les Albanais kosovars, exploiter à leur propre avantage une intervention militaire sur le territoire du Kosovo constitue pour les pays de l'OTAN une raison supplémentaire d'hésiter à intervenir à ce stade.

- **Début juillet**, Il semble que la Communauté internationale cesse de considérer le retrait des forces serbes comme une condition sine qua non à la reprise des pourparlers entre Belgrade et les Albanais du Kosovo. En effet, les Européens craignent un exode des Serbes du Kosovo en cas de retrait des forces serbes de la province, faisant ainsi le jeu de Milosevic.

- **8 juillet, Bonn**: les membres du Groupe de Contact tombent d'accord pour proposer aux deux parties des éléments de base pour une résolution de la question du statut du Kosovo. Ils affirment leur intention de travailler activement à l'achèvement de la résolution sur cette question, **tout en restant divisés sur l'attitude à adopter**. Les Etats-Unis jugent important d'avoir des contacts avec toutes les parties, alors que la Russie, favorable à Belgrade, s'y oppose.

- **13 juillet, Bruxelles**: Lors d'une réunion tenue par les ministres des Affaires étrangères, le ministre néerlandais, M. van Mierlo, tient des propos très critiques sur le rôle du Groupe de Contact au Kosovo : « *Il n'est pas nécessaire que les choses se fassent obligatoirement au sein du Groupe de Contact* », affirme-t-il, en observant que « *tout le monde est insatisfait du rôle que joue l'UE...*

Faut-il poursuivre nos discussions impuissantes, laisser le Groupe de Contact agir et permettre, au final, que ce soit l'UE qui porte le chapeau? »

- **15 juillet, Paris:** le ministre des Affaires étrangères polonais, Bronislaw Geremek, en visite en qualité de Président de l'OSCE, déclare que « *le temps travaille contre un règlement pacifique* », en raison notamment de « *la dangereuse radicalisation du comportement des deux parties* ». Selon lui, **la crise du Kosovo met en question le rôle de gendarme revendiqué par les Américains, celui de l'OTAN en tant que structure efficace de gestion des crises et celui de l'Union européenne comme structure d'intégration.**

- l'UE appelle, le **20 juillet**, les groupes armés du Kosovo et les autorités serbes à cesser immédiatement les combats et leur demande de « **faire preuve de retenue** ».

- Le **21 juillet**, le Conseil de sécurité des Nations unies adopte à l'unanimité la **Résolution 1186**, qui prolonge le mandat de la Force de déploiement préventif des Nations unies jusqu'au 28 février 1999 et qui porte ses effectifs de 750 à 1050 hommes. Les troupes de renfort seront chargées de patrouiller le long de la frontière entre l'ERYM et la République fédérale de Yougoslavie.

- **Début août**, Le ministre des Affaires étrangères allemand reste opposé à des frappes militaires de l'OTAN au Kosovo sans mandat des Nations unies. La Russie, quant à elle, s'oppose au recours à la force et affirme que l'accent doit être mis sur une solution politique.

- Le **12 août**, le Conseil permanent de l'OTAN autorise les autorités militaires de l'OTAN à demander aux pays membres quelles forces ils sont disposés à engager en vue d'une intervention éventuelle de l'OTAN dans la crise du Kosovo.

- **Début septembre**, sous la pression soutenue des Etats-Unis, le Président Milosevic propose un accord provisoire aux Albanais du Kosovo.

- **5 et 6 septembre, Salzbourg:** les ministres des Affaires étrangères des Quinze réunis de manière informelle, accueillent comme un premier pas dans la bonne direction l'accord d'autonomie intérimaire pour le Kosovo proposé par M. Milosevic. Cet accord intérimaire prévoit l'organisation d'élections pour un nouveau Parlement de la province dans un délai de trois mois. L'accord prévoit également la présence de 700 observateurs étrangers qui seraient les garants de son application, ainsi que l'organisation, au terme d'une période transitoire de trois à cinq ans, d'un référendum appelant les Albanais à se prononcer pour ou contre la transformation du Kosovo en République, à l'instar de la Serbie et du Monténégro, qui forment depuis 1992 la RFY.

- Le 9 septembre, le Conseil permanent de l'OTAN met la touche finale à ses plans de circonstance en vue d'une éventuelle intervention dans la crise du Kosovo. Trois catégories d'options sont désormais mentionnées :

Catégorie I - déploiement préventif le long de la frontière entre l'Albanie et le Kosovo ;

Catégorie II - opérations aéroportées ;

Catégorie III - déploiement de troupes au sol appuyées par une couverture aérienne.

Les effectifs nécessaires dans le cadre du déploiement préventif sont estimés à 25 000 hommes, 35 000 hommes ou plus étant nécessaires pour le déploiement au sol sur le territoire kosovar.

- Au même moment, L'UE réitère sa conviction que **la seule solution possible est une solution politique**, devant être précédée par un armistice que l'UE s'efforcera d'obtenir par le biais des sanctions. Une intervention militaire au Kosovo, ainsi que la nécessité de légitimer le recours à la force par un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU **suscitent quelques réserves de la part de certains pays de l'UE**. Une présence de la Communauté internationale est jugée indispensable lors des négociations au Kosovo, à défaut de sa participation. La crise met en évidence la difficulté pour l'Europe de parler d'une seule voix, ce que le Président Milosevic exploite largement à son avantage. **La discussion sur le Kosovo revient en fait à remettre en question toute la politique de sécurité de l'Union, conclut Mme Ferrero Waldner, en regrettant que l'Union ne soit pas plus avancée dans ce domaine.**

- **22 septembre, siège des Nations unies**: Parallèlement au lancement d'une offensive dans le nord du Kosovo par les forces serbes, le Groupe de Contact élabore un projet de résolution prévoyant le recours à la force au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies. La **Résolution 1199** - adoptée le 23 septembre par quatorze voix pour, la Chine s'abstenant - est le premier texte du Conseil de sécurité relatif au Kosovo adopté en vertu du chapitre VII de la Charte. Le texte exige un cessez-le-feu, l'ouverture de négociations entre Serbes et Albanais du Kosovo sur un statut d'autonomie pour cette province serbe et la condamnation par les deux parties des actions terroristes. Il évoque, sous conditions, la possibilité pour le Conseil de sécurité d'examiner «des mesures et des actions supplémentaires» pour contraindre les parties au conflit à respecter leurs engagements. Néanmoins, les forces serbes poursuivent leur offensive du 26 au 28 septembre 1998.

- Lors d'une réunion à huis clos de la Commission des affaires étrangères du Parlement européen, l'envoyé de l'OSCE et de l'Union européenne pour la RFY, M. González, **critique la Communauté internationale qui, d'une part, fait des effets d'annonce en multipliant les déclarations et les menaces et, de l'autre, envoie des émissaires à Belgrade en ordre dispersé et ne fait pas suffisamment preuve de fermeté**. Selon M. González, le Président Milosevic est un politicien habile qui sait parfaitement profiter des failles entre ses interlocuteurs. Il note que M. Milosevic ne cèdera au sujet du Kosovo que

devant une menace véritable et crédible, et que le problème du Kosovo ne pourra être durablement réglé tant que la démocratie ne sera pas solidement établie en RFY.

- Le **30 septembre**, des journalistes britanniques révèlent les atrocités commises quelques jours auparavant dans la région de Drenica, au centre du Kosovo. La Communauté internationale, dans son ensemble, exprime sa consternation face à ces massacres de civils, et souhaite ardemment que la Résolution 1199 soit immédiatement appliquée. Le massacre d'une trentaine de civils, les 26 et 27 septembre, a donc été le détonateur d'une effervescence diplomatique et militaire.

- Le **1^{er} octobre**, la Maison-Blanche avertit le Président Milosevic qu'il doit procéder au retrait immédiat des forces serbes du Kosovo, cependant que le Conseil permanent de l'OTAN demande au Commandant suprême des forces alliées en Europe, le Général américain Wesley Clark, d'accélérer la rédaction du rapport sur la situation dans cette province serbe, afin qu'il soit transmis le 2 octobre au Conseil de sécurité de l'ONU. La Russie met en garde contre une éventuelle opération de l'OTAN au Kosovo sans le feu vert du Conseil de sécurité, ce qui créerait un «précédent dangereux». **Washington estime que l'OTAN n'a pas besoin de l'aval du Conseil de sécurité pour intervenir militairement si la crise menace la paix et la sécurité dans la région.** L'OTAN demande aux pays prêts à contribuer à l'action d'identifier les forces quels entendent mettre à la disposition de l'Alliance pour une opération aérienne.

- **5 octobre, New York**: dans le rapport qu'il présente au Conseil de sécurité, le Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, impute aux forces serbes la grande majorité des exactions commises au Kosovo, et affirme que la situation dans cette province serbe constitue une menace à la paix et à la sécurité de la région. En revanche, **il ne tire aucune conclusion**, laissant le soin au Conseil de sécurité de porter son propre jugement. L'interprétation de ce rapport fait l'objet de consultations au Conseil de sécurité le 6 octobre, et ne manque pas de susciter des divergences. Un diplomate russe du Conseil de sécurité soutient que le rapport ne propose aucune solution militaire, confortant ainsi la thèse russe opposée à tout recours à la force contre les Serbes. Un ambassadeur occidental estime que ce document montre clairement que les Serbes n'ont pas satisfait aux exigences de la Résolution 1199.

- **7 octobre, Strasbourg**: le Parlement européen tient un débat sur la crise du Kosovo, au cours duquel un nombre croissant de députés se prononce pour une action militaire, étant donné que les appels répétés lancés au Président Milosevic sont restés sans réponse. Le Commissaire européen, Hans van den Broek, dit comprendre les objections de la Russie à une intervention militaire, car, remarque-t-il, il y a *«la solidarité slave, l'alliance traditionnelle avec la Yougoslavie, le Parlement russe qui est contre ; mais la Russie ne doit pas avoir de droit de veto lorsqu'il s'agit de mettre fin à des crimes contre l'humanité»*. Il estime néanmoins que ce n'est pas à la Commission européenne de dire si l'on peut ou non recourir à la force militaire, mais à la coalition de pays partisans d'une telle action. *«En Bosnie, il a fallu 300 000 morts pour que l'on fasse*

quelque chose ; combien de morts faudra-t-il encore au Kosovo ? » se demande-t-il. Et il regrette de n'entendre que *«des paroles, des paroles, des paroles»*, alors que, sur le terrain, *«on tire, on tire, on tire »*.

- Le **8 octobre**, dans un entretien accordé au journal *Le Monde*, le Secrétaire général de l'OTAN, M. Javier Solana, déclare : *«Nous avons terminé le processus de planification aérienne et nous sommes prêts à agir. Il reste à prendre la décision d'activation des forces affectées à l'OTAN par les pays membres, qui est la dernière étape avant le passage à l'action»*.

- Au même moment, Le ministre des Affaires étrangères allemand sortant, M. Kinkel, estime qu'il y a une chance de parvenir à une solution politique dans des délais prévisibles.

- Le **13 octobre**, l'OTAN décide de donner «l'ordre d'activation» (ACTORD) au SACEUR, le Général américain Wesley Clark, concernant la RFY. Cette procédure autorise le SACEUR à faire passer sous son commandement direct les moyens militaires rassemblés par douze des seize pays de l'Alliance atlantique et à les employer dans un délai de quatre jours, sous le contrôle du Conseil permanent de l'Organisation. C'est un transfert d'autorité au profit du SACEUR, qui peut planifier les missions, déplacer les moyens au gré des circonstances et engager, au besoin, les actions nécessaires.

- Ce même jour, Richard Holbrooke annonce avoir obtenu un accord du Président Milosevic, dont le texte n'est toutefois pas publié. Slobodan Milosevic, dans une déclaration, se pose en sauveur de la nation, ayant su écarter une intervention militaire étrangère.

- **15 octobre, Paris**: l'émissaire américain rend compte de sa mission au Groupe de Contact. L'accord obtenu porte sur un programme de vérification terrestre et un programme de vérification aérienne de la situation au Kosovo. L'OSCE doit y dépêcher 2 000 personnes pour une mission de vérification, cependant que la vérification aérienne fera l'objet d'un accord entre l'OTAN et les autorités yougoslaves.

La fin de l'année 1998 voit donc la mise en place de 1600 « vérificateurs » de la « Kosovo Verification Mission » (KVM) de l'OSCE. Dans les républiques et Etats voisins sont mis en place les forces nécessaires pour assurer leur sécurité ainsi que les forces « d'extraction » nationales.

Cette période est, sur le terrain, l'occasion d'oppositions régulières entre les forces serbes et l'UCK. C'est au début de l'année 1999 que la violence connaît une escalade.

- **9 janvier 1999** - L'armée yougoslave bombarde des bastions séparatistes albanais après la capture de huit soldats yougoslaves par l'UCK.

• **16 janvier** - Les corps d'au moins 40 Albanais sont découverts à Racak, dans le sud du Kosovo. L'Américain William Walker, chef de la Mission de vérification de l'OSCE au Kosovo (KVM), dénonce un "crime contre l'humanité" commis par les forces serbes.

• **18 janvier** - Le gouvernement yougoslave ordonne à M. Walker de quitter le pays dans les 48 heures. Louise Arbour, procureur général du Tribunal pénal international sur les crimes de guerre dans l'ex-Yougoslavie, est refoulée alors qu'elle vient enquêter sur des tueries au Kosovo. Le Conseil de sécurité condamne avec force le massacre de Racak et exige une enquête immédiate.

• **21 janvier** - Le gouvernement serbe suspend l'avis d'expulsion de William Walker, qui est autorisé à rester dans le pays.

• **27 janvier** - Les Etats-Unis exposent un plan international de règlement politique à la crise.

• **29 janvier, Londres**: les six pays du Groupe de Contact somment les belligérants serbes et kosovars de participer à des pourparlers de paix le 6 février à Rambouillet.

• **30 janvier** - Le Conseil de l'OTAN donne l'autorisation de déclencher les frappes aériennes si nécessaire.

• **6 février** - La conférence de Rambouillet débute. Le Président de la République exhorte les deux délégations à déterminer les détails d'une "autonomie substantielle" pour le Kosovo.

• **17 février** - A l'issue d'entretiens à Belgrade avec le médiateur américain Christopher Hill, le Président Milosevic réitère son opposition au déploiement d'une force de l'Otan au Kosovo. L'UCK rejette un appel au désarmement.

• **19 février** - Diplomates et personnels humanitaires occidentaux commencent à quitter la Serbie.

• **20 février, Rambouillet**: Après un premier report de la date butoir, et alors que les deux parties seraient proches d'un accord sur le volet politique, les Serbes continuent de s'opposer à tout rôle de l'Otan dans la supervision du futur accord. Une seconde réunion est prévue le 15 mars.

• **21 mars** - Après cette ultime tentative et l'échec des négociations, les observateurs de la KVM quittent le Kosovo. Le 23 mars, l'OTAN débute les frappes aériennes.

4. LA STRATEGIE DES PUISSANCES ETRANGERES

Au début du mois de mars 1999, la situation au Kosovo inquiète la Communauté internationale, en raison du risque d'extension du conflit à l'ensemble de la région. Dès le 17 mars 1998 à Skopje, le numéro deux du Département d'Etat américain, Strobe Talbott, résumait bien le sentiment dominant : « *Si le Kosovo venait à exploser [...] une quatrième guerre balkanique ne serait pas à exclure.* » Un danger qu'expliquait d'abord la précarité de l'équilibre inter-ethnique et géopolitique des pays limitrophes, au point qu'on pouvait se demander combien de temps tiendrait la modération qui avait jusqu'à présent prévalu (notamment en Albanie et en Macédoine).

- **La Macédoine**

En Macédoine, la plus pauvre des ex-Républiques yougoslaves, adossée à la fois au Kosovo et à l'Albanie, la communauté albanaise forme de 23 % à 40 % de la population (selon les sources) et les Kosovars émigrés y seraient près de 130000. Or l'année 1997 a été marquée par une recrudescence des tensions et des incidents de frontières, en particulier lors de la révolte du printemps 1997 en Albanie. Destabilisé de l'extérieur, le pays l'est aussi de l'intérieur par la dégradation des relations avec la minorité albanaise. Et au sein de cette dernière, le ton s'est durci, une évolution que traduit le succès des radicaux : les deux formations qui représentaient la minorité, l'une modérée, l'autre plus ouvertement séparatiste, ont fusionné à l'été 1997. Un Parti démocratique des Albanais de Macédoine (PDAM) en est sorti avec pour objectif déclaré la création d'un « Etat des peuples macédonien et albanais ».

Les Nations unies ont certes décidé de proroger le mandat de leurs forces préventives (UNPREDEP) formées d'environ un millier d'hommes. Mais le président Kiro Glogorov n'en dissimule pas moins son inquiétude devant la perspective d'un afflux massif de réfugiés ou d'éventuelles opérations menées par la police serbe franchissant la frontière à la poursuite d'Albanais. Le conflit du Kosovo, insiste-t-il contre la position de Belgrade, est une « affaire internationale ». En mars 1998, le maire de Tetovo (la « capitale » des Albanais de Macédoine) met en garde, de son côté, contre une détérioration plus avancée du conflit qui obligerait dès lors à « *imaginer une autre forme de solidarité avec nos frères du Kosovo* »...

- **L'Albanie**

Malgré sa pondération affichée, et un alignement constant sur les positions du Groupe de Contact, l'Albanie fait savoir dès 1998 qu'elle aura du mal à se maintenir en dehors d'un conflit plus généralisé. « *Si le président yougoslave, S. Milosevic, venait à entreprendre un nettoyage ethnique au Kosovo [...] il serait*

inimaginable que les populations albanaises de ces deux pays [Albanie et Macédoine] ne se solidarisent pas avec celle du Kosovo. Ce serait l'embraselement des Balkans », avertit F. Nano, début avril à Paris. Il ajoute toutefois qu'un « scénario à la nord-irlandaise » lui paraît plus probable.

Toujours est-il que l'Albanie demande, quelques semaines plus tard, lors de la réunion du Groupe de Contact du 29 avril 1998 à Rome, le déploiement, sur son territoire, de forces de l'OTAN à même de contenir le conflit.

Le gouvernement est alors loin, de surcroît, de contrôler le nord du pays, par où est acheminée une partie importante du soutien logistique à l'UCK et où de nombreux habitants ont des liens familiaux avec ceux du Kosovo. À mesure que s'intensifie l'offensive serbe, la population semble de fait manifester une solidarité croissante à l'égard de ses « cousins » kosovars, alors même que la perspective d'une union faisait encore peu d'adeptes jusqu'à une période récente.

On conçoit dans ce contexte, et compte tenu du peu d'empressement de la Communauté internationale à intervenir, que les rêves de « Grande Albanie » finissent, à moyen terme, par trouver un terreau favorable.

- **Les autres pays balkaniques**

On peut imaginer les possibles effets en chaîne d'un effondrement de la récente et petite Macédoine sur la Bulgarie et la Grèce voisines, la reconnaissance du nom de « Macédoine » continuant, entre autres contentieux, de poser problème aux deux pays.

Concernant la Grèce, une vieille solidarité existe entre Athènes et Belgrade, pour des raisons historiques, et à cause du christianisme orthodoxe qui pèse lourd dans les affaires politiques. Enfin, plus à l'est, on ne peut ignorer la Turquie qui ferme les yeux sur des trafics venant en aide aux musulmans albanais. En effet, lorsqu'il s'agit de compliquer la vie des Serbes et des Grecs, les Turcs ne sont pas mécontents.

Cela dit, la Grèce et la Turquie sont membres de l'Otan, et il est inutile d'insister sur les incidences que pourraient avoir, notamment sur la cohésion de l'Alliance, des tensions supplémentaires entre ces deux pays.

Il apparaît donc clairement que l'équilibre instable que connaît la région à cet instant est en mesure de se briser à tout moment, susceptible de provoquer une dégradation en chaîne difficilement maîtrisable que les spécialistes ont coutume d'appeler « **théorie des dominos** ».

Les grandes puissances

Les différents conflits de la décennie 90 en ex-Yougoslavie ont conduit les grandes puissances, devant les difficultés des organismes internationaux et régionaux traditionnels, à se doter d'une structure de circonstance et non institutionnelle: le « Groupe de Contact sur l'ex-Yougoslavie ». Ce dernier, du fait de son format réduit (France, Allemagne, Italie, Grande-Bretagne, Etats-Unis, Russie) et de la souplesse d'emploi que cela lui confère, devait fournir l'environnement propice à toute négociation.

C'est ainsi que les accords de Dayton de décembre 1995 avaient été initiés par le Groupe de Contact.

Toutefois, si ces accords ont apporté un certain soulagement sur le front principal en Bosnie-Herzégovine, ils ont, en revanche, totalement éludé le problème du Kosovo. En effet, les Américains ont espéré que Dayton permettrait de le résoudre par contagion de la paix, mais c'est le contraire qui s'est produit.

Ceci étant, on peut légitimement s'interroger sur les raisons profondes qui ont conduit la Communauté internationale à fermer les yeux si longtemps face à l'escalade violente au Kosovo, alors même que les signaux d'alerte avaient viré au rouge dès les prémices du conflit yougoslave.

Il semble qu'on puisse trouver des éléments de réponse dans l'ambiguïté des différentes stratégies préconisées pour atteindre l'objectif final recherché, à savoir, *stabiliser dans les Balkans une communauté d'Etats vivant en paix*.

Concrètement, l'Occident s'est trouvé confronté à l'obstacle majeur que constitue le respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'intangibilité des frontières. Appliqué au cas Kosovar, le désarroi des grandes puissances peut être résumé par la formule du Polonais Bronislaw Geremek (Président de l'OSCE en 1998): *« l'autonomie est inacceptable pour les Albanais, l'indépendance est inacceptable pour les Serbes »*.

Dans ces conditions, et face à la montée aux extrêmes, le dilemme des Occidentaux apparaît au début de l'année 1999 clairement posé: soit dépêcher au Kosovo une force massive d'intervention armée et autorisée à se défendre par les armes, si besoin est. Ce qui reviendrait à instaurer un protectorat de fait sur la province, comme l'ont demandé les dirigeants albanais, et entamer une épreuve de force avec Belgrade, comme Washington l'a fait avec Bagdad. Soit se dégager du « borbier » et fermer les yeux sur ce qui adviendra par la suite.

• Les faits

Après un silence diplomatique de la Communauté internationale long de presque dix ans, c'est naturellement le Groupe de Contact qui est le premier organisme à réagir à la flambée de violence au début de l'année 1998.

En effet, la première grande mobilisation diplomatique intervient après l'offensive serbe dans la vallée de la Drenica. Réunis à Londres le 9 mars 1998, les pays du Groupe de Contact sur l'ex-Yougoslavie envisagent de timides sanctions économiques contre la Serbie - des « mesures », dira-t-on pour ne pas froisser la Russie. Le 31, une résolution des Nations unies impose de son côté un embargo sur les armes à la RFY (Kosovo inclus). Dès lors, la position du groupe ne va guère varier : retrait, par Belgrade, de ses forces spéciales du Kosovo et ouverture de négociations avec la communauté albanaise sur le statut de la province. Et ce, en présence d'un médiateur international (réclamé par les Kosovars). Le groupe réaffirme le principe de l'intangibilité des frontières en Europe - sans quoi le chaos risquerait bel et bien de s'étendre à toute la région - tout en plaidant pour la création, au sein d'une même fédération, de plusieurs entités dotées de compétences étendues.

On peut se féliciter alors des accords passés le 13 octobre 1998 entre le Président yougoslave, Slobodan Milosevic, et la Communauté internationale, représentée par l'Américain Richard Holbrooke.

Le texte énonce une série de principes : règlement des problèmes par le dialogue, fin « *de la violence et du terrorisme* », principe d'égalité entre les citoyens de toutes les communautés. « *Toute solution doit respecter l'intégrité territoriale, la souveraineté et les frontières internationales reconnues de la République fédérale de Yougoslavie* », déclare ce texte. « *Les citoyens du Kosovo exerceront une auto-administration démocratique par le biais des organes parlementaires, exécutifs et juridiques* », poursuit-il, en annonçant que des élections seront organisées avant l'automne 1999.

Enfin, il précise « *qu'une police locale sera mise sur pied sous contrôle des pouvoirs locaux et sa composition reflétera celle de la population locale. [...] Aucun individu ne fera l'objet de poursuites pénales pour des délits en rapport avec le conflit au Kosovo, à l'exception des crimes contre l'humanité et le droit international.* »

De plus, pour contrôler le respect de ces accords, il est décidé d'envoyer sur le territoire kosovar 2 000 vérificateurs sans armes de l'OSCE, afin de contrôler les mouvements de troupes, s'assurer de la réalité du cessez-le-feu et de la liberté de mouvement, assister les organisations humanitaires et contribuer au retour des personnes déplacées.

Enfin, pour assurer leur sécurité si besoin, une force de protection sous l'égide de l'Otan mobilise 1 800 hommes, dont la moitié fournie par la France. Elle comprend aussi des soldats britanniques, allemands, italiens et néerlandais, avec des appuis logistiques de l'armée américaine. Pour l'essentiel, il s'agit de troupes hélicoptérées, stationnées à une heure d'intervention du Kosovo, en Macédoine (où est déployé le PC permanent) et en Bosnie, avec quelques réserves disposées en Italie.

Ce dispositif militaire a une double particularité. D'une part, la chaîne de commandement est articulée sur le modèle de l'Otan et, plus spécialement, sur le

concept des Groupements de forces interarmées multinationales (GFIM) mis au point par l'Alliance à partir de forces européennes qui sont soutenues par une logistique américaine. D'autre part, chaque pays conserve en propre une force nationale d'intervention, dite « d'extraction », pour exfiltrer ses ressortissants pris en otages.

Au-delà de cette démonstration de force supposée faire pression sur Belgrade, l'éventualité d'une action à l'intérieur même des frontières d'un Etat pose à ce moment-là de sérieuses difficultés à l'Alliance.

Reste que, jusqu'au mois de février 1999, les moyens de pression employés par la Communauté internationale - jouant tour à tour de la menace et de la médiation diplomatique - ont surtout encouragé Milosevic dans la poursuite de ses manœuvres dilatoires. L'embargo sur les armes - les Serbes étant bien équipés et les frontières albanaises poreuses - s'est avéré d'une efficacité à peu près nulle. D'autant qu'au cours des mois précédents un recul de la Communauté internationale est systématiquement intervenu au moindre signe de bonne volonté de la part d'un Milosevic toujours aussi habile à tirer profit des attermoissements occidentaux.

Une ultime tentative est alors menée. Sur une initiative franco-britannique, le Groupe de Contact somme les deux parties de se réunir à Rambouillet. Un projet de plan de paix est alors rédigé et proposé.

Après un premier report des négociations et l'acceptation du plan de paix par les Kosovars, les grandes puissances espèrent un fléchissement de Belgrade. Au contraire, les Serbes se raidissent, en dépit des menaces répétées de bombardements par l'aviation de l'OTAN, et malgré les demandes de leur alliée traditionnelle, la Russie: ils n'acceptent pas l'idée d'un déploiement de troupes de l'OTAN au Kosovo.

Le président yougoslave Slobodan Milosevic reste sourd aux injonctions du Groupe de Contact, et n'accepte pas ce projet de plan de paix.

Au Kosovo, Belgrade commence à masser des troupes sur la frontière avec la Macédoine, où sont stationnés environ 10.000 soldats de l'OTAN, qui étaient censés participer à une force multinationale en cas d'accord de paix.

Après d'ultimes tentatives pour ramener les autorités serbes à la table des négociations, l'OTAN déclenche son plan de frappes aériennes dans la soirée du 23 mars 1999.

2ème Partie:

LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

ANALYSE

ET

PERSPECTIVES

Le Kosovo est un parfait exemple de la complexité des situations de crise et de la multitude des facteurs, à la fois historiques et actuels, économiques, politiques, religieux, ethniques qui font qu'une région du monde se trouve dans une situation d'instabilité latente et bascule dans l'horreur des déplacements de personnes, des génocides, viols et autres crimes.

La gestion de la crise du Kosovo par la Communauté internationale est également un cas d'école, démonstratif de son incapacité à gérer sereinement ces situations, démonstratif des enjeux en cause, démonstratif de l'incapacité des Organisations internationales, démonstratif du pouvoir des médias, démonstratif enfin de la toute puissance des Etats-Unis.

L'inaction de la Communauté internationale et l'enlisement de la situation ont été décrits comme un « **toboggan** » sur lequel les puissances occidentales étaient en train de glisser, impuissantes à stopper l'embrasement des Balkans. Mais était-ce vraiment le but recherché? Par tous?

Pourtant, la Communauté internationale dispose d'instruments pour résoudre les crises. Lorsque les parties en conflit le désirent, les Organisations internationales peuvent faciliter la négociation. Et quand l'une ne le désire pas, elles sont alors incapables de trouver une solution. Ainsi, « la guerre est l'ultime mode de résolution des conflits ».

Que font alors les pays que l'on nomme « puissances »?

Une action unilatérale n'est pas supportable financièrement et politiquement pour un gouvernement, sauf peut-être pour la superpuissance américaine. Les instruments internationaux existent alors. L'Organisation des Nations unies a vocation de supranationalité dans le domaine de la paix. La Charte des Nations unies pose les principes de règlement pacifique des différends, donne l'autorisation de déléguer à des organisations régionales ou des organismes ad-hoc le règlement des crises.

Parmi ces organisations, on trouve en Europe, L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN), l'Union européenne (UE) et l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Ailleurs dans le monde, d'autres organisations ont les mêmes fonctions.

Ces organisations ne réussissent cependant pas à résoudre les crises. Les raisons sont multiples: les interactions entre leurs logiques institutionnelles et les intérêts des pays membres; les enjeux si importants pour l'avenir de ces pays qu'ils ne veulent prendre de décision qui serait irréversible; les logiques institutionnelles de ces organisations ou leur manque de moyens qui ne le leur permettent pas; les hésitations des pouvoirs en place; leur intérêt pour l'opinion publique, manipulée par les médias, eux-mêmes manipulés par on ne sait qui. Et finalement, pour n'avoir pas

su gérer cet ensemble, c'est la guerre des Balkans, à laquelle les principaux bénéficiaires, les Etats-Unis et l'OTAN, cherchent maintenant une issue.

Car au-delà de la crise du Kosovo, la stabilité de l'Europe et l'Europe de la sécurité et de la défense étaient en jeu. Ainsi, nous nous sommes intéressés aux Etats-Unis, à la Russie et aux puissances européennes que sont la France, le Royaume-uni et l'Allemagne.

Mais avant de nous intéresser aux organisations et pays cités précédemment, il semble utile d'analyser l'attitude de la Communauté internationale évoquée dans le chapitre précédent et l'évolution de la situation depuis le début des frappes aériennes

1. L'EMPLOI DE LA FORCE

Le maréchal Lyautey avait coutume de dire que « *là où il y a une volonté, il y a un chemin* ». Or, force est de constater que la volonté des grandes puissances a longtemps été défaillante, empêchant jusqu'à ce 23 mars l'option « musclée » de la menace militaire.

En fait, deux mouvements se sont opposés, dont l'un a fini par l'emporter mais n'est pas né « ex-nihilo » : une apparente propension à refuser le recours à la force de la part de certains pays européens, et une volonté de fond d'y recourir, emmenée principalement par les Etats-Unis.

• La volonté de recourir à la force

Ce sont en effet les Etats-Unis qui ont été les premiers partisans d'une action de force. On pourrait croire, au vu des « efforts » déployés au début de l'année, qu'ils ont cherché à éviter la guerre et que cette volonté ne date que de quelques semaines avant le conflit. Or, il n'en est rien. Cette volonté remonte à plusieurs années et peut être interprétée comme une volonté de « punir » la Serbie une fois pour toutes.

Les Etats-Unis ont patiemment mis au point une dynamique comprenant la réunion de Rambouillet, son échec, les contacts et le renforcement politique et militaire de l'UCK, la mise en place de troupes de l'OTAN, qui a permis d'accréditer l'idée que « seule la force peut faire plier Milosevic ». Les frappes aériennes ne dureraient que quelques jours, le temps pour lui de justifier au plan intérieur le fait de « lâcher » le Kosovo.

De plus, le recours à la force démontrait que seuls les Etats-Unis étaient capables de résoudre une crise, que l'Europe de la Défense passait par l'OTAN, que la Russie, déjà diminuée sur le plan intérieur et économique, n'était plus une « puissance ». Ainsi, l'échec de Rambouillet a été largement anticipé pour légitimer le recours à la force avec l'accord des Européens, enthousiastes ou résignés, selon leurs intérêts propres.

Ces mêmes Européens qui pourtant s'opposaient à une intervention quelques semaines auparavant.

• Le refus du recours à la force

D'évidence, il apparaît que la Communauté internationale a longtemps rechigné à déclencher une campagne de frappes aériennes sur des objectifs stratégiques serbes. Ce sont essentiellement les pays européens qui s'y sont opposés, du fait de leur prise en considération de la Russie, et du fait des risques que cette option comportait.

Les Kosovars seraient exposés aux représailles serbes, de même que les agents humanitaires et les vérificateurs de l'OSCE. Belgrade avait d'ailleurs brandi le spectre d'une contagion balkanique entraînant dans l'aventure armée l'Albanie voisine.

L'option militaire pouvait encore avoir pour effet de doper les ultras de tout bord. Sur un registre irakien, le président yougoslave, Slobodan Milosevic, profiterait à coup sûr de « l'agression occidentale » pour conforter son emprise, raviver l'élan patriotique, sinon anéantir l'opposition interne. A moins que son allié Vojislav Seselj, nationaliste fanatique, ne le déborde sur sa droite. A l'inverse, les frappes de l'Alliance atlantique alimenteraient les rêves d'indépendance des « va-t-en-guerre » de l'Armée de libération du Kosovo (UCK).

Enfin, la Communauté internationale devait composer avec la spécificité russe. En effet, les Russes rejettent catégoriquement l'idée d'une intervention armée. Or il n'était pas question, non seulement pour Paris mais aussi pour Bonn, d'envisager une opération militaire sans le vote préalable d'une résolution du Conseil de sécurité autorisant explicitement le recours à la force. Donc, rien ne se ferait sans l'accord de Moscou... *« La cohésion de la Communauté internationale est la condition sine qua non de la réussite »*, disait-on à Paris, *« même si cela oblige parfois à des compromis. »*

On constate donc que la volonté d'intervenir militairement n'était pas à l'ordre du jour et que, en dépit des provocations – voire des humiliations – de Milosevic, les grandes puissances européennes privilégiaient la solution diplomatique, en ayant pour unique souci d'éviter l'extension du conflit du Kosovo à l'ensemble de la région et de contenir l'émotion de leurs opinions publiques, révoltées par le sang versé.

Il s'agissait là d'une stratégie incertaine, qui précède toujours l'événement, et qui cherchait uniquement à confiner le conflit kosovar dans les limites du « politiquement acceptable » en espérant que le temps qui s'écoule joue en sa faveur.

• La solution diplomatique

Dans cet esprit, le retour à une autonomie élargie inspirée de celle octroyée par Tito dans la Constitution de 1974, accompagnée d'une période transitoire (entre 2 et 5 ans) semblait avoir la faveur des diplomates. L'objectif recherché restant l'élargissement de la République fédérale de Yougoslavie à une troisième entité que

serait le Kosovo, dotée des mêmes prérogatives et du même statut que la Serbie et le Monténégro.

Cette solution avait l'avantage de ne pas remettre en question les frontières de la RFY..

Cette voie était jugée insuffisante pour les uns (les Albanais voulaient l'indépendance), et exorbitante pour les autres (les Serbes étaient prêts à consentir un statut de région autonome, mais exclusivement dans le cadre de la République de Serbie). Belgrade savait en effet que l'indépendance du Kosovo pourrait faire naître des revendications chez les Hongrois de Voïvodine ou les Slaves musulmans du Sandjak. Cette solution encouragerait également la volonté sécessionniste du Montenegro, réapparue depuis les dernières élections et la victoire de Duikanovic.

Pourtant, une solution diplomatique ne posait pas de problème de légitimité, ne remettait pas en cause la souveraineté de la Yougoslavie et ne faisait pas prendre de risques aux militaires.

• L'échec de Rambouillet

On peut alors s'interroger sur les raisons de cet échec, partie intégrante de la dynamique mise en place par les Etats-Unis.

Le plan du Groupe de Contact prévoit d'accorder une autonomie substantielle au Kosovo pendant une période intérimaire de trois ans et de définir ensuite, au terme d'un référendum, le statut définitif de cette province. Les annexes militaires prévoient une réduction du nombre de policiers serbes, le retrait des militaires yougoslaves, le désarmement des miliciens indépendantistes de l'UCK et en cas d'accord des deux parties, le déploiement par l'OTAN d'une force multinationale de 26.000 militaires pour assurer sa mise en oeuvre.

C'est précisément sur ce dernier point que va échouer la négociation. Car pour avoir quelque chance de succès, toute négociation doit partir du principe de reconnaissance de la légitimité d'une partie au moins des revendications des deux parties au conflit, et non d'une seule. Elle doit rechercher les modalités d'un réel compromis. C'est l'inverse d'un jeu à somme nulle où il faut un gagnant et un perdant, un bon et un mauvais. Toute « moralisation » d'un conflit ne peut mener qu'à l'impasse diplomatique et à l'utilisation du langage de la force de la part des protagonistes comme des médiateurs.

• La situation maintenant

Dès le début des frappes aériennes, des informations firent état d'une aggravation de la répression serbe au Kosovo. Quelques semaines après, on ne peut que constater l'ampleur du désastre. Durant les neuf premiers jours, le HCR

estime que 100000 Kosovars sont entrés en Albanie, 29000 en Macédoine et 27000 au Monténégro. Les chiffres actuels font état de plus de 630000 réfugiés.

Une partie de la classe politique mondiale et nombre d'analystes ont été dès le début totalement sceptiques sur les résultats des frappes. Un sénateur républicain (John McCain), héros de la guerre du Vietnam, a déclaré que « *Des bombardements n'ont jamais produit grand chose lorsqu'ils ne sont pas accompagnés de troupes au sol* ».

La Russie a, quant à elle, subi un nouvel et sévère échec le 26 mars au Conseil de sécurité de l'ONU dont la très grande majorité des membres a rejeté un projet de résolution exigeant "un arrêt immédiat" des frappes de l'OTAN contre la Yougoslavie. Elle en a subi un deuxième lors de la rencontre de ses plus hauts responsables avec Milosevic à Belgrade le

Alors que les frappes se poursuivaient, l'OTAN réaffirmait que ces opérations avaient un impact important sur les forces yougoslaves et que les alliés restaient unis et déterminés.

Le président Milosevic a rencontré le « président » du Kosovo, Ibrahim Rugova et les deux hommes auraient convenus de rechercher une solution pacifique au conflit. Deux jours après, Slobodan Milosevic proposait de manière unilatérale un nouveau plan de paix. De dernier était rejeté par la Communauté internationale

Les troupes serbes auraient procédé à une "destruction des archives du peuple kosovar, tels que les titres de propriété, les actes de naissance ou les registres de mariage".

Jusqu'à présent, aucune initiative diplomatique n'a obtenu de résultat et conduit à l'arrêt des opérations. Même le Vatican a mené une "mission spéciale" à Belgrade²⁰.

Une catastrophe humanitaire est en cours au Kosovo où les forces militaires et para-militaires serbes sont engagées dans des opérations de nettoyage ethnique, profitant du refus des puissances occidentales d'engager des troupes au sol. Au moment où l'idée d'une telle intervention semblait prendre naissance et que l'Albanie se déclarait prête à recevoir sur son sol les forces qui seraient engagées, l'armée serbe était en train de miner la frontière.

A l'heure actuelle, la situation semble dans l'impasse. Les frappes aériennes n'ont pas empêché le nettoyage ethnique et, même si la Serbie est affaiblie, Milosevic ne semble pas devoir plier rapidement. Les initiatives diplomatiques se multiplient, afin de trouver une parade à ce qui pourrait devenir un fiasco militaire, un camouflet pour l'OTAN.

²⁰ Le seul précédent récent d'une telle intervention remonte aux années 80, quand à la demande du Chili et de l'Argentine, le Vatican avait accepté et mené à bonne fin en 1984 une médiation dans le différend frontalier du canal de Beagle.

- **La position des autorités françaises.**

Sur le fond, l'Elysée et Matignon sont sur la même longueur d'ondes depuis le déclenchement des frappes. Les autorités françaises estiment que l'opération de l'OTAN a été rendue nécessaire par les « actes de barbarie » commis au Kosovo par le président yougoslave Slobodan Milosevic.

- **La position de l'Union européenne**

L'Union européenne a condamné dès le début la "tentative planifiée de déstabilisation" des Balkans que constituait selon elle le déplacement de 300.000 personnes au Kosovo, et a promis une aide "immédiate et concrète" pour les réfugiés qui affluent en Albanie et Macédoine.

Le chef de la diplomatie allemande Joschka Fischer, dont le pays assure la présidence de l'UE a déclaré que la « guerre ethnique » menée par l'armée yougoslave au Kosovo était une « stratégie militaire préparée de sang froid avec pour but de jeter hors de son pays toute une population ».

Mme Bonino, présidente de la cellule ECHO de l'Union européenne, a effectué une mission dans les Balkans. A la suite de cette visite, les responsables européens ont unanimement jugé nécessaire une aide « immédiate et concrète » aux pays accueillant les réfugiés, surtout à l'Albanie et la Macédoine qui supportent l'essentiel du fardeau.

L'UE a renforcé sa cellule de crise sur le Kosovo pour coordonner l'aide des Etats et des organisations non gouvernementales.

- **Les Etats-Unis**

Les Etats-Unis ont conservé tout au long de cette période la même ligne de conduite. Eternels partisans de l'usage de la force, ils ont confirmé la poursuite des raids aériens, leur intensification et la diversification de leurs objectifs. Ils ont renforcé leur dispositif aérien basé sur la base italienne d'Aviano.

Le Président Clinton est intervenu régulièrement pour rappeler la position de la Communauté internationale. Malgré le « syndrome » du Vietnam, les Américains semblent de plus en plus prêts à aller « jusqu'au bout », c'est-à-dire à fournir des troupes au sol si cela devenait nécessaire. Cette option reste néanmoins écartée à ce stade, comme dans les autres pays, même si des hélicoptères de combat « Apache » ont été envoyés dans la région.

- **La Russie**

Depuis le début des raids aériens contre la Yougoslavie, le 24 mars, les autorités russes ont crié quotidiennement au scandale et ont menacé des mesures les plus sévères. Elles ont commencé par couper leurs relations avec l'OTAN, en rappelant leur représentant auprès de l'organisme et renvoyant celui de l'Alliance Atlantique à Moscou. Elles ont annoncé l'envoi de sept navires de guerre dans l'Adriatique "chargés d'évaluer la situation", selon le ministre de la Défense russe.

Jusqu'à présent, Moscou a tapé du poing sur la table, sans prendre toutefois de mesure irréversible, comme par exemple une levée de l'embargo international sur les livraisons d'armes à la Yougoslavie, bien que le ministre des Affaires étrangères russe, Igor Ivanov, ait estimé que « puisque l'OTAN n'avait pas respecté les règles du Conseil de sécurité de l'ONU (...) en bombardant la Yougoslavie, la Russie n'était plus tenue de se soumettre à l'embargo. »

B. Eltsine a déclaré que les Etats-Unis devaient faire attention à ne pas pousser la Russie dans « une guerre européenne, voire une guerre mondiale ». Dans cette même intervention, il a annoncé qu'il avait demandé à l'armée de « pointer » les missiles russes vers les puissances occidentales, affirmation démentie quelques heures après.

Tous les efforts diplomatiques menés par la Russie ont pour le moment échoué.

- **L'OTAN**

L'opération « Allied force » a finalement été déclenchée. Cette intervention permet quelques constats, qui seront abordés dans le chapitre relatif à l'organisation. Mais en déclenchant cette opération, l'OTAN est devenue l'institution première de Sécurité européenne.

Pourtant, plusieurs semaines après le début de l'opération, l'efficacité de l'organisation reste à démontrer. L'enlisement du conflit est-il dû à une mauvaise analyse de la situation, est-il dû au mauvais raisonnement de départ des Etats-Unis, à l'ignorance ou au cynisme de Mrs Albright, est-il dû à de mauvais choix stratégiques, opératifs ou tactiques du commandant de l'opération, le Général W. Clark? Ou est-il dû uniquement à l'obstination, la personnalité et les objectifs du président Milosevic?

Il appartient maintenant à ceux qui ont plongé l'OTAN dans cet embarras de trouver une porte de sortie. Cette issue sera de toute façon honorable car, de même que les détracteurs de l'organisation ne peuvent affirmer que ce sont les frappes de l'OTAN qui ont entraîné le nettoyage ethnique, ils ne pourront prouver que ce ne sont pas ces mêmes frappes qui mèneront à un règlement négocié de la crise. Seuls des événements comme ceux de la nuit du 07 au 08 mai 1999, à savoir le

bombardement par erreur de l'ambassade de Chine à Belgrade, pourraient remettre en cause l'avenir de l'Alliance.

Sans présager de l'avenir, nous allons nous intéresser maintenant plus précisément aux différents acteurs de cette crise du Kosovo.

2. L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU)

L'ONU est à ce jour la seule institution internationale dont la légitimité en matière de règlement des conflits est incontestée. Le Conseil de sécurité dispose de la plénitude des moyens indispensables à la diplomatie préventive et au recours à la force pour le rétablissement de la paix.

Pourtant, dans la crise du Kosovo, l'ONU s'est avérée incapable de prévenir le conflit et en a même délégué la responsabilité à l'OTAN.

• **Les dysfonctionnements**

La multiplication et la complexité des crises de l'après guerre froide ont mis en évidence les dysfonctionnements et l'insuffisance de moyens de l'ONU. La crédibilité de l'institution a, de ce fait, été mise en question. Les principaux reproches émis à l'encontre de l'organisation concernent:

- **une incapacité à résoudre les conflits**, qui porte en particulier sur l'organisation du système de commandement, des règles d'engagement, sur la difficulté des interfaces politiques et politico-militaires. S'agissant de l'expérience de l'ONU en Bosnie, les Etats-Unis se sont montrés très critiques sur les difficultés rencontrées concernant l'élaboration des mandats, fruits de compromis politiques qui ont eu des effets négatifs sur la clarté des missions de la FORPRONU.
- **des problèmes de financement**, qui concernent en premier lieu la faible prise en compte du rapport coût/efficacité par l'ensemble de l'appareil onusien. Ils ont pour partie, et unilatéralement, entraîné la réduction par les Américains de leur participation au financement des opérations de maintien de la paix (de 31% à 25%). En second lieu, ils portent sur la participation financière à la conduite des opérations. Celle-ci est fonction de l'origine des types de mandat selon que l'initiative est nationale, multinationale ou multinationale avec pilotage national des forces. Ces financements sont souvent effectués hors du budget des opérations de maintien de la paix.
- **L'inadéquation du chapitre 6 de la Charte de l'ONU** à la résolution des crises, qui entraîne une inadaptation des forces militaires traditionnelles, essentiellement combattantes, au règlement des crises de nouvelle génération, comme ce fut le cas pour les Américains en Somalie. En effet, l'application des règles d'engagement sous le chapitre 6 ou lors du passage du chapitre 6 au chapitre 7 de la Charte, ne permet pas de réaction suffisante face à l'évolution de la situation sur le terrain.

L'ONU en tant qu'organisation responsable de la sécurité mondiale a connu une transition marquante depuis la chute du mur de Berlin.

Recherchant une identité propre, elle s'est vue confrontée à une surabondance d'opportunités dont elle a voulu tirer profit. Elle a également réalisé son inaptitude et les limites d'un système ankylosé par plusieurs décennies de conflits Est-Ouest.

• L'ONU et le Kosovo: 3 résolutions du Conseil de sécurité

A travers les recherches, soient-elles dans les médias ou les textes juridiques, un constat d'effacement peut-être effectué. Peu ou pas de mention n'est faite dans les journaux et autres médias sur le rôle direct des N.U. dans le règlement de la crise du Kosovo. Le rôle des Nations unies tel qu'on l'a connu de 1991 à 1995 n'est pas retrouvé. Le Secrétaire général n'a plus le rôle de médiateur, organisateur et « chien de garde » du Conseil de sécurité. Ce constat peut être effectué en analysant les résolutions du Conseil de sécurité vis-à-vis de la crise du Kosovo et le mécanisme mis en place pour déléguer ses pouvoirs à des entités régionales (OSCE, OTAN), le Groupe de Contact légitimant l'action internationale.

Les résolutions sur le Kosovo

Résolution 1160 du Conseil de sécurité – 31 mars 1998

Agissant d'emblée selon les modalités du chapitre VII, cette résolution émet une série de recommandations aux parties concernées :

1. le paragraphe 1 confirme la légitimité du Groupe de Contact en reconnaissant ses recommandations du 9 et 25 mars précédant ;
2. dans les paragraphes 3 et 4, le Conseil de sécurité reconnaît déjà le besoin d'accorder plus d'autonomie au Kosovo ;
3. dans le paragraphe 7, le Conseil reconnaît les efforts de l'OSCE et rend légitime ses actions ;
4. le paragraphe 9 institue un comité chargé d'étudier des questions de fonds pour le Conseil de sécurité ;
5. Par le paragraphe 16, le Conseil demande au Secrétaire général de faire l'interface entre l'OSCE, le Groupe de Contact, l'Union européenne et le Conseil de sécurité ;

Résolution 1199 du Conseil de sécurité – 23 septembre 1998

Cette résolution réitère les mentions de la résolution 1160. De plus :

1. en introduction, elle endosse le rapport fait par le procureur du Tribunal international au Groupe de Contact selon lequel la crise du Kosovo est en fait un conflit armé au sens légal du terme ;

2. elle réitère le besoin d'une autonomie accrue pour le Kosovo ;
3. l'action sous le chapitre VII est également clairement rappelée ;
4. De plus, dans les paragraphes 8, 9 et 12 on retrouve la légitimité de la mission des observateurs et on encourage les Etats membres à participer à l'effort international entamé.

Cette résolution s'inscrit dans la continuité de la première en rappelant les incidents survenus et en donnant des "directions" de façon indirecte aux organismes impliqués (UNHCR, ICRC, mission d'observation). Ces "directions" constituent une reconnaissance légale de leur action sur le terrain. Le paragraphe 3 incite les belligérants à entamer des dialogues sous la présidence de la Communauté internationale. Cette supervision ne sous-entend pas l'inclusion d'un délégué des Nations unies.

Résolution 1203 du Conseil de sécurité – 24 octobre 1998

Cette résolution, la dernière de celles concernant le Kosovo, élabore la position du Conseil de sécurité vis-à-vis du conflit.

1. En introduction, elle reconnaît les accords signés par le Secrétaire général de l'OSCE ainsi que le SACEUR. Cette dernière est la seule mentionnant l'OTAN dans les textes ;
2. elle rappelle fermement que la responsabilité de la paix et de la sécurité dans le monde revient, selon la Charte, au Conseil de sécurité ;
3. avec un ton modifié, elle décrit le besoin d'autonomie du Kosovo selon les termes suivants : "a substantially greater degree of autonomy, and meaningful self-administration." Ce ton est beaucoup plus fort que dans les résolutions précédentes ;
4. après avoir rappelé la légitimité du chapitre VII, elle approuve et appuie les actions menées par l'OSCE et l'OTAN ;
5. finalement, l'essentiel de la résolution contient des directives/directions/recommandations aux parties belligérantes afin de soulager prioritairement les victimes du conflit.

Le fait que le Conseil de sécurité ne vote que 3 résolutions pour une crise de ce genre tient du record. Comparativement au nombre important de résolutions relatives à la crise de 1991-95, on pourrait penser que le Conseil de sécurité se désintéresse de la crise du Kosovo. En fait, le Conseil, contrairement au conflit antérieur, se détache du travail de terrain et relègue cette tâche aux organisations dont la vocation est la gestion des crises (OSCE, Groupe de Contact). Cette délégation des pouvoirs se fait clairement mais sans condescendance. Il faut toutefois noter une certaine tentative de rappel à l'ordre dans la résolution 1203 sur la responsabilité vis-à-vis de la sécurité internationale.

Il est surprenant de lire, dès la première résolution, la reconnaissance d'un besoin d'autonomie accru pour le Kosovo. Cette reconnaissance va à l'encontre des règles de la diplomatie en cadrant d'avance la position des négociateurs potentiels. Ce positionnement exprime un certain parti pris dont l'origine ne peut être qu'extrapolée. Toujours est-il qu'en se positionnant, les Nations unies confirment leur volonté d'ingérence dans le droit des Etats. Cette ingérence doit être considérée avec soin et les analystes devront étudier les implications d'une telle acceptation.

• **Le dilemme pour l'ONU**

Le Groupe de Contact, l'OSCE et l'OTAN retrouvent leur légitimité dans les trois résolutions précitées. Ces résolutions placent clairement toutes les actions prises sous l'égide du chapitre VII. Ce dernier, à l'article 42, se lit comme suit : « *Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationale. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations unies.* »

Mais où s'arrête le chapitre VII? Alors que le problème semble sans issue, l'interprétation unanime de ce chapitre est l'unique chance pour une action internationale concertée. Suite à l'échec des négociations de Rambouillet et les positions fermement maintenues par les deux parties (les Serbes de Milosevic et la Communauté internationale), la possibilité d'un affrontement met en évidence la volonté de chacun de faire respecter les résolutions. La question reste donc : "la Communauté internationale a-t-elle la légitimité d'entreprendre des actions militaires contre les forces serbes?".

Les dilemmes reconnus par certains pays face aux frappes aériennes apparaissent dans un article de l'International Herald Tribune du 22 mars 1999: « *Some European allies, notably Italy and Greece, have been reluctant to approve NATO bombing raids without explicit authority from the United Nations Security Council. Russia and China, two of the five permanent members of the Council, have vowed to block any resolution that would give a green light to air strikes* ». Cette position divisée de la Communauté internationale est très dangereuse en ce qu'elle démontre la faiblesse du leadership par consensus et risque d'émettre un signal très clair aux pays, régions, factions et autres acteurs à risque de la scène internationale. Ce signal souligne l'incapacité des Nations unies à régler un problème d'un commun accord.

La difficulté réside dans le jargon politico-légal des résolutions. Leur rédaction, très habile, permet à tout lecteur d'y retrouver ce qu'il veut. En évoquant le chapitre VII et l'inclusion des organisations régionales, nous pouvons y voir une

délégation complète du règlement du problème. En y lisant le support accordé aux différentes actions prises, nous pouvons interpréter qu'un certain contrôle du Conseil de sécurité est présent. Finalement, en y lisant la phrase « *Decides, should the concrete measures demanded in this resolution not be taken, to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region* », nous pouvons y voir un souci de contrôle sur les actions entreprises. Ce flou diplomatique donne une certaine flexibilité à l'action diplomatique de la multitude d'intervenants. En même temps, il empêche d'obtenir le consensus absolu nécessaire dans une telle entreprise.

Aller jusqu'au bout

Selon les directions émises par M.Solana, Secrétaire général de l'OTAN, il est clair que l'intention d'utiliser les frappes aériennes est dès le début utilisée comme moyen de pression, sans aval spécifique de la part des Nations unies : NATO Press Release (1999)038 22 March 1999. STATEMENT BY THE NORTH ATLANTIC COUNCIL ON THE SITUATION IN KOSOVO : « *In response to Belgrade's continued intransigence and repression, the Secretary General of NATO, to whom the North Atlantic Council had delegated on 30 January the authority to decide on air operations, is completing his consultations with the Allies to this end. In view of the evolution of the situation on the ground in Kosovo, the North Atlantic Council has also authorised today the Secretary General to decide, subject to further consultations, on a broader range of air operations if necessary* ».

La question accompagnant cette détermination est d'en connaître la limite. Des frappes aériennes n'ont qu'une efficacité limitée si elles ne sont pas accompagnées par une volonté claire d'actions terrestres. La guerre du Golfe et ses effets postérieurs ainsi que la crise en Bosnie-Herzégovine ne peuvent que confirmer ce fait. En l'absence de telle volonté, l'intérêt est de se retrancher et d'attendre que l'orage passe. Si la Communauté internationale décide de se battre sur le terrain pour le Kosovo, elle devra accepter les pertes humaines, inévitables dans un paysage tactiquement beaucoup plus difficile que le désert. Sur ce point, les diplomates occidentaux (principalement) semblent ne pas tenir compte des contraintes tactiques et opérationnelles. Ces contraintes se répercutent pourtant directement sur l'aspect stratégique, c'est-à-dire sur la volonté des Nations à soutenir une telle politique. Cet aspect est peut-être une raison du transfert tacite de la responsabilité de l'action de force à l'Alliance.

• Les aspects problématiques

Travaillant sur les bases de trois résolutions du Conseil de sécurité, les Nations unies ont quelque peu délégué le règlement du problème du Kosovo. Étudié de ce point de vue, deux aspects problématiques peuvent être retenus :

Consensus

Dans le règlement du problème du Kosovo, seul l'OSCE regroupe tous les Etats de la région concernée. La variété des positions adoptées par ses membres risque de mener l'Organisation dans une impasse, avant même d'arriver à la table des négociations. Par ailleurs, cette Organisation, encore jeune et ne possédant pas tous les mécanismes nécessaires, ne possède pas les attributs requis pour le règlement du conflit. En faisant appel à l'OTAN, certains membres de l'OSCE se verraient exclus (outre des accords particuliers) et n'auraient d'autre recours que la plus haute instance, les Nations unies. A l'exemple de la Russie, qui dès le 26 mars a demandé une réunion du Conseil, sans résultat.

Légitimité

Intimement liée au point précédent, **la question de la légitimité** est le point central du débat, qui est employé pour contrer l'une ou l'autre action. Il semble être une bonne approche qu'une action régionale soit préférée pour la solution d'un problème. Toutefois, la globalisation croissante des effets d'une crise se répercute sur les acteurs désirant faire partie de la solution (ex: les États-Unis). En d'autres termes, la définition de "région" devient de plus en plus difficile à appréhender. De plus, face à l'influence hégémonique des États-Unis, il est naturel de voir des États se retourner vers la plus haute instance pour y faire valoir leurs droits.

Dans l'étude de l'ONU et du conflit au Kosovo, le point focal devient la légitimité de l'action sur le territoire serbe. Une fois la diplomatie en panne, le Conseil de sécurité doit-il émettre une résolution endossant les frappes aériennes et les actions terrestres? On sait maintenant que les « Alliés » se voyaient le droit d'effectuer des frappes aériennes. En cas d'échec de ses frappes, la Communauté internationale acceptera-t-elle une action terrestre? Comme elle accepte la décision d'un embargo pétrolier? Dans la négative, les répercussions à long terme sur la diplomatie internationale et le règlement des conflits seraient graves et risqueraient de plonger le monde dans une crise profonde. Il est vraisemblable que les États-Unis ne laisseront pas ce glissement s'effectuer et risquer d'ébranler leur leadership? L'hégémonie sans contredit du super grand sera confirmée.

3. Le COMITE INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE (CICR) ET LES ORGANISATIONS NON- GOUVERNEMENTALES (ONG)

Bien souvent premiers témoins, avec les médias, des drames qui se déroulent, le CICR et les ONG sont les rapporteurs à la Communauté internationale des situations de crise.

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de la guerre et de la violence interne, et de leur porter assistance. Il dirige et coordonne les activités internationales de secours du Mouvement dans les situations de conflit. Il s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Le CICR agit sur une base exclusivement humanitaire. Son action de protection et d'assistance vise à promouvoir la mise en oeuvre du droit et de principes humanitaires universels, en prenant en compte les normes juridiques et les spécificités culturelles, ethniques et religieuses propres à l'environnement dans lequel il opère. Le CICR entretient des relations avec l'ensemble des Etats ainsi qu'avec tous les acteurs actuels et potentiels de la violence afin de les responsabiliser vis-à-vis des problèmes d'ordre humanitaire. Membre du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dont il est le fondateur, le CICR veille au respect des principes fondamentaux et coopère en priorité avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération. Il agit en concertation avec tous les autres acteurs de l'action humanitaire.

Le CICR est la référence universelle pour les questions relevant du droit international humanitaire et il agit en tant que force humanitaire autonome à l'aide du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Le financement du CICR repose sur des contributions volontaires:

- * des États parties aux Conventions de Genève (gouvernements);
- * d'organisations supranationales (telle l'Union européenne);
- * de collectivités publiques;
- * des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge;

Ce financement repose également sur:

- * des sources privées (du public suisse en particulier) et
- * des recettes diverses.

Les autres ONG, telles « médecins du monde » ou « médecins sans frontières » pour ne citer qu'elles, se retrouvent également rapidement sur le terrain. Leur intervention tient à une logique humanitaire, mais également à une logique financière: être sur le terrain, rapporter à la Communauté internationale les problèmes humanitaires, faire financer leurs activités par les gouvernements ou l'UE ou encore des donateurs permet la survie de l'Organisation et celle des emplois.

De là à dire que les ONG espèrent les crises, il y a un pas à ne pas franchir. La sauvagerie humaine nécessite pourtant leur existence et leur action.

Ainsi, ces ONG ont vu arriver les flots de réfugiés dès le début de l'opération de l'OTAN. Très vite submergées, elles ont fait appel, par l'intermédiaire des médias, à l'aide des gouvernements occidentaux.

L'OTAN, après avoir mésestimé le probable désastre humanitaire résultant du lancement de sa campagne aérienne, a ensuite pris en charge l'organisation des camps de réfugiés en Macédoine et en Albanie. On peut trouver à cela trois raisons. Cette option fournit une légitimation de son action auprès des opinions publiques occidentales et locales: même si les frappes aériennes ne sont pas la raison de cet afflux de réfugiés, l'OTAN le prend néanmoins en charge. Elle est également un vecteur discret de prédéploiement de troupes aux frontières de la RFY dans l'éventualité d'une opération terrestre. Enfin, elle s'inscrit dans la logique récente (perceptible depuis la crise en Bosnie) de l'attribution de l'action humanitaire aux forces armées, qui a fait dire à l'ancien Secrétaire général des Nations unies²¹: « L'humanitaire est une chose trop sérieuse pour être confié aux militaires, mais eux-seuls savent le faire. »

²¹ Mr Boutros Boutros Ghali

4. L'ORGANISATION POUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE (OSCE)

Créée dans le début des années 70 sous le nom de « Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe », l'OSCE est une organisation pan-européenne de sécurité qui servait à l'origine d'instance de dialogue Est-Ouest. Avec les événements de la fin des années 80, la CSCE allait se structurer et se transformer en Organisation en 1994. L'OSCE est devenue un maillon essentiel de la sécurité et de la stabilité en Europe.

• Une instance de négociation

La plupart des activités politiques de l'OSCE se déroulent au sein d'organes de négociation.

Les décisions sont prises à trois niveaux: les sommets de l'OSCE représentent le plus haut niveau de décision et d'orientation politique de l'organisation. Un conseil des ministres se tient entre les sommets et prend les décisions relatives à la conformité des activités de l'organisation par rapport aux objectifs premiers. Enfin, le Conseil permanent est l'instance de concertation quotidienne. De plus des forums spécialisés viennent compléter cette structure.

Le document d'Helsinki relatif aux activités de maintien de la paix, statue que le maintien de la paix constitue un important élément opérationnel de la capacité globale de l'OSCE dans la prévention des conflits et la gestion des crises, et que des activités de maintien de la paix devraient pouvoir être menées en cas de conflit au sein ou entre Etats participants, afin d'aider à maintenir la paix et la stabilité en soutien des efforts menés pour la recherche d'une solution politique. Jusqu'à présent, cette option n'a pas été utilisée.

Le document de Vienne considère les échanges d'information sur les questions relatives à la dimension humaine.

Le document de Moscou traite des mission d'experts envoyées pour assister les Etats participants dans la résolution d'un problème particulier pour lequel la dimension humaine entre en compte.

Avec la fin de la guerre froide est né un consensus conceptuel pour l'OSCE: son besoin d'élargir et d'approfondir ses contacts extérieurs et sa coopération. Ce consensus est dû à la prise de conscience que les multiples facettes des challenges de sécurité nécessitaient une réponse pluri-organisationnelle. Ceci est également dû au fait que la conférence est devenue en 1990 une organisation reconnue par les Etats participants comme « un instrument premier d'alerte avancée, de prévention des conflits, de gestion de crises et de reconstruction post-crise »

L'OSCE est ainsi partie intégrante du maillage d'organisations qui traitent de la sécurité européenne, des droits de l'homme, et des aspects économiques. Au regard du large spectre et de la nature complexe des sujets de sécurité et des challenges qui concernent l'Europe, une coopération mutuelle renforcée entre l'OSCE et les autres organisations et institutions est cruciale, à la fois au niveau politique et sur le terrain.

• ***Une spécificité intéressante***

Les prises de décision de l'OSCE se font au sein de ces organes de manière consensuelle. Le consensus est compris comme l'absence d'objection des Etats participants. Ce principe reflète l'approche coopérative de la sécurité de l'OSCE et le fait que tous les Etats participant aux activités de l'organisation ont un statut identique.

Les décisions de l'OSCE ne sont ni politiquement ni légalement contraignantes sur les Etats participant, du fait que l'organisation est fondée sur l'adhésion politique des Etats participant et non sur un traité.

La spécificité intéressante de l'OSCE est que, dans certains cas, les décisions peuvent être prises sans le consensus général. En janvier 1992, le conseil ministériel décida qu'une action appropriée pouvait être prise sans le consentement d'un Etat concerné, dans les cas où « une violation claire, [...] et incorrecte » serait faite des obligations de l'OSCE. Ce principe est connu sous le nom de « consensus moins un ». Cette option a déjà été utilisée en 1992, vis-à-vis de la Yougoslavie, et au regard des événements en ex-Yougoslavie. Une règle de consensus moins deux a également été définie, dans d'autres cas particuliers.

• ***Des outils théoriques pour la gestion des crises***

Dans le cas d'un conflit ou d'une crise qui pourrait dégénérer en conflit, l'OSCE dispose d'une panoplie d'outils:

- des missions de rapporteurs (« Fact-finding » and « rapporteur missions »)
- des représentants personnels du Président en exercice
- des comités directeurs ad-hoc
- des mécanismes de règlement pacifique des différends
- des opérations de maintien de la paix.

Ces missions d'experts peuvent être invitées par l'Etat participant ou initiées par un groupe d'au moins six Etats participants.

• ***L'OSCE dans les Balkans***

En ex-Yougoslavie, l'OSCE est présente en Bosnie dans le cadre de la réhabilitation de l'Etat, dans la négociation et la mise en oeuvre des accords de

maîtrise des armements. Elle assiste les entités dans leur construction démocratique. Il s'agit là du premier exemple de reconnaissance de ses compétences en matière de maintien de la paix.

Au Kosovo, l'OSCE était présente jusqu'au 21 mars 1999 par la Mission de vérification au Kosovo (KVM), composée d'environ 1600 personnes ayant pour tâche de vérifier l'application de la résolution 1199 du Conseil de sécurité des Nations unies et des accords Geremek-Jovanovic et Holbrooke-Milosevic.

L'OSCE rapportait à l'ONU les progrès ou les points de blocage. La mission de vérification au Kosovo assistait l'UNHCR, le CICR et les ONG dans le retour des réfugiés et des personnes déplacées dans leurs maisons et la fourniture de l'assistance de l'aide humanitaire.

Le meeting tenu à Varsovie en novembre 1998 avait ainsi permis à l'UNHCR et à l'UNHCHR de « briefer » sur les aspects humains les personnels de la mission de vérification au Kosovo (KVM), premier aspect de la coopération élargie dont l'OSCE avait besoin.

Récemment, l'OSCE est allée plus loin en organisant et en présidant un groupe « d'amis de l'Albanie », ouvert aux pays et aux institutions qui souhaitent soutenir le développement de l'Albanie.

• *Des moyens limités*

L'OSCE n'est pour le moment pas capable d'agir de façon plus coercitive et plus visible. A cela, plusieurs raisons. Au départ, l'OSCE n'est pas une organisation mais une conférence. Elle n'est pas basée sur un traité mais sur une adhésion volontaire aux principes de la conférence. Ses structures sont donc faibles et son institutionnalisation est inachevée, voire parfois contestée.

L'OSCE présente également un aspect paradoxal qui oppose son ambition et ses moyens. Son budget global est relativement faible(moins de 700 MF) et elle ne possède pas de forces ni d'états-majors d'opération. Alors qu'elle ambitionne de traiter de tous les aspects de sécurité en Europe, elle ne dispose d'aucun statut juridique. Cet aspect est à la fois un inconvénient, dans la mesure où le statut des personnels qu'elle envoie sur le terrain n'est pas juridiquement viable, et à la fois un avantage, car tous les pays qui adhèrent le font sur une base volontaire, et sur une base égalitaire. Elle présente l'avantage de réunir tous les Etats européens, donc tous les Etats concernés par la sécurité européenne.

• **Les enjeux pour l'OSCE**

A l'heure actuelle, les enjeux pour l'OSCE sont les suivants:

- la définition exacte de son rôle et de ses compétences
- la définition exacte de son statut juridique
- le renforcement de sa capacité d'action
- sa place parmi les organisations à vocation de sécurité et la coopération avec les autres organisations
- la rédaction de la charte de sécurité européenne de sécurité pour le XXIème siècle.

• **L'OSCE et les principaux Etats**

Les Etats-Unis se montrent assez circonspects vis-à-vis de l'organisation, bien qu'ils cherchent à en prendre le contrôle politique. Ils disposent d'un autre vecteur pour la sécurité européenne, vecteur où ils disposent du leadership, l'OTAN et son Conseil de Partenariat Euro-Atlantique (CPEA) qui, à part quelques pays de petite taille, comprend à peu près les mêmes membres et a un rôle et des objectifs similaires.

La Russie s'investit fortement au sein de l'OSCE, où elle a un poids théoriquement équivalent à celui des Etats-Unis, et dont elle se sert comme contrepoids à l'OTAN.

L'Allemagne y est très impliquée et voit en elle le maillon principal de la sécurité européenne, tout comme la France, qui considère que l'OSCE a vocation à conduire politiquement une opération, à mandater des ONG et éventuellement des organisations internationales telles l'OTAN. L'enjeu qui se pose ici est celui de l'autosaisine des organisations et du cadre juridique dans lequel cette autosaisine pourrait être autorisée.

Le Royaume-uni accompagne, quant à lui, l'action de l'OSCE, dans une attitude expectative.

L'UE fait une synthèse des positions européennes et les autres pays européens sont attachés au rôle effectif de l'OSCE.

5. L'UNION EUROPEENNE (UE) ET L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE (UEO)

Parler de l'Union européenne et de l'Union de l'Europe occidentale dans le domaine de la gestion de crises revient à parler de l'action européenne sans les Etats-Unis. Alors que l'Europe politique se cherche encore à l'aube du XXIème siècle, la crise du Kosovo représente un enjeu pour l'avenir politique de l'Union et la sécurité européenne.

• *L'Union européenne: organisation politique et économique*

L'UE est une organisation à vocation essentiellement politique et économique. Les dossiers traités par cette organisation portent sur l'harmonisation des politiques sociale, économique et monétaire, la justice et les affaires intérieures, l'emploi, le chômage et les services publics. Le traité de Maastricht (complété en 1997 par celui d'Amsterdam) lui reconnaît des responsabilités dans l'élaboration d'une **politique étrangère et de sécurité commune** (PESC) mise en oeuvre par une organisation qui devrait être son bras armé, l'UEO. La notion même de politique de défense commune figure dans le traité sur l'Union européenne. Il stipule que « la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire le moment venu à une défense commune ».

Cette organisation a effectué de grandes avancées ces dernières années avec notamment la mise en place de l'Euro, mais hésite à s'impliquer plus dans la définition des rôles des différentes instances (Conseil, Commission, Parlement, etc.) dans le domaine de la PESC et dans la définition des procédures de travail relatives à l'action commune de l'Union. Même si un « monsieur PESC » a été nommé lors du Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997 et qu'à cette occasion un centre d'analyse et de prévision a été créé, l'UE s'est contentée pour le moment de déclarations officielles, de condamnations fermes et de sanctions économiques vis-à-vis des protagonistes dans les conflits. Elle a envoyé parfois des observateurs ou des représentants pour tenter de trouver des accords diplomatiques entre les parties, mais a laissé le plus souvent la négociation aux mains des Etats-Unis.

Elle reste **le plus gros contributeur au monde de l'aide financière** à la gestion des crises et à l'action humanitaire. La cellule « ECHO²² » est ainsi chargée de répondre aux besoins humanitaires.

²² ECHO: European Community Humanitarian Office

- ***Un manque de moyens***

Outre les dispositions abordées précédemment, l'UE souffre d'un manque de moyens pour agir concrètement. L'organisation ne dispose pas de structures de renseignement militaire propres et est donc difficilement apte à juger de la situation exacte sur le terrain. Les personnels ne sont pas habilités à connaître des informations classifiées et se trouvent donc dans l'incapacité de mener d'autres actions que des **actions diplomatiques et économiques**.

Ainsi, l'Union n'a pas réellement de compétence politique dans le domaine militaire. L'UE peut décider de **contribuer financièrement** à l'envoi de troupes sur le terrain, elle ne peut, car elle n'a pas les moyens de commandement, de suivi ni les instances, en assurer le contrôle politique.

- ***le processus décisionnel***

Actuellement, les institutions européennes manquent de clarté. La multitude des organes européens, leurs domaines de compétence et leurs attributions, leurs modes de fonctionnement, sont incompréhensibles pour la majorité des populations. En fonction des sujets traités au sein de la Commission, du Conseil ou des autres instances, les Européens décident à la majorité qualifiée, à la majorité ou à l'unanimité. Ces décisions sont parfois applicables, parfois ce ne sont que des incitations. Les financements restent flous et la représentation des différents Etats semble relever d'une logique qui date du passé. Il sera nécessaire comme le dit François Bayrou « d'écrire pour le XXIème siècle, en termes simples, compréhensibles par tous, une véritable constitution de l'Europe ». Il s'agira donc de définir précisément **la répartition des responsabilités entre Europe et Etats**.

La réforme des institutions passe par une meilleure définition des rôles des organes européens, par une nouvelle répartition des voix entre les Etats. Le vote à la majorité qualifiée et son corollaire, « l'abstention constructive » doivent être plus largement utilisés, notamment dans le domaine de la PESC où le consensus fait foi. Les conséquences d'une action de l'Union sur l'Europe de la Défense sont telles que ce consensus est difficile à obtenir.

- ***L'Union de l'Europe occidentale***

Les dispositions d'une action commune sont théoriquement mises en oeuvre par l'UEO. Organisation née du traité de Bruxelles (1948), l'UEO se trouve mise dans l'ombre de l'OTAN pendant toutes les années de l'affrontement Est-Ouest. Ce n'est qu'à la fin des années 80 qu'elle tente de retrouver une certaine vigueur.

Les décisions étant prises à l'unanimité dans le domaine de la PESC au sein de l'UE, il semblerait normal qu'une action commune envisagée puisse aboutir au sein de l'UEO. Néanmoins, les dispositions actuelles permettent à un pays qui a donné son accord à une action commune d'empêcher sa mise en oeuvre par l'UEO. De tergiversations en détails techniques, l'UEO n'est pas apte à effectuer sa mission dans le cadre des **missions de Petersberg**²³. Les derniers textes relatifs au développement des capacités opérationnelles de l'UEO ont limité son cadre d'action aux **opérations auxquelles les Etats-Unis ne désireraient pas participer**. Dans le cas contraire, c'est à l'OTAN qu'il revient de planifier et conduire l'opération.

L'UEO fonctionne selon le **principe du consensus entre Etats membres**. A chaque opportunité, une action de l'UEO est liée à la volonté des pays de prendre en compte la défense européenne. C'est tout l'enjeu d'une action de l'UEO qui s'avère donc incapable de mener une opération de grande envergure.

De plus, les structures de l'UEO sont nettement moins importantes que celles de l'OTAN. La cellule de planification est sous-dimensionnée, **l'UEO ne dispose pas de forces propres** et encore moins d'état-major d'opération. Ses capacités dépendent donc du bon vouloir des Etats membres.

Des accords de principe ont été signés pour **le transfert, le suivi et le retour de moyens et capacités de l'Alliance Atlantique à l'UEO** pour que les Européens mènent une opération. Mais la mise oeuvre de ces accords se heurte à des détails techniques liés au financement et au statut juridique d'une part, liés au contrôle politique et au droit de regard de l'Alliance d'autre part.

• *L'UEO et les Balkans*

Dès le début des événements en ex-Yougoslavie, l'UEO s'est « saisie de la crise ». Elle a contribué à **l'embargo sur le Danube** (opération « Sharp Guard ») en coopération avec l'OTAN. Elle a également contribué à l'opération « Cleansweep » dans le Golfe arabo-persique pour le déminage du détroit d'Ormuz. Enfin, depuis 1997, l'UEO assure la direction de **l'Elément Multinational de Conseil en matière de police en Albanie (EMCP)**. Lors de la réunion qu'il a tenue les 11 et 12 mai 1998 à Rhodes, le Conseil de l'UEO a examiné la situation au Kosovo. Il a exprimé son soutien aux efforts de la Communauté internationale et regretté profondément que le Président Milosevic n'ait pas créé jusqu'alors les conditions d'un véritable dialogue sans conditions préalables.

L'UEO a, comme l'OTAN, mené des opérations, même si celles-ci sont de bien moindre envergure. Sachant que toute visibilité excessive d'une opération de l'UEO peut nuire à sa grande soeur l'Alliance, il a été impossible de rallier les

²³ Les « missions » qui relèvent du domaine de compétence de l'UEO sont ainsi nommées car définies par les ministres de l'UEO lors de leur réunion de Petersberg en 1992. Il s'agit de missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, de missions de maintien de la paix, de missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

partenaires européens dans ce sens. Ainsi, il semble improbable que l'UEO puisse prendre en charge une opération d'envergure au Kosovo.

• *Une organisation en voie de disparition*

Les dernières avancées dans le domaine de la PESC et de l'IESD laissent penser que l'UEO, qui a permis dans ces domaines de réelles avancées, est pourtant une organisation en voie de disparition. Elle a cédé la planification des opérations à l'OTAN, l'analyse à l'UE et son intégration au sein de l'UE semble irréversible. L'ensemble des partenaires semble être tombé d'accord sur ce point. A terme donc, des relations directes entre l'UE et l'OTAN devraient voir le jour.

Ainsi, l'éternelle lutte pour le leadership militaire en Europe devrait trouver une issue favorable aux intérêts de puissance américains.

• *Le problème de la Présidence « tournante »*

L'Union européenne comme l'UEO sont présidées de manière tournante. Chaque semestre, ces organisations sont présidées par une Nation différente, qui fixe son programme de travail, dont découlent les priorités de l'organisation pour la période considérée. Les actions et la visibilité de celle-ci sont donc liées à la volonté de la Présidence.

Un premier pas a été fait avec l'harmonisation des Présidences, qui permet à un même pays de « diriger » les deux organisations. Cependant, les logiques ou les intérêts divergents des pays européens, que nous aborderons ultérieurement, ne permettent pas de mener une action continue. Le poids de l'UE vis-à-vis des Etats-Unis est lié à la personnalité de l'ambassadeur assurant la Présidence et à la volonté de son pays.

Il est actuellement de plus en plus contestable, et de plus en plus contesté, de confier la responsabilité et la conduite de la politique européenne en matière de sécurité et de gestion de crise à une Présidence qui ne dure que six mois.

La conduite de la PESC demandera une réponse à ce problème de continuité. Dans le cas où des relations directes entre l'UE et l'OTAN devraient voir le jour, cette réponse n'en sera que plus nécessaire, afin de ne pas accroître la différence de poids entre les deux organisations.

6. L'ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN)

Institution de défense issue de la guerre froide, l'OTAN a depuis 1989 cherché à se maintenir. Nécessité de sécurité collective ou outil hégémonique américain, l'OTAN a su, peu importe la raison, offrir asile aux satellites de l'ancien pacte de Varsovie et assurer une continuité du dialogue. Quarante ans de conflit ont façonné l'Organisation du point de vue militaire, en établissant une structure et une façon de fonctionner communes. L'apport de l'élément politique au début des années 90 n'a pas été une épreuve de force et l'organisation est devenue de fait l'Alliance la plus solide qui soit, avec une volonté politique supportée par une capacité armée rodée.

• *Trois questions de fond*

Trois questions de fond ont animé l'OTAN au cours de ces dernières années et se posent encore dans une certaine mesure aujourd'hui. D'abord la question essentielle de **contour géographique** : dans une Europe en voie d'ouverture, où se trouve sa frontière? Est-il réaliste de penser à une Europe traditionnelle et basée sur une vision géographique de la solution? Intimement liée à cette question, l'élargissement de l'OTAN devient également un sujet de controverse. Alors que sa raison d'être initiale se trouve de l'autre côté d'un "rideau de fer", la logique justifiant son maintien dans une Europe sans frontières perd aujourd'hui de sa pertinence.

Implicite à ce dernier problème, **le rôle de l'Alliance** ne semble plus répondre à un besoin européen. L'OTAN a été créée pour une défense dans le sens classique du terme, soit la mise en place d'un dispositif militaire faisant face aux forces soviétiques. Les discussions politiques étaient restreintes car la menace était claire et bien définie. Seul l'aspect nucléaire des négociations permettait un dialogue entre les parties. La désagrégation possible a laissé entrevoir la désuétude de l'Alliance. La France y a vu enfin l'opportunité de reprendre pied dans une Europe depuis trop longtemps sous la coupe des Américains. Ces derniers ont vu par la mort de l'adversaire un retour potentiel à l'Europe d'avant-guerre, soit celle de l'échec de la Société des Nations et du chaos. Selon eux, l'architecte de la nouvelle Europe doit être Américain et le passage de la notion fondatrice de Défense à des missions plus larges de sécurité s'impose.

La troisième question animant les débats est celle des **équilibres internes de l'Alliance**. Ce dialogue comporte deux volets : celui des forces conventionnelles et celui des armes nucléaires. La question des forces conventionnelles a connu un premier règlement par la signature du traité FCE le 19 novembre 1990. Elle a été confirmée par le traité FCE 1A du 10 juillet 1992, confirmant les ententes précédentes. Ce règlement a permis de ramener des troupes américaines chez elles (près de 200 000 en deux ans) et de baisser les niveaux d'alerte. Il remet

également en question les structures de l'OTAN. Régi par une doctrine de "défense de l'avant" sous-entendant une posture défensive agressive basée sur le "FOFA", les forces de l'OTAN avaient une structure conventionnelle peu adaptée aux besoins de flexibilité et de modularité.

Le règlement des questions nucléaires est resté beaucoup plus sensible, particulièrement pour l'Allemagne, principale cible des armes à portée réduite. Chaque partie y voyant un instrument de préservation, il était improbable d'assister à un abandon des forces nucléaires dans son ensemble. L'accord START 1 de 1991 suivi du protocole START de Lisbonne en 1992 a permis de maintenir les têtes nucléaires à un niveau contrôlé et de centraliser les détenteurs d'armes nucléaires (la Biélorussie, le Kazakhstan et l'Ukraine se sont entendus pour adhérer au traité de non-prolifération). Ce nouvel équilibre stratégique a permis aux États-Unis, détenteur principal de l'arme nucléaire, de garder une présence forte en Europe.

• *La politisation de l'OTAN*

Entre 1989 et 1992, le rôle de l'OTAN devient un sujet de discussion et voit l'apparition d'opposition au sein même de l'Alliance. La France, sous l'impulsion de son président, voit dans la multipolarisation potentielle de l'Europe l'occasion de la réunir et d'en faire un pôle puissant, peut-être capable d'équilibrer les États-Unis. En opposition, le président Bush, dès le printemps 1989, réaffirme l'importance de l'Alliance et introduit le sujet d'une politisation de cette dernière. Cette politisation deviendra "la pierre angulaire du nouvel atlantisme" tel que décrit par Bush et son secrétaire d'État, James A. Baker III.²⁴

Dès 1989, les discours américains répètent deux thèmes récurrents. D'abord, le maintien de l'Alliance est nécessaire pour assurer le lien transatlantique avec une Europe forte. Ensuite, le passage d'une posture défensive classique à celle de maintien de la sécurité ouvre la porte au maintien d'une Alliance aux rôles révisés. Deux actes ont formalisé cette volonté de l'Alliance de rester active sous une nouvelle forme. Le "**nouveau concept stratégique**" signé à Rome en novembre 1991 établit les modalités d'une Alliance révisée dans un contexte international changeant. Les signataires reconnaissent que "le développement de l'identité européenne de Sécurité et de Défense, reflété par le renforcement du pilier européen au sein de l'Alliance, ne servira pas seulement les intérêts des États européens, mais aussi renforcera l'intégrité et l'efficacité de l'Alliance dans son ensemble".²⁵ Cette affirmation a bien établi le rôle de l'Alliance comme prépondérant sur celui de l'Europe, qui ne reste qu'un pilier de l'organisation. Plus loin, le document reconnaît la réalité des organisations émergentes tel l'UEO et la CSCE (plus tard OSCE) et admet leur rôle "complémentaire et constructif dans le processus d'intégration".²⁶ En ce qui concerne les menaces, le concept prend en compte la désagrégation du bloc soviétique et met en relief les dangers d'instabilité

²⁴ Bozo Frédéric, Où en est l'Alliance atlantique? L'improbable partenariat, l'IFRI, Paris, 1998, p. 12.

²⁵ The Alliance's New Strategic Concept, signé par les chefs et représentants d'états de l'OTAN, Rome, 7-8 novembre 1991.

²⁶ Idem.

dûs aux problèmes économiques, sociaux et politiques, incluant les tensions ethniques et les contentieux territoriaux. Il prend également en compte les dangers de conflits externes à l'Alliance pouvant avoir des retombées sur cette dernière. Finalement, ces horizons sont élargis à la "Méditerranée du Sud" et au Moyen-Orient.²⁷ En formulant ce concept, les membres de l'OTAN ont redonné une nouvelle vigueur à une Alliance à la recherche d'une raison d'être : "NATO is the *essential* forum for consulting among the Allies and the forum for agreement on policies bearing on the security and defence commitments of its members under the Washington Treaty".²⁸

La troisième partie élabore l'idée politique de l'Alliance. Les signataires reconnaissent le fait politique de l'Alliance et la pérennité du forum de dialogue interallié qu'elle constitue. Mais plus encore, ils mettent en exergue la résolution des problèmes par le dialogue politique : "But what is new is that, with the radical changes in the security situation, the opportunities for achieving Alliance objectives through political means are greater than ever before."²⁹ Dans cette même partie, les Alliés mettent en avant une volonté de prévenir les crises et de les résoudre par tous les moyens possibles, l'intervention militaire n'étant que l'un d'entre eux. Cette initiative, à laquelle tous les membres de l'Alliance ont d'emblée adhéré, formalise ce que les Européens ne sont pas arrivés à faire avec la PESC à Maastricht.

La création du **Conseil de Coopération Nord Atlantique** remonte au 20 décembre 1991, journée de la dissolution de l'Union soviétique et de la mise en place de la CEI. Ce conseil, regroupant les pays membres de l'OTAN, vise à élargir la base de dialogue vers les pays non-membres afin de prévenir, voire de régler, les problèmes de sécurité. Par le biais du Conseil, les pays membres ont pris le virage d'une cohabitation aux couleurs de la rééducation. Des programmes de consultations et de coopération économique, politique et de défense ont été mis en place pour assurer une transition paisible des pays d'Europe centrale et orientale.³⁰ En 1992, l'OTAN avait établi sa raison d'être en offrant à ses membres un forum de sécurité dans un système structuré. Les États-Unis faisaient partie intégrante de l'architecture de l'Europe.

• **L'OTAN dans les Balkans**

La crise dans les Balkans et l'empressement des Nations unies à prendre le contrôle de l'opération a permis à l'OTAN de prendre le recul et le temps nécessaire pour préparer et entamer sa transformation. Du point de vue politique, l'élargissement de l'organisation vers les PECO a assuré un ancrage solide. Du côté militaire, un changement des mentalités et une adaptation des forces ont été nécessaires. L'OTAN devait devenir un outil malléable, adapté aux besoins de "sécurité" de ses adhérents, qui devait aussi tenir compte des budgets de défense de plus en plus maigres.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem

²⁹ idem

³⁰ OTAN, Manuel de l'OTAN, Bureau de l'information et de la presse, Bruxelles 1996, p.47.

Durant le conflit Bosniaque, les relations ONU - OTAN ont pris la forme de suzerain – vassal. En effet, l'ONU, recherchant un contrôle absolu de l'opération du point de vue militaire et diplomatique, a dicté à l'OTAN ses besoins, principalement du point de vue aérien. Cette relation a mis en évidence les problèmes que les deux organisations avaient à travailler ensemble. L'ONU est une organisation basée sur une logique de diplomatie; l'OTAN a une logique de conflit. Cette confrontation a servi de leçon.

Avec les **accords de Dayton**, l'ONU a, du moins à court terme, admis son incapacité à gérer des crises de formes nouvelles. Sous l'impulsion des États-Unis, l'OTAN, ou du moins ses éléments, peut régler le problème. Elle s'affirme comme une organisation efficace et flexible. Un test peut-être facile, mais qu'aucune autre organisation n'a pu passer. Dans un discours, M.Javier Solana³¹ a souligné les leçons apprises en Bosnie. La première leçon est l'impact mondial d'une crise et ses effets destabilisants. Deuxièmement, il met l'emphasis sur le besoin de flexibilité et d'adaptation de l'OTAN. Clairement, l'OTAN s'est transformée en **outil de règlement de conflit** sous toutes ses formes. Les troisième et quatrième leçons sont liées: le besoin d'élargir la coopération au plus grand nombre d'organisations et de nations volontaires possible. Finalement, l'Europe doit prendre en charge les problèmes européens, à tout le moins financièrement.

• L'OTAN et le Kosovo au début de l'année 1999: vers un nouvel effort Européen?

En ce début d'année 1999, les efforts faits pour régler la crise au Kosovo font écho au discours du Dr Solana. Il semble que les États-Unis essaient de prendre une moindre importance dans la crise. Leurs efforts diplomatiques ne sont pas négligeables, mais ils semblent encourager une prise en charge Européenne: l'envoi d'avions de l'Alliance est une contribution acceptable mais les Américains ne sont pas prêts à envoyer massivement des troupes au Kosovo. L'IESD, qui traduit l'incapacité de l'UEO à s'affirmer, semble devenir le "bras européen" de l'OTAN. Faisant suite à la réunion de Saint-Malo, celle de Rambouillet est initiée par les Européens. Le volet militaire du plan de paix proposé aux protagonistes confirme cette « européanisation »: si un accord parvenait à être conclu, l'OTAN fournirait la force autour de laquelle se jouerait le rétablissement de l'ordre au Kosovo. Grande victoire de fond, l'Alliance s'afficherait comme l'Organisation de Sécurité par excellence. Les troupes seraient placées sous commandement européen.

En ce début du mois de mars, la diplomatie va bon train: les Américains ne recherchent pas la direction de la mission, mais leur influence sur les négociations est bien ressentie. Ils cherchent à obtenir une grande autonomie afin d'assurer la réussite de l'opération. De plus, si le commandement de la force est européen, le chef suprême reste tout de même le SACEUR. Le premier danger ressenti alors pour l'OTAN dans ce processus est la faiblesse de l'accord diplomatique: après presque cinq ans en Bosnie, la SFOR ne peut prétendre à quitter la région. De même, une diplomatie visant à remettre le problème à plus tard risque d'embourber l'OTAN dans une région à risque.

³¹ Dr Solana, Javier, discours à l'Instituto De Defesa Nacional, Portugal, 12 mars 1999

Plus dangereux encore est le risque de l'impasse diplomatique. Dans cette option, la menace de frappes aériennes fait partie de la manœuvre diplomatique pour ramener les Serbes à la table des négociations.

Le dernier danger pour l'organisation est à ce moment écarté: le risque d'impasse militaire. Ces frappes aériennes n'ont pas d'objectifs militaires spécifiques. Pourtant, si à l'issue de ces frappes, l'OTAN faisait face à un président serbe retranché, les options risqueraient d'être limitées. Outre le problème de consensus et de légalité d'une action armée au Kosovo, l'OTAN ferait face à une véritable guerre.

Sur le plan militaire, l'armée Yougoslave possède potentiellement 90000 soldats (terre) avec 1300 chars et une brigade de défense anti-aérienne, 4 sous-marins, 4 frégates, 80 Mig et 8 bataillons anti-aériens. Sans faire de processus élaboré, nous pouvons établir un rapport de force de 5 à 1 pour l'OTAN. Cette somme considérable nécessiterait un effort incroyable, une planification minutieuse et prendrait un temps assez long, sur un terrain très difficile (pas le désert) avec un risque très élevé de pertes humaines.

Le fait que le président serbe profite de cette option pour accroître l'épuration ethnique dans la province n'est à ce moment pas envisagé.

La menace des frappes aériennes ayant plané sur l'ensemble des négociations, il n'y a d'autre option que de déclencher l'opération à l'issue de l'échec du processus diplomatique.

• Les frappes aériennes

Ainsi, les frappes aériennes ont été déclenchées, sous l'égide de l'OTAN, avec les conséquences que nous connaissons maintenant. Il est facile pour certains de dire que ce sont les frappes de l'OTAN qui ont entraîné la répression au Kosovo et l'exode massif des réfugiés. Personne ne sait ce qui ce serait passé dans un autre cas.

Cette intervention permet quelques constats. Le premier concerne la légitimité de l'action de l'OTAN. C'est en effet un aspect les plus contestés, notamment par la Russie, la Yougoslavie elle-même, et une partie de la classe politique occidentale. La France et l'Allemagne, qui avaient posé pour principe le mandat de l'ONU pour des frappes aériennes, ont finalement décidé de s'en passer et de participer à l'opération.

Ce revirement consacre ce qui devrait créer un précédent: le droit à l'autosaisine de l'OTAN, dans une région hors-zone OTAN, et sans mandat de l'ONU, même si certains voient en la résolution 1160 la légitimité de cette action. Ce fait est une réponse sans ambiguïté à la question de la place des organisations dans

l'architecture de sécurité européenne. L'OTAN est devenue l'institution première de sécurité européenne.

Deuxièmement, on ne peut que constater le peu de poids qu'a pesé la Russie dans la décision. Malgré les condamnations et les menaces qu'elle a proférées dès le début de l'opération, l'OTAN, symbole pour elle de l'hégémonie américaine, l'ennemie de toujours, a déclenché et poursuivi l'opération.

Troisièmement, l'évolution des événements durant cette période conduit à la confirmation de l'émancipation de l'organisation vis-à-vis de l'ONU. Toutes les décisions prises concernant le durcissement des frappes, leur élargissement, ou encore leur diversification a été prise au niveau du Conseil de l'OTAN. Même la décision de l'embargo pétrolier n'a pas été entérinée par l'ONU.

• *Quel avenir?*

Certains dénoncent le manque d'efficacité des frappes aériennes, et concluent à un « fiasco » militaire. Certes, après plus d'un mois d'attaques aériennes, après l'embargo pétrolier, après la perte d'usines et de voies de communication, le président Milosevic continue à se retrancher et à défier la Communauté internationale. La Yougoslavie est affaiblie mais ne plie pas.

Trois options sont maintenant possibles. Soit la diplomatie revient sur le devant de la scène, soit l'OTAN continue les frappes aériennes, mais l'on ne sait combien de temps il faudra pour obtenir un résultat. Soit enfin une offensive terrestre devra être lancée.

Dans tous les cas, les conséquences pour l'OTAN seront vraisemblablement les mêmes. Il est quasiment certain que dans les deux derniers cas, le conflit se terminerait par une « reddition » de Milosevic, celui-ci se posant alors en « sauveur » du peuple serbe ou ayant été renversé. Dans la première hypothèse, quel que soit le médiateur, il serait alors « évident » que ce sont les frappes qui ont conduit au succès des négociations. Quel succès alors pour l'organisation, qui entérinera à la fois son nouveau concept stratégique, sa capacité d'adaptation, sa capacité militaire et, finalement, son leadership parmi les organisations à vocation de Sécurité et de Défense.

Enfin, autre conséquence de cette phase, l'hégémonie américaine n'en ressortira que grandie. En effet, devant l'impuissance des pays européens à gérer cette phase, devant leur manque de moyens, la preuve est faite que seuls les Etats-Unis ont la capacité d'imposer leur volonté et d'assurer la paix en Europe, en particulier, et dans le monde en général.

Si tous les dirigeants européens sont unanimes à reconnaître la suprématie de l'OTAN, une médiatisation bien menée suffira à faire taire tous les détracteurs.

• **Les enjeux pour l'OTAN**

Au début de l'année 1999, les enjeux pour l'OTAN étaient les suivants:

- la place de l'organisation dans le concert des organisations à vocation de sécurité
 - la réforme interne et le nouveau concept stratégique, garantie de la survie de l'Alliance
 - l'élargissement à l'Est, avec ses incidences stratégiques (vis-à-vis de la Russie et de l'Europe) et économiques (mise en interopérabilité des matériels et des forces)
 - le rôle et les objectifs du CPEA vis-à-vis de l'OSCE
- et, d'un point de vue plus militaire,
- la répartition des postes de commandement entre Européens et Américains
 - le financement de la structure militaire intégrée.

A l'issue du premier mois de frappes aériennes en ex-Yougoslavie, on peut dire que seuls les quatre derniers points représentent encore un défi.

7. LES ETATS - UNIS

Les Etats-Unis sont actuellement la seule superpuissance au monde. Ils disposent d'une véritable stratégie et des moyens de la mettre en oeuvre, à la fois économiques, politiques, diplomatiques et militaires, afin d'assurer le leadership mondial dans tous les domaines. L'expansionisme américain est en marche.

- ***Les Etats Unis, l'ONU et la gestion des crises***

Les Etats-Unis ont tiré des enseignements des interventions, qui les ont impliqués dans les actions de l'ONU au cours de cette période : Somalie, Haïti et Bosnie. Toutes ces interventions ont fourni la preuve que l'ONU n'était pas un instrument adapté à la gestion des crises actuelles.

Pour les Etats-Unis, **l'ONU apparaît tantôt comme un danger face à la préservation de l'identité nationale, tantôt comme un possible instrument de pouvoir**. A cet égard l'attitude d'opposition ouverte à M. Boutros Ghali était ambiguë. D'une part, elle répondait à la volonté de déstabiliser et restreindre les pouvoirs de l'ONU. D'autre part, elle s'inscrivait comme partie intégrante d'une politique visant à soumettre l'ONU à la puissance hégémonique des Etats-Unis, politique menée par l'Administration depuis quelques années déjà.

En 1996, les Etats-Unis s'étaient ainsi opposés à la réélection de Boutros Boutros Ghali en raison d'une divergence de fond. Les reproches faits par Washington au Secrétaire général portaient sur :

- une mauvaise gestion à la fois administrative, financière et opérationnelle, en particulier depuis l'intervention de l'ONU en Somalie (et les conséquences en pertes humaines pour les Etats-Unis); critique confortée ultérieurement par les dysfonctionnements apparus dans le règlement de la crise yougoslave;
- une incapacité à anticiper et à mettre en oeuvre les réformes nécessaires à l'adaptation de l'ONU au nouveau contexte international de menaces et de crises;
- une conception trop "indépendante", selon Washington, de la fonction de Secrétaire général, avec pour preuve la réaction d'hostilité des médias américains lors de la publication du rapport de l'ONU sur le massacre de Cana au Liban. On peut à cet égard s'interroger sur le lien entre le lobby pro-israélien

aux Etats-Unis et le discrédit porté sur le diplomate égyptien.

En dépit des réformes déjà largement engagées sous son impulsion, M. Boutros Ghali n'avait pu échapper à ses détracteurs américains. Les défenseurs des valeurs américaines ultra-nationalistes allaient même jusqu'à le rendre responsable d'une menace virtuelle sur le principe de « souveraineté nationale », représentée par l'existence d'une organisation supra-nationale pouvant utiliser des moyens militaires.

En particulier, pour obliger le Président à se dégager des obligations des Etats-Unis vis-à-vis de l'ONU, le Congrès, déjà éprouvé par la guerre du Vietnam, lance des projets de lois contraignantes (Peace Powers Act, National Security Revitalization,...) et bloque le système légal des autorisations (budgétaires, attributions spéciales de fonds, nominations du corps diplomatique,...). L'action des Etats-Unis porte atteinte au fonctionnement de l'Organisation des Nations unies (remboursements de la dette, volant des futures contributions financières), et met en cause le crédit politique de l'institution.

- ***Des contraintes de politique intérieure***

Les décisions américaines en matière de gestion de crises s'inscrivent dans un contexte de rationalisation des efforts, de restructuration des moyens et des forces, de la RMA (Revolution in military Affairs), mais aussi de concepts militaires de « zéro mort » et d'engagement « a minima ». En outre, la politique américaine de gestion des crises doit prendre en compte deux exigences contradictoires :

- celle du pouvoir exécutif, qui souligne la **nécessité d'insérer les actions américaines au sein d'instances multilatérales**, sous réserve que les enjeux aient une incidence sur les intérêts vitaux du pays, que les ressources soient disponibles et que le droit unilatéral de décision soit préservé,
- celle du pouvoir législatif, qui défend plutôt une conception réaliste, fortement unilatéraliste, à laquelle s'ajoute la volonté affichée de **limiter le pouvoir décisionnel du Président** en matière d'engagement des troupes à l'extérieur.

Il semble désormais acquis que les Etats-Unis adopteront une démarche unilatéraliste dans leurs choix. Ainsi, s'agissant des interventions extérieures, le gouvernement américain, qui subit des pressions politiques, tend désormais vers une approche pragmatique, qui dépend de la réalité des « intérêts vitaux » des Etats-Unis.

Ainsi, on ne peut ignorer que l'US Defense strategy prône le maintien voire le développement du leadership politique et militaire des Etats-Unis au sein de l'Alliance.

Les Etats-Unis, en tant que puissance stratégique, entendent toujours rester omniprésents sur la scène internationale. Cependant, ils ne souhaitent plus aujourd'hui disperser leurs actions pour se transformer en gendarme du monde. Le leadership est conçu comme une présence politique incontournable sur la scène internationale, soutenue, le cas échéant par l'imposant arsenal militaire dont ils disposent.

- ***Orientations politiques générales en matière de gestion des crises***

Première puissance stratégique et nucléaire, membre permanent du Conseil de sécurité, les Etats-Unis entendent **préserver leur leadership mondial** dans les affaires de sécurité.

Dans le contexte stratégique évolutif actuel, ils sont présents dans la gestion de la plupart des conflits. Cependant, des contraintes financières et humaines leur font aujourd'hui préférer les actions unilatérales ou celles de coalitions d'Etats, plus maniables, aux interventions multilatérales de l'ONU.

Reprochant à l'ONU ses carences de fonctionnement et ses absences de résultats, les Etats-Unis entendent **adapter leurs interventions à la réalité de leurs intérêts vitaux**. Cette politique se matérialise dans leurs actions au Moyen Orient, dont les objectifs sont principalement économiques, en Asie, où les objectifs revêtent un caractère stratégique, ou en Haïti, qui constitue une zone d'influence directe. La Tchétchénie ou l'Algérie n'ont en revanche visiblement suscité qu'une pression diplomatique.

Les actions américaines actuelles tendent à **limiter l'autonomie des Nations unies**. Si les Américains sont favorables à une tutelle de l'ONU pour initier des interventions sous mandat multinational, ils sembleraient souhaiter **déléguer les responsabilités politiques et militaires** soit :

- à des organisations régionales, propres à chaque continent, au sein desquelles ils seraient présents et détiendraient une influence prépondérante. Chacune de ces architectures de sécurité devraient comprendre des structures lui conférant une large autonomie politique et militaire ; en outre, au sein de chacune de ces structures, aucun pôle de puissance, autre que le pôle américain, ne devrait émerger ;

- à des Etats ou des groupes d'Etats en fonction de leurs intérêts nationaux propres.

Aussi est-ce tout naturellement qu'en Europe, face à un conflit du type de ceux rencontrés en ex-Yougoslavie, les Etats-Unis préfèrent opter pour une gestion de crise dans le cadre d'une organisation régionale, telle que l'OTAN, à laquelle ils souhaiteraient attribuer des compétences politiques. Le maintien des structures de l'Alliance et son adaptation aux exigences du nouveau contexte international deviennent en effet la pierre angulaire de la politique américaine de sécurité en Europe.

- **Les Etats-Unis, l'OTAN et la gestion des crises en Europe**

Le Sommet de l'Alliance atlantique d'avril 1999, qui s'est tenu à Washington, revêtait de grands enjeux politiques en matière de gestion de crise. Les Etats-Unis ont en effet en particulier proposé et fait adopter une nouvelle fonction essentielle pour l'Alliance dans le prochain concept stratégique. En plus des trois fonctions du concept de 1991 (préservation de la stabilité en Europe, coopération dans la défense des intérêts vitaux, défense collective), « la réaction aux crises qui affectent la stabilité en Europe ou ayant des implications pour les intérêts communs » a été ajoutée comme nouvelle fonction.

Une telle décision permet **d'orienter les capacités militaires et la planification de défense dans la direction souhaitée par les Américains**. La définition d'intérêts communs aboutit à mettre les nouvelles missions au même plan que la défense collective, ce que la France avait, jusqu'alors, refusé.

La question de **la base légale des opérations non-article 5** qui constituait un élément de divergence entre les légalistes (France, Allemagne) et les pragmatiques (Etats-Unis, Grande Bretagne) a également été résolue. La volonté américaine consistait à faire en sorte que l'Alliance puisse s'affranchir en permanence de l'autorité du Conseil de sécurité des Nations unies en traitant au cas par cas la notion de base légale, un mandat étant toutefois souhaitable. La volonté française, quant à elle, consistait à préserver la primauté du rôle du Conseil de sécurité. La déclaration ministérielle du 24 avril 1999, signée lors du cinquantième anniversaire de l'OTAN, reconnaît « la responsabilité primordiale du Conseil de Sécurité des Nations unies dans la maintien de la paix et la sécurité internationale », même si les termes « responsabilité primordiale » devront maintenant être interprétés.

S'agissant de **l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD)**, les Etats-Unis y semblent plutôt favorables, à condition que n'émerge aucun pôle de puissance au sein d'une éventuelle future architecture européenne de défense. Ainsi, l'initiative de Saint-Malo semble accueillie de façon positive par les Américains qui ont reçu de la France les garanties que les Européens ne cherchaient pas à concurrencer l'OTAN. Madame Albright a, par ailleurs, insisté sur les trois écueils que les Européens devaient éviter vis à vis de l'OTAN : la duplication des moyens et des procédures, la discrimination vis à vis des pays qui pourraient poser des problèmes d'un point de vue institutionnel et le découplage entre Américains et Européens. Le thème du « sequencing » (subordination de l'Union européenne à l'OTAN) sera par ailleurs un cheval de bataille américain.

- **Application à la Bosnie et au Kosovo**

S'agissant du conflit bosniaque, sur le plan international, avant de prendre la décision d'intervenir avec le soutien actif de l'OTAN, afin de préserver la stabilité régionale, les Etats-Unis ont laissé la situation s'enliser, mettant en évidence les insuffisances de l'ONU et l'échec d'une action commune européenne.

Dans le domaine de la politique intérieure américaine, en 1995, à quelques mois des élections présidentielles, le Congrès avait d'abord adopté une politique d'obstruction systématique, qui avait, dans un premier temps, fragilisé la position du Président Clinton. Ne cédant rien sur le fond des engagements pris vis à vis des Européens, le Président Clinton avait évolué dans un espace extrêmement contraint de triple obligation de « zéro mort », de délais limités, et de stratégie de sortie.

S'agissant du Kosovo, les Etats-Unis ont, dès le début du conflit yougoslave, montré leur préoccupation à l'égard de la situation dans cette province de la RFY. Le Président Clinton s'est montré attaché à des mesures favorisant l'autonomie de la région tout en ne soutenant pas officiellement un processus conduisant à l'indépendance. Les Américains rendent ouvertement, et de façon insistante, responsable de la situation le Président Milosevic, sur lequel ils font directement pression et auquel ils font endosser la totalité des responsabilités touchant le blocage du processus de règlement du conflit. Il est toutefois nécessaire de rappeler que ce sont les Etats-Unis qui ont fait entrer de plein pied l'UCK sur l'échiquier politique légal en prenant les premiers des contacts avec ses représentants dès l'automne 98, alors que le mouvement cherchait les moyens d'une reconnaissance internationale.

La crise du Kosovo a offert aux Etats-Unis l'opportunité d'impliquer le plus possible l'OTAN dans le processus de règlement du conflit et d'appliquer les principes du nouveau concept stratégique de l'Alliance.

8. LA RUSSIE

La chute du mur de Berlin a conduit à la désagrégation de l'URSS. La Russie en est la principale héritière, a récupéré son siège permanent au Conseil de sécurité, et mérite donc une place particulière, au même titre que les Etats-Unis.

- ***La Russie reste une grande puissance mondiale et agit en tant que telle***

L'idée selon laquelle, en cette fin de XXème siècle, la Russie ne peut être considérée comme une puissance globale est aujourd'hui relativement consensuelle. Elle n'en demeure pas moins une réelle grande puissance, et entend bien le montrer à la Communauté internationale.

Si la Russie cherche à nouer des liens de coopération avec l'Occident, elle entend cependant faire prendre en compte son point de vue dans les organisations internationales et ne pas nécessairement se rallier à la position occidentale, le plus souvent dictée par les Etats-Unis.

Ainsi, si la Russie n'est plus en mesure d'imposer son autorité dans les Balkans, elle instrumentalise les conflits régionaux pour maintenir cette position de grande puissance sur la scène internationale.

- ***La Russie, pays clé de l'espace ex-soviétique***

La Russie entend conserver un rôle prédominant au sein de l'espace ex-soviétique. Ceci pour au moins deux raisons.

La première est que la Russie doit **conserver autour d'elle un certain glacis protecteur**. Puissance continentale privée de frontières naturelles suffisamment dissuasives, son seul rempart à l'ouest de son territoire est constitué d'un certain nombre de pays clés comme les pays baltes et l'Ukraine.

La seconde raison revêt une dimension économique. Si la Russie tient à être considérée comme le seul pays garant de la sécurité de la zone, c'est en particulier pour pouvoir continuer à disposer librement des réservoirs de ressources naturelles (pétrole et gaz) présents sur ce territoire. L'offensive américaine, destinée à renforcer l'influence des Etats-Unis dans les pays du sud de l'espace ex-soviétique, doit notamment être contenue par Moscou.

Les prises de position de la Russie sur les conflits dans les Balkans ainsi que l'influence relative de Moscou dans cette région sont donc de nature à montrer aux pays de la zone ex-soviétique que **la Russie est toujours l'élément clé de la Fédération**.

• ***La Russie désireuse de ménager le monde musulman afin de préserver ses intérêts en Asie centrale***

La Russie souhaite à tout prix ménager les pays musulmans impliqués dans les crises qui secouent l'Europe car elle a le souci prioritaire d'éviter un conflit avec les Etats islamiques qui bordent sa frontière sud-est, afin de préserver ses intérêts en Asie centrale.

L'effondrement de l'URSS a en effet fortement bouleversé la situation géostratégique dans la région de la mer Caspienne. Les nouveaux Etats ont pris possession d'énormes ressources pétrolières et énergétiques, convoitées par les investisseurs du monde entier. Dès que l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et le Turkménistan ont obtenu leur indépendance, soutenus dans cet objectif par les courants nationalistes locaux et les puissants intérêts pétroliers occidentaux, la Russie a ainsi perdu, sur les richesses de la région, un quasi monopole, qu'elle ne partageait jusqu'alors qu'avec l'Iran. En outre, le Turkménistan, isolé par le Kazakhstan de tout contact frontalier avec la Russie, s'efforce de développer ses liens avec l'Iran, afin d'accéder au marché mondial en mettant notamment un terme à sa dépendance à l'égard de Moscou dans le domaine des systèmes de communication.

• ***La Russie désireuse de s'ancrer à l'Occident***

Dans l'esprit des élites dirigeantes russes, **Moscou doit avoir une influence majeure sur la stabilité et la sécurité en Europe**. Pour cette raison, la Russie doit avoir un rôle important dans la définition de l'architecture de sécurité européenne. Si la Russie ne peut, même à long terme, devenir membre à part entière de l'Union européenne ou de l'OTAN, elle recherche au moins un type de relations avec ces organisations qui lui confère une influence décisive sur le développement de l'ordre européen de l'après guerre froide.

S'agissant des institutions chargées de la sécurité en Europe, Moscou a cherché à mettre en place une organisation où son influence aurait été prépondérante. La Russie a en effet, dans un premier temps, encouragé la transformation de l'OSCE en élément central de la future architecture de sécurité européenne. Moscou adopte cependant désormais une **position relativement ambiguë**. La Russie s'est en effet quelque peu rétractée en adoptant une position privilégiant la défense de ses intérêts de sécurité dans les pays du « premier cercle », c'est à dire la Fédération elle-même et « l'Etranger proche ». Moscou voit en effet d'un mauvais œil la gestion de problèmes intérieurs à la Fédération par une organisation internationale.

S'agissant des relations économiques, la Russie recherche naturellement un partenariat avec l'U.E., qui pourrait être le moteur prépondérant de **l'intégration du pays dans l'économie mondiale**, en facilitant, voire en imposant, les réformes économiques et sociales. Cette intégration au système économique occidental serait

le meilleur garant d'un non retour à un système autoritaire et à une gestion économique de type socialiste, néfaste pour le pays lui-même et pour la paix dans le monde.

La participation de la Russie à la gestion des crises en Europe est donc une opportunité, voire une nécessité, pour Moscou car elle lui permet d'affirmer son ancrage à l'ouest. Cette dimension doit par conséquent être prise en compte dans les processus de règlement des conflits européens.

• *La Russie méfiante vis à vis de l'OTAN ne peut laisser cette organisation gérer sans elle les crises en Europe centrale et orientale*

Les réactions de la Russie aux perspectives d'élargissement de l'OTAN ont été très virulentes. Celles-ci montrent sans conteste l'inquiétude de Moscou face à la désintégration du glacis protecteur qui l'entourait et la dislocation de son ancien empire au profit d'une zone d'influence occidentale. Le Partenariat pour la paix, devenu Partenariat euro-atlantique, a par exemple indéniablement renforcé les relations entre l'OTAN et les nouveaux Etats indépendants, qui recherchent un contrepoids à l'influence russe.

Certes, la signature en mai 1997 de « l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la fédération de Russie » a marqué un assouplissement des positions russes. Le Conseil permanent conjoint se veut une enceinte privilégiée d'association de la Russie à la gestion des crises par l'OTAN et souligne ainsi le statut particulier de la Russie parmi les pays de l'ex Union soviétique.

La gestion des crises en Europe doit donc tenir compte de cette double dimension : la frustration de Moscou en raison d'une perte d'influence dans certains pays ex-soviétiques et la volonté de bénéficier d'un droit de regard, faute de pouvoir bénéficier d'un droit de veto, sur les agissements de l'OTAN.

• *la gestion des crises comporte des enjeux économiques à l'égard desquels la Russie ne peut rester indifférente*

Les enjeux économiques liés à la reconstruction après un conflit sont très importants.

Dans le domaine économique, dans la région des Balkans, l'influence américaine est très grande. Il est logique que la Russie veuille être présente sur ce terrain, alors même que son influence dans la zone est historique et repose sur deux facteurs essentiels : d'une part, la recherche traditionnelle par Moscou d'un accès aux mers du sud, et d'autre part, l'influence de la religion orthodoxe.

En effet, dès 1774, grâce au traité russo-ottoman de Küçük-Kaïnardji, le Tsar de Russie devient le protecteur des chrétiens orthodoxes de l'empire ottoman. La Russie s'ouvre alors l'accès aux mers du sud et, par la même occasion, étend son influence dans les Balkans.

Par ailleurs, la solidarité qui existe entre la Russie et certaines populations des Balkans doit être mise en rapport avec leurs origines slaves communes. Les Serbes, qui revendiquent leur qualité de peuple slave, se trouvent ainsi liés à la Russie et montrent à l'égard de l'Occident, comme de ses organisations internationales, une méfiance certaine.

Enfin, la communauté de religion, orthodoxe, qui existe entre les peuples russe et serbe, associée au renouveau de l'Eglise orthodoxe depuis l'effondrement du bloc communiste, sont des facteurs de nature à favoriser un certain soutien de Moscou à Belgrade.

9. LES PUISSANCES EUROPEENNES

La crise en ex-Yougoslavie tout au long de la décennie 90 a mis en exergue l'incapacité des pays européens à résoudre une crise se déroulant sur son sol.

En dépit de l'existence de forces et de moyens de commandement, l'Europe a cruellement manqué de moyens propres d'évaluation de situation de crise, de définition d'options stratégiques et de suivi des opérations militaires.

En matière de gestion de crises, les puissances européennes mènent des actions politiques et diplomatiques de manière individuelle ou collective dans le cadre de l'UE mais ne disposent pas des capacités militaires crédibles sur lesquelles reposent une politique et une diplomatie puissantes. Alors que tous ces pays sont membres des mêmes organisations à vocation de sécurité ou de défense, ils n'arrivent pas à s'accorder sur l'organisation à privilégier, sur les cadres et les domaines d'action ou les options stratégiques à définir.

Tout a été dit et écrit sur l'incapacité des Européens à agir efficacement en matière de gestion de crises. Nous allons ainsi essayer de faire une synthèse des raisons qui conduisent à cette incapacité.

1. Les divergences concernant l'Europe de la Défense

Nous n'insisterons pas ici sur les divergences de vue maintenant bien connues qui ont empêché la création d'une véritable identité européenne de sécurité et de défense, que ce soit au sein ou en dehors de l'OTAN. Les conceptions différentes de la sécurité européenne et de la place que les Etats-Unis doivent occuper dans ce domaine, les enjeux liés au retour de la France au sein de l'organisation militaire intégrée de l'Alliance en termes de postes de commandement et de répartition des responsabilités ont été les principales sources d'opposition.

Les dernières évolutions dans ce domaine, en particulier le « revirement » apparent du Royaume-Uni à Saint-Malo, sont l'objet du point 6.

2. La lutte pour le leadership en Europe

Un autre point bloquant en Europe est la lutte pour le leadership européen. En fait, les pays s'allient par paire, en fonction des domaines concernés dans les négociations qui touchent à l'Europe, pour empêcher que le troisième ne prenne ce leadership. Actuellement, on ne peut nier que l'Allemagne possède le leadership économique. Le Deutschmark, maintenant l'Euro, a occupé les premières places sur les marchés financiers. En termes d'exportations, l'Allemagne est le principal exportateur de l'Union européenne vers la Russie, les

pays d'Europe centrale et orientale, voire le reste du monde. Le Royaume-uni et la France se partagent, quant à elles, le leadership politique et diplomatique, ainsi que le leadership militaire. Ainsi, l'ensemble des négociations qui se déroulent à Bruxelles ou ailleurs, quel que soit le domaine, a pour but qu'aucun des pays ne récupère le leadership global.

3. Des intérêts divergents

Ces trois pays ont également des intérêts divergents. Ils n'acceptent pas qu'une décision globale, qui pourrait être bénéfique pour la communauté européenne en termes d'émancipation, remette en cause les exclusivités qu'ils détiennent ou les relations privilégiées qu'ils entendent conserver avec les pays qui, traditionnellement, font partie de leurs zones d'influence: l'Afrique noire et le Maghreb pour la France, le sous-continent indien ou, d'une manière générale, les pays du Commonwealth pour le Royaume-uni, l'Est européen pour l'Allemagne.

4. Des spécificités nationales

Ces trois pays présentent également des spécificités qui, sans avoir une relation directe avec le domaine de la gestion des crises, sont également des éléments qui pèsent dans les négociations générales concernant l'Europe.

Les questions liées aux concepts de défense et aux doctrines nucléaires font partie de ces points bloquants. Ainsi, tout oppose l'Allemagne, adepte de l'abandon du nucléaire, au Royaume-Uni, fervente partisane de la doctrine OTAN qui prône la frappe pré-nucléaire, et la France, dont le nucléaire est exclusivement réservé à la dissuasion contre toute agression de nos intérêts vitaux. Purement national, le nucléaire français ne saurait être, en l'état actuel des choses, intégré à l'OTAN ou être l'objet d'une souveraineté partagée avec d'autres pays européens.

5. Des contraintes intérieures

De plus, les trois pays possèdent des logiques constitutionnelles différentes et des particularités nationales.

La France dispose d'un système que nous qualifierons de « présidentiel ». C'est le Président de la République qui est à la fois responsable de la politique étrangère et chef des armées. Dans tous les cas, il impose la conduite à tenir et la participation des forces armées françaises aux éventuelles opérations liées aux volets militaires de la gestion de crises. L'ensemble de la politique et de la diplomatie est ensuite mis en oeuvre par le ministère des Affaires étrangères, essentiellement par la Direction des Affaires stratégiques de défense (DASD). Les

militaires exécutent ensuite ce qui est négocié par le ministère des Affaires étrangères.

En Grande-Bretagne, c'est le Premier ministre qui est responsable de ce domaine et le ministère de la défense (MOD) qui en assure la mise en oeuvre.

En Allemagne, les pouvoirs sont partagés entre le Chancelier qui conduit la politique étrangère, le ministre de la défense qui est Chef des Armées et la Bundesbank qui gère les finances. Une action militaire nécessite donc l'accord de toutes les parties. Enfin, l'Allemagne est confrontée à ses tendances pacifistes et écologistes au sein de la population, ce qui conduit les divers responsables à souvent concevoir mais rarement agir.

6. La prise de conscience européenne

Une prise de conscience s'est instaurée sous l'impulsion de la France et du Royaume-uni.

Après les propositions formulées le 26 août 1998 devant les Ambassadeurs par le Président Chirac, prévoyant notamment l'intégration progressive de l'UEO dans l'UE sous la forme d'une agence de défense articulée naturellement sur l'OTAN, et l'étude de la création d'un Conseil des ministres de la Défense de l'UE, ainsi que l'annonce par M. Blair le 24 octobre 98 à Pörschach d'une initiative en faveur de la progression vers une défense européenne, **la déclaration franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 98 a posé les bases de la création d'une capacité autonome d'action de l'Union européenne appuyée par des moyens militaires crédibles.**

On assiste donc à un tournant important visant à doter l'UE de la capacité de décider (capacité européenne de planification stratégique) et d'agir, cette dernière englobant la capacité de mener des actions soit en ayant recours aux moyens de l'OTAN et au pilier européen, soit en s'appuyant sur des capacités européennes autonomes.

- La France

1 - La France a toujours soutenu que la construction de l'Europe serait incomplète tant qu'elle ne s'étendrait pas à la sécurité et à la défense. La déclaration franco-britannique de Saint-Malo, le 4 décembre 1998, a posé les bases et fixé le cadre du développement des capacités nécessaires à l'Union européenne pour assumer ses responsabilités propres, mettre au point des stratégies communes et engager des actions militaires, dans le cadre d'une politique de défense. En particulier, dès l'émergence d'une crise, l'UE, à l'instar d'autres enceintes internationales, doit être capable d'engager un processus décisionnel en son sein. Le Conseil européen de Vienne s'est félicité de la déclaration adoptée à l'occasion de Saint-Malo et a pris acte que « la politique étrangère et de sécurité commune doit

s'appuyer sur des capacités opérationnelles crédibles si l'on veut que l'UE soit en mesure d'occuper pleinement la place qui lui revient sur la scène internationale ».

Quelle que soit la forme que prendra l'Europe de la Défense, elle se situe d'abord dans la sphère intergouvernementale de la construction européenne et respecte ainsi la souveraineté du choix des Etats membres et le principe du maintien permanent des moyens employés sous contrôle national. L'Europe de la Défense ne peut se construire sur un vide institutionnel ; elle est dans une filière unique PESC/Défense.

La prise de décision, comme le contrôle politique des opérations seraient assurés sous l'autorité du Conseil européen, assisté par le Conseil affaires générales (CAG) en configuration « ministre des Affaires étrangères et de la Défense », et des organes politiques et militaires (réunion des ministres de la Défense ; comité politique et de sécurité, comité militaire notamment) comparables à ceux qui existent aujourd'hui dans l'UEO. La tenue de conseils mixtes (Affaires étrangères et Défense) facilitera la mise en oeuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam et, éventuellement, le transfert à l'UE des compétences relevant actuellement de l'UEO. Dans l'immédiat il est nécessaire que l'UEO subsiste tant que ne seront pas créés tous les organes politiques et militaires nécessaires à l'UE pour jouer pleinement son rôle dans le domaine de la sécurité et de la défense.

L'introduction à terme d'un Conseil des ministres de la Défense bien que non formellement prévue par le Traité d'Amsterdam, s'inscrit bien cependant dans l'esprit des traités.

2 - Pour la France, on ne peut dissocier décision et moyens de soutien à la décision. Pour gérer des crises, y compris en engageant des moyens militaires, l'UE devra disposer d'un organe capable de fusionner les synthèses de renseignements en provenance des nations, d'évaluer les situations dans leur dimension politique et militaire et de définir les options stratégiques ("estimation stratégique"). Cette structure unique (Etat-major européen), serait susceptible d'être renforcée le cas échéant par les nations en temps de crise. A plus long terme, elle pourrait évoluer vers une Agence de défense où l'état-major européen serait également en charge de la formulation des besoins opérationnels et où pourrait être insérée une fonction armement.

Pour conduire une opération militaire autonome, il faudra disposer d'une structure de commandement et de forces. Une opération européenne pourrait être menée avec une structure de commandement et des moyens de l'OTAN (DSACEUR, PC de GFIM) conformément aux décisions de Berlin dont certaines modalités restent encore à concrétiser. Mais l'Europe devrait pouvoir également mettre en oeuvre une chaîne de commandement autonome à partir des moyens nationaux et multinationaux existants ou à faire évoluer.

Les Européens doivent disposer de capacités de forces adaptées à la gestion de crise, et capables de couvrir tout l'éventail des missions correspondantes. Quel que soit leur cadre d'emploi, les forces, nationales ou multinationales, sont celles des nations et doivent être mises en oeuvre selon le principe de modularité, ce qui

suppose une bonne définition de leurs capacités tactiques prioritaires. Leur harmonisation (modernité, interopérabilité, cohérence opérationnelle et tactique) ne saurait relever exclusivement de l'OTAN et devrait devenir une attribution des ministres de la Défense de l'UE.

Enfin, la France considère que l'UE et l'Alliance ne sont pas en position de concurrence. La "bonne intelligence" doit donc présider à l'émergence d'un consensus (ni fait accompli de la part de l'UE, ni droit de premier refus de la part de l'OTAN). La défense collective, la solidarité transatlantique et les engagements pris au titre de l'article V des Traités de Washington et de Bruxelles ne sont pas en cause.

-Le Royaume-Uni

L'arrivée de M. Blair en 1997 a coïncidé avec l'émergence en Grande Bretagne d'un concept stratégique de Défense pour l'Europe. Les derniers événements en Europe ont fait exécuter un virage majeur aux Britanniques en matière de Défense et leur a permis de reprendre l'initiative dans le domaine de la construction européenne.

Le Royaume-Uni a en effet déjà « manqué » (délibérément) le premier échelon de la construction européenne: la monnaie unique. Cette construction européenne permet à l'Allemagne de monter en puissance politiquement et diplomatiquement. Afin de ne pas rester en marge, et compte tenu des doutes subsistant sur le gouvernement actuel en Allemagne, le Royaume-Uni se devait, en tant que puissance militaire, de contribuer activement à la construction de la « défense européenne ». Ainsi, M. Blair a-t-il eu le mérite de concrétiser à travers la déclaration de Saint Malo une vision stratégique qui impose à l'UE d'avoir une capacité autonome d'action, appuyée par des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser.

Il est à noter qu'il semble exister un axe franco-britannique fort concernant les options envisagées pour la construction de l'Europe de la Défense.

– L'Allemagne

A l'issue du scrutin du 27 septembre 1998, le social-démocrate Gerhard Schröder a mis fin aux seize années de « l'ère Kohl ». En matière de sécurité et de défense, le nouveau chancelier a insisté d'emblée sur le fait que l'OTAN devait demeurer une alliance défensive, et qu'il n'envisageait des interventions de la Bundeswehr que sous mandat de l'ONU ou de l'OSCE.

Ceci étant, l'Allemagne s'est associée à l'intense travail engagé en franco-britannique depuis le sommet de St-Malo et a paru disposée à entériner pour l'essentiel les avancées de l'exercice bilatéral. Cependant, elle défend une position particulière dans les discussions trilatérales qu'elle mène avec ses partenaires

français et britannique. En effet, Bonn est soucieuse de l'aspect institutionnel de l'évolution de l'Europe de la Sécurité et de la Défense. Sa vision est assez linéaire, fondant l'évolution actuelle sur le Traité d'Amsterdam et menant (sur la base de l'article 17 du Traité) à une intégration formelle de l'UEO dans l'UE.

L'Allemagne cherche clairement à se positionner par rapport au dialogue franco-britannique, sachant de plus qu'elle est soumise à une obligation de résultat compte tenu de sa double présidence UEO et UE.

En résumé, la position allemande sur l'Europe de la Défense considère deux options de base :

- 1- Opération sous commandement européen (UE) avec des moyens de l'Alliance,
- 2- Opération autonome.

L'option 1 est clairement préférée car plus « réaliste », la concrétisation passant par les deux étapes suivantes :

- finalisation de Berlin et des accords entre l'OTAN et l'UEO, avant de passer à l'étape suivante (Berlin plus),
- transfert des instruments de l'UEO dans l'UE afin de marquer la volonté européenne d'aller de l'avant en matière d'IESD.

Alors qu'il y a quelques années (au début des événements en Bosnie, par exemple), les Allemands étaient gênés par les limites mises par leur Constitution aux interventions militaires à l'étranger, plus exactement par l'interprétation qu'eux-mêmes donnaient de leur Loi fondamentale, l'Arrêt de la Cour constitutionnelle de juillet 1994 a autorisé la Bundeswehr à participer à des opérations « hors zone » avec ses alliés de l'OTAN. Sous l'influence de son conseiller diplomatique, qui a éprouvé personnellement les conséquences des atterrissements occidentaux en Bosnie, le chancelier Schröder a assuré Jacques Chirac, Lionel Jospin et Tony Blair de la pleine coopération de la Bundeswehr.

L'Europe de la Défense semble en marche. C'est un changement important qui aura sans aucun doute un impact sur la gestion des crises par l'Europe. A titre d'exemple, la détermination européenne avait amené le président Clinton à accepter de fournir une partie du contingent de la force d'interposition prévue par les accords de Rambouillet, malgré les réticences du Congrès et pour la première fois sous commandement européen. Il restera à savoir si le principe de non-duplication des moyens et des procédures permettra l'émancipation européenne.

10. UN NOUVEAU VENU DANS LE PROCESSUS DE GESTION DE CRISE: LE GROUPE DE CONTACT SUR L'EX-YOUGOSLAVIE

L'incapacité de la Communauté internationale à gérer la crise en Bosnie a conduit à la création officielle en avril 1994 d'un nouvel organisme, chargé d'harmoniser les politiques divergentes des Etats: le Groupe de Contact. Il réunit alors les trois puissances européennes, les Etats-Unis et la Russie. A l'issue de la Présidence italienne de l'UE le premier semestre 1996, l'Italie est acceptée au sein du Groupe de Contact en raison de la proximité du théâtre et de l'utilisation de ses bases aériennes au profit des Forces alliées.

Le Groupe de Contact a été l'objet de nombreuses attaques, notamment américaines, a parfois été menacé de disparition, mais reste dans la gestion de la crise au Kosovo un instrument non négligeable.

•Un organisme souple

Le Groupe de Contact est un organisme non officiel, sans statut particulier, sans règles particulières, ce qui lui confère une grande souplesse. Le Groupe travaille à un niveau d'experts ainsi qu'au niveau ministériel. Le niveau des experts ne possède pas de secrétariat, n'émet pas de relevé de conclusions de ses réunions. Les Ministres du Groupe de Contact émettent, quant à eux, des communiqués de Presse.

Le Groupe de Contact a prouvé son adaptabilité lors de la crise bosniaque en prenant diverses formes en fonction de la situation et des avancées dans la résolution de la crise.

N'étant pas officiel, il n'est pas tenu par les règles usuelles de la diplomatie et a ainsi pu exercer une pression constante sur la Serbie dans les années 1994-97. Il a menacé de sanctions économiques les parties qui entraveraient la mise en oeuvre des accords de Dayton dont il était à l'origine. De telles méthodes, qualifiées de « diplomatie agressive » lui ont parfois été reprochées.

L'un des principaux avantages du Groupe est le secret qui entoure les négociations. Il est maintenant connu que cet aspect a permis à maintes occasions à la Russie d'accepter des prises de position qui auraient été difficiles à approuver publiquement au sein d'autres organismes. Cette particularité a ainsi permis de pallier les inconvénients des processus décisionnels des organisations internationales et donc de présenter une position commune des principaux acteurs de la Sécurité européenne.

• Les reproches faits au Groupe de Contact

Outre la « diplomatie agressive », mentionnée ci-dessus, le Groupe de Contact est accusé d'être un « directoire ». Ce sont principalement les « petits » pays européens, comme la Belgique ou les Pays-Bas qui lui reprochent de conduire la politique européenne de Sécurité en général, de préparer les décisions de l'OTAN en particulier.

La question de la légitimité du Groupe a été maintes fois abordée, du fait que les règles de l'UE et du Traité de Maastricht ne reconnaissent que l'autorité de la Troïka et de la Présidence pour la mise en oeuvre de la PESC.

Enfin, on lui reproche également d'être mené par les Etats-Unis, qui profitent de la division des Européens pour asseoir leur volonté au sein d'un organisme qui, tout en n'étant pas officiel, est le seul à avoir eu une visibilité réelle sur le plan politique et diplomatique lors de la crise en Bosnie. De fait, Washington a eu jusqu'à présent plutôt tendance à ne le considérer que comme une « chambre d'enregistrement » de ses décisions ou un bouc émissaire en cas d'échec de ses initiatives.

• Le Groupe de Contact et la crise au Kosovo

Complétant ses recommandations sur la mise en oeuvre du plan de Dayton, le Groupe a dès le début de l'année 1997 entamé le travail sur le Kosovo.

Ayant depuis la sortie de la crise en Bosnie trouvé une certaine reconnaissance internationale, il s'est ainsi vu confier des « mandats » par le Conseil de sécurité des Nations unies dans les résolutions 1160 du 31 mars 1998 et 1199 du 23 septembre 1998, le Conseil lui conférant à cette occasion la légitimité qui lui faisait défaut.

Le Groupe de Contact a ainsi fait une dizaine de déclarations, qui dénonçaient toutes les actions violentes et proposaient diverses approches aux Organisations internationales et à l'ONU.

A l'issue de l'échec de Rambouillet, il a pris une position de représentation de la Communauté internationale dont il assume la légitimité. En utilisant l'OTAN comme moyen de pression, il a glissé de la position de négociateur à celui de partie prenante.

Sa faiblesse reste sa composition très occidentale et fortement dirigée par Mme M. Albright, Secrétaire d'Etat américain. En effet, forts du support non officiel de tous les membres, les Etats-Unis sont tentés, selon leurs principes, d'utiliser une approche musclée pour forcer la négociation.

L'absence de règle permet au Groupe de Contact de naviguer malgré les opinions divergentes de ses membres. Le Premier ministre russe E. Primakov a

bien rappelé ce danger dans une déclaration, insistant sur le fait que le Groupe de Contact ne pouvait remplacer le Conseil de sécurité et impliquer l'OTAN dans une action de force:

« Les possibilités de règlement politique sont loin d'être épuisées . [...] Nous refusons que le Groupe de Contact transfère sa responsabilité dans ce dossier vers d'autres organismes souhaitant utiliser la force. » (TF1, 22 mars 1999)

• Quel avenir pour le Groupe de Contact?

On ne sait dire exactement quel sera l'avenir du Groupe, tant il est lié à l'issue de la crise au Kosovo. Il dépendra également des avancées dans le domaine de la PESC et donc de la forme définitive que prendra la représentation européenne en son sein. Le rôle que les Etats-Unis voudront bien continuer à lui faire jouer reste primordial. En faire une institution permanente serait antinomique avec l'idée de la PESC et risquerait de créer une division entre les Européens « puissants » et les autres.

Cependant, il est clair que le principe même du Groupe de Contact est intéressant: il regroupe les Etats qui veulent jouer un rôle dans la résolution diplomatique de la crise et il a prouvé en Bosnie son efficacité.

La création d'un Groupe de Contact pour une crise est donc une chance supplémentaire de succès pour la Communauté internationale.

11. LES MEDIAS

On ne peut aborder la gestion de crises sans parler des médias qui ont, eux aussi, un rôle particulier dans ce domaine. Hormis leur rôle « d'informateur », les médias ont un intérêt à ce que « il se passe quelque chose quelque part ».

• De la logique de l'information...

Le rôle premier des médias est d'informer. Les agences de presse connues, telles Reuters, l'Agence France-press (AFP) ou encore Associated Press (AP) et l'agence TASS, ont ainsi des correspondants dans le monde entier dont le rôle est de transmettre aux médias les informations susceptibles d'alimenter les « journaux », qu'ils soient radiophoniques, télévisés ou encore écrits. Bien souvent, ces « dépêches » se contentent d'exposer les faits sans commentaires.

Les « rédactions » exploitent ces dépêches et rédigent articles et chroniques ou montent les reportages.

Dans le domaine de l'information, une place particulière doit être donnée à la télévision. C'est en effet le média le plus facile d'accès pour la plupart des êtres humains. Il apporte l'image qui permet de recevoir l'information sans être obligé d'imaginer l'événement. Alors que la plupart des chaînes de télévision dépêchent sur place, lorsque le sujet est digne d'intérêt, un « correspondant spécial », elles se contentent parfois de récupérer des images fournies par un prestataire de service dont le rôle est de filmer les événements et de les fournir aux chaînes. Elles ont alors le support sur lequel elles n'ont plus qu'à établir un commentaire.

Alors que le média devrait être un moyen de transmission de l'information, la chaîne CNN est même devenue, pour sa part, le symbole du média qui n'est plus ce moyen de transmission mais une source en tant que telle d'information. Ses images sont en effet diffusées en période de crise aussi bien dans les rédactions que dans les lieux de pouvoir.

• A celle de l'audimat et de l'emploi...

Selon des logiques liées à l'audimat et aux parts de marché, au « tirage » et au financement, à l'emploi même des journalistes, les médias ont besoin des crises pour survivre. On assiste alors à une redondance d'images, toutes plus insoutenables les unes que les autres, à une « lutte » entre les reporters pour obtenir le scoop ou l'interview exclusive, à une **compétition** entre cameramen pour filmer l'émotion la plus vive.

Les chaînes de télévision se livrent ainsi à un ingénieux travail de préparation du journal télévisé, dont les reportages suivent une logique préétablie: le sujet

principal fera la une du journal et l'événement secondaire trouvera sa place dans les faits divers si le créneau imparti au journal le permet. Les séquences filmées dureront le plus souvent entre 20 et 40 secondes, séparées par des analyses ou des commentaires « d'experts ».

Le « 20 heures » est un modèle du genre puisqu'il apporte une information ficelée, logiquement enchaînée et donc démonstrative. La guerre de l'audimat se joue à coups de présentateurs et de reportages.

- **En passant par celle de la désinformation...**

Une ancienne présentatrice du « 20 heures », déclarait un jour qu'elle faisait « le métier le plus beau du monde », car elle pouvait informer le public « de ce qu'elle voulait, de la façon dont elle le voulait, pour le faire réagir comme elle le voulait ».

Les médias peuvent en effet contribuer à façonner la représentation en bien ou en mal de nombreuses situations stratégiques, véritable **travail de façonnement idéologique**.

L'exemple des médias serbes est démonstratif. Alors que les télévisions occidentales regorgent de témoignages des exactions commises par Belgrade et ignorent celles de l'UCK, les chaînes serbes n'y font jamais allusion, à supposer qu'elles en aient connaissance. Elles ne présentent que les attaques de l'OTAN, leurs conséquences et considèrent ces attaques comme une agression contre la Yougoslavie dictée par une logique américaine.

Dans un même ordre d'idées, on ne peut que constater le **message unique** des médias occidentaux. Le président Milosevic est présenté comme un digne successeur du chancelier Hitler. Lorsque ces médias relaient, selon une logique « objective » d'information complète, les médias serbes qui présentent les erreurs commises par les forces occidentales, le mode conditionnel est systématiquement employé, mettant en cause l'information serbe. L'UCK n'est plus, comme les années précédentes, un groupe terroriste, mais une armée de libération du joug serbe et l'opinion publique approuve dans son ensemble les décisions de ses gouvernements.

Les médias occidentaux dénoncent ainsi la désinformation menée par les médias serbes et la **collusion médias - pouvoir politique**. Mais cette dénonciation est-elle même interprétée par certains comme étant désinformatrice et prouvant une collusion similaire chez les « Occidentaux ».

Dans son livre « Petite histoire de la désinformation », Vladimir Volkoff effectue une analyse poussée de ce qu'il appelle « *la manipulation de l'opinion publique, à des fins politiques, avec une information traitée par des moyens détournés.* »

Il démontre en particulier, preuves à l'appui, que la crise bosniaque fut un « cas d'école ». Ommission ou négation des faits, modification des circonstances,

estompement ou camouflage ont fait partie des **techniques de désinformation**. On y trouve un « client », un « agent », des relais et un thème récurrent de l'information.

La transposition de ce cas d'école au Kosovo pourrait certainement être démontrée par ce même auteur: le thème récurrent serait la diabolisation de Milosevic et des forces serbes, il ne lui resterait qu'à présenter le client, l'agent et les relais. Elle ne saurait toutefois effacer les réels massacres qui se déroulent dans cette région ni remettre en cause la responsabilité, au moins partielle, du président yougoslave.

Un « *petit malin* » pourrait même demander à Mr Volkoff dans quelle mesure il ne se livre pas lui-même à de la désinformation.

Enfin, il faut signaler le rôle des médias vis-à-vis des ONG, en tant que relais des besoins financiers et matériels de ces dernières.

En fait, le principal reproche qui peut être fait aux médias est leur **manichéisme réducteur**, qui dessert la gestion de crise en l'éloignant de la compréhension du réel dans toute sa complexité. Car la situation, nous l'avons vu précédemment, est autrement plus complexe que celle présentée généralement.

L'éternel problème de l'information et de la désinformation, de la manipulation du public et de la déontologie des journalistes ne sera pas résolu ici. Un constat peut néanmoins être établi: les pays occidentaux ne disposent pas réellement d'une presse d'information, mais disposent plutôt d'une **presse d'opinion**. L'information radiophonique et télévisuelle est, quant à elle, dirigée par la logique de l'**audimat** et du sensationnel dans la plupart des cas.

Il est toutefois incontestable que, sans les médias, les pouvoirs politiques ne réagiraient pas de manière identique. On ne peut être sûr que, sans les médias, la Communauté internationale chercherait à résoudre de telles situations de crise. Car les médias sont aussi un « garde-fou » contre l'inaction ou la « magouille ». Il resterait encore à savoir s'ils agissent de manière autonome ou s'ils sont également manipulés. De dire de journaliste, le pouvoir politique n'exercerait plus ni contrôle ni censure!

• Jusqu'à la « guerre de l'information ».

Alors que la guerre du Golfe avait consacré la chaîne CNN comme chaîne mondiale de l'information, le conflit au Kosovo donne pour la première fois un rôle significatif dans un conflit armé au réseau des réseaux: l'Internet.

On trouve en effet sur **Internet** une multitude de sites traitant de la crise au Kosovo. Pour la première fois, le Web et le courrier électronique sont utilisés par l'ensemble des protagonistes. Ils y exposent leurs idéologies, leurs thèses, les événements sur le terrain, y diffusent leurs communiqués, tout ceci sans la moindre censure. Les « sites » sources d'information ou de désinformation sont

innombrables. Mais l'utilisation du Web va encore plus loin: les serbes ont inondé, presque saturé, le site de l'OTAN de messages électroniques (« e-mails ») dénonçant les frappes aériennes, et les principaux fournisseurs d'accès ont ouvert des « forums de discussion » en temps réel ou par messagerie ou chacun peut s'exprimer.

De ce développement de l'Internet au « piratage » des sites, voire des réseaux internes dont un des éléments y serait connecté, il n'y a qu'un pas à franchir. On peut imaginer sans efforts que les réseaux de l'OTAN puissent être piratés par des « hackers » semblables à ceux qui ont attaqué les sites du Pentagone ou de l'armée américaine ces dernières années.

Il ne semble pas que de telles pratiques aient eu lieu durant ce conflit. Néanmoins, un « surf » sur les sites serbes donne une bonne idée de ce qu'est, en partie, la « guerre de l'information ». Les mots qui reviennent sans cesse sont « *NATO criminals* » ou encore « *NATO aggressor* ». Les exemples qui suivent sont éloquentes:

- « *The NATO aggression against Yugoslavia has caused 100 billion dollars in destruction of economic and infrastructure* »;

- « *NATO aggressor dropped cluster bombs into a bus full of children* »;

- « *The NATO, using chemical weapons,.....* »;

- « *.....appeals to all journalists, particularly CNN's, to launch true reports on the NATO crimes.* »

- « *NATO is using the territory, infrastructure, airspace of Bosnia-Herzegovina and SFOR troops for the aggression against the Federal Republic of Yugoslavia which is contrary to SFOR's mandate as determined by the Security Council and the spirit of the Dayton accords, and that this usurps even the authority of the Security Council.* »

ou encore « *NATO murder of 20 bus travelers* », « *..killing civilians..* », « *NATO committed another horrible crime on Serbs* » et enfin, dépêche qui proviendrait de l'Associated Press, « *The United States hides its dirty wars from its citizens.* »

Il ne semble pas nécessaire de formuler de commentaire supplémentaire. Les thèmes de l'information et de la désinformation, de la guerre de l'information pourraient en effet être développés sans fin.

12. LES « JEUX » DE LA CRISE

Après l'étude des différents « intervenants » dans la gestion de la crise et de leurs logiques et intérêts, considérons maintenant ce que nous appellerons les « jeux de la crise ». Il s'agit certes de jeux bien tristes pour l'humanité, qui ne possèdent pas de règles autres que l'intérêt ou le profit, que nous résumerons ici.

• *La Communauté internationale joue avec les organisations*

La Communauté internationale ne dispose d'aucune organisation possédant toutes les caractéristiques nécessaires à l'imposition de sa volonté. Ainsi, dans la crise du Kosovo, elle les a toutes successivement utilisées: l'UE et l'OSCE pour des actions politiques et des missions d'information, l'OTAN pour des menaces militaires, le Groupe de Contact pour la diplomatie. L'ONU a ainsi reconnu que la gestion de la crise nécessitait une réponse pluri-organisationnelle. La Communauté internationale utilise successivement les différentes organisations, pour essayer de faire pression sur les belligérants, pour les menacer, les ramener à la raison ou tout simplement pour négocier.

Cette attitude a pour effet de ne pas remettre en cause les mécanismes de la gestion de crises et le rôle des organisations et est censé augmenter les chances de réussite de la Communauté internationale. Chaque organisation représente une « pièce de puzzle » que les pays mettent en place en fonction de leurs intérêts.

• *Les Serbes jouent avec la Communauté internationale*

Le fait que la Communauté internationale ait des difficultés à trouver une position commune a permis également à Slobodan Milosevic de « jouer » avec les Occidentaux et la Russie. Les divisions qui règnent au sein des organisations, les relations d'amitié particulières que les Serbes ont avec certains pays lui ont permis de tenir tête jusqu'à ce que les menaces se fassent plus précises. Il lui a suffi de faire preuve de bonne volonté au moment opportun pour entraîner la passivité de la Communauté internationale pendant un certain délai ou pour obtenir la levée des sanctions contre la RFY. L'absence d'actes après les paroles a conduit la Communauté internationale à réitérer ses menaces jusqu'à ce que le Président serbe ne refasse des promesses, et ainsi de suite.

• Les Kosovars jouent avec l'aide internationale

La situation économique difficile, les carences économiques, financières, sociales et alimentaires d'une région ou d'un pays font que la reconnaissance d'une situation de « crise » par la communauté internationale présente des avantages. L'aide humanitaire, financière, économique, alimentaire devient disponible. Les parties en conflit ont donc également un intérêt à ce que la situation perdure pour conserver cette aide. C'est là toute l'ambiguïté qui pèse le plus souvent sur les minorités et les gouvernements qui délèguent l'amélioration de la situation à la Communauté internationale.

Les forces militaires ont également un intérêt au maintien de la situation. Il est maintenant connu que les forces de l'UCK ont, de manière indirecte, récupéré du matériel, reçu un entraînement de la part de la Communauté internationale. Les intermédiaires sont le plus souvent des organisations terroristes ou des Etats qui, officiellement, sont mis au banc de la Communauté, tels la Lybie ou le Hezbollah iranien, et qui sont utilisés par les puissances occidentales pour mener à bien les actions « honteuses » qu'elles ne peuvent mener directement.

• Les « oppositions » intérieures jouent avec les régimes en place

Les oppositions aux régimes en place ont également un intérêt à la dégradation de la situation du pays. Bien souvent muselées par les pouvoirs en place, elles comptent sur les sanctions économiques et politiques prises par la Communauté internationale pour affaiblir le pouvoir et ainsi récupérer des électeurs. Il s'agit là d'un jeu cruel, dans lequel l'opposition nationale exhorte, par des paroles ou des actes de provocation, le gouvernement à mener des actions répressives de plus en plus violentes. Il resterait à s'assurer que ces actes ne sont pas commis par l'opposition elle-même.

Le Monténégro nous fournit un exemple de l'utilisation politique d'une situation au profit de l'opposition au régime. Alors même que le Président Milosevic tente de museler l'opposition, le président de la république monténégrine Djukanovic utilise les exactions commises par Belgrade pour asseoir sa volonté sécessionniste ou se poser en successeur potentiel du premier. Il dénonce ainsi l'attitude « irresponsable » de Milosevic et apporte son soutien à l'opération de l'OTAN. Le Monténégro accueille également les réfugiés du Kosovo. Mais au sein même de la République, ce sont les opposants à Djukanovic qui dénoncent à leur tour sa trahison vis à vis de son « grand frère » serbe.

Dans un même ordre d'idées, l'opération de l'OTAN est dénoncée dans les pays occidentaux par les partis politiques en quête d'électeurs ou les partis « nationalistes » qui refusent « le soutien de la politique américaine et européenne » par leur pays.

• *Les Etats-Unis jouent avec l'Europe*

Enfin, sans vouloir revenir sur l'étude précédemment réalisée, il faut ajouter dans les « jeux » des crises, celui que les Etats-Unis jouent avec l'Europe. En effet, sans vouloir ici faire de l'antiaméricanisme primaire, on ne peut que constater qu'une crise sur le sol européen sert relativement correctement les intérêts américains. Certains vont même à accuser les Etats-Unis de provoquer les crises ou de les entretenir à dessein. Les Russes ont accusé les Américains de gérer la crise du Kosovo de manière à faire entrer la Turquie en Europe, d'y réintégrer l'Islam, afin d'une part de continuer à diviser l'Europe dans le but de mieux régner, d'autre part de diminuer l'influence ou la position en Europe de la Russie, orthodoxe quant à elle, en « offrant » sa place à son ennemi séculaire.

De telles spéculations sont évidemment impossibles à prouver. Néanmoins, l'Histoire regorge d'événements au cours desquels les Etats-Unis et le Federal Bureau of Investigation (FBI) en particulier auraient eu une action certaine. Les prises de pouvoir de certains dictateurs sont parmi ces événements.

Dans la logique du point précédent, les Etats-Unis seraient très efficaces lorsqu'il s'agit pour mettre sur « la place publique » les dossiers litigieux concernant les personnes, les gouvernants, les entreprises ou les pays qui représentent une menace pour leurs intérêts ou même simplement une gêne momentanée.

Enfin, le « jeu » des médias avec l'émotion publique, déjà étudié précédemment, trouve également sa place dans cette liste qui ne se veut pas exhaustive.

13. LES PERSPECTIVES

L'incapacité de la Communauté internationale à imposer la paix si les protagonistes ne le veulent pas se résume donc ainsi:

1. Un principe majeur est en cause: la souveraineté des Etats
2. Il existe une lutte entre les organisations internationales. Sont en jeu:
 - la zone de compétence et le statut juridique des organisations,
 - leur survie, leur financement,
 - leur droit à l'autosaisine,
 - le rôle et la place des organisations, la place des pays dans le concert mondial des nations et même la charte des Nations unies et la Déclaration universelle des Droits de l'homme.
2. Ces organisations n'ont pas de moyens de pression
 - injonctions, pressions économiques, menaces et embargos ne suffisent pas,
 - la plupart ne disposent pas de moyens militaires pour imposer la paix.
3. Le principe du « consensus » ne permet pas de dégager de solution au sein de ces organisations.
4. Les pays qui ont le pouvoir et les moyens ont des intérêts divergents et une vision stratégique du monde différente, parfois des institutions qui ne permettent pas de mener à une politique commune.
5. Ces mêmes pays ont posé des principes qui sont en cause dans les crises, qui sont parfois antinomiques et qu'ils ne savent pas concilier:
 - le droit des minorités,
 - l'intangibilité des frontières,
 - le retour des personnes déplacées et réfugiées,
 - le principe d'impartialité,
 - le droit d'ingérence humanitaire.
6. Les enjeux sont immenses:
 - l'Europe de la Défense,
 - la sécurité européenne,
 - le rôle et la place de l'ONU dans le monde, ce qui revient à dire la place des petits pays et donc l'avenir du monde.

La « Communauté internationale » joue donc avec toutes ces organisations pour essayer de résoudre la crise tout en ne prenant pas de décision irréversible pour l'avenir du globe.

La diplomatie, les menaces ont leurs limites et c'est aux militaires qu'il appartient de fournir la solution. On se « défause » sur eux.

Seule l'ONU possède la légitimité pour imposer la paix, pour décider d'une action militaire en s'ingérant dans les affaires d'un Etat. Les enjeux et les principes cités précédemment conduisent à son inefficacité.

Trouver une solution à cette incapacité de la Communauté internationale revient à répondre à certaines questions:

- A qui d'autre confier la légitimité et la responsabilité d'un engagement militaire?
- A qui confier l'action elle-même?
- Comment faire pour que les pays qui n'arrivent pas à s'accorder y arrivent enfin?
- Comment faire pour que ceux qui arrivent à se mettre d'accord sur un mode d'action ne soient pas bloqués par les autres?
- Peut-on revenir sur les principes de la Charte des Nations unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme?

1. Est-il possible que les pays concernés arrivent à définir une vision commune et des intérêts communs?

Cette solution est utopique et ne mérite pas d'être développée.

2. Peut-on revenir sur les principes de la souveraineté des Etats, du droit des minorités, de l'intangibilité des frontières?

C'est inconcevable, au risque de voir le monde se féodaliser. La multiplication de micro-états non viables pourrait conduire à la crispation nationaliste et le risque d'instabilité augmenterait. Le rassemblement des ethnies, prôné par certains, conduirait à une anarchie mondiale.

3. A qui confier la légitimité et la responsabilité d'un engagement militaire? A qui confier l'action elle-même?

3.1. L'ONU doit elle conserver la prééminence?

L'ONU est la seule organisation qui ait pour le moment la légitimité, dans les textes, de décider d'une intervention militaire. De fait, il peut être estimé que la seule entité capable de régler un différend est l'ONU.

Jusqu'au début des années 90 et encore aujourd'hui, la gestion de crise onusienne se traduisait par la « diplomatie préventive », soit l'envoi d'émissaires et de représentants du Secrétaire général. Cette approche a fonctionné tant que les deux « grands » se trouvaient en ombres et « aidaient » à régler les problèmes. Depuis l'effondrement du bloc soviétique, la libération des « électrons » et l'éloignement des États-Unis de l'Organisation des Nations unies ont grandement affaibli la capacité de cette dernière à régler quoi que ce soit.

3.2. Faut-il institutionnaliser le « Groupe de Contact »?

Démentissant partiellement le constat précédent, le monde diplomatique a vu naître avec le conflit yougoslave une nouvelle forme de gestionnaire : le Groupe de Contact. Puisant son autorité sous l'égide des Nations unies et sa force dans sa neutralité floue et l'image de pays « importants », le concept du Groupe de Contact lui a permis de faire partie intégrante des solutions diplomatiques.

La création d'un Groupe de Contact, faisant rapport au Conseil de sécurité et agissant sous son mandat, mais sans trop de contrainte, laisse à l'ONU une marge de manœuvre acceptable. Ce groupe doit non seulement représenter des pays puissants aux intérêts clairs mais peut aussi comprendre des « petits », dont le peu d'intérêts en jeu peut permettre un dialogue désintéressé avec les protagonistes. L'institution du Groupe de Contact en tant qu'outil de gestion de crise est la nouveauté de cette décennie. Plutôt que le fruit d'une circonstance, ce groupe doit être le produit d'un fin calcul diplomatique, employant toutes les données politiques, économiques, militaires et psychologiques des belligérants.

Ce processus basé sur des équipes de médiation et de négociation doit être intelligemment choisi, en fonction du pays, de la région et des répercussions du conflit en puissance. Les buts à court et long terme doivent être définis. Un « Groupe de Contact » doit avoir des arguments « gradués » de décision, de punition mais aussi de « récompense ». Ce dernier ne doit pas devenir une excuse à l'extorsion mais doit plutôt être perçu comme un « renforcement » positif.

3.3. Faut-il déléguer les pouvoirs de l'ONU au Groupe de Contact? Est-il à ce titre envisageable de lui donner le droit de décider d'une intervention militaire?

Cette solution, qui semble attirante de prime abord, n'est pourtant pas satisfaisante. Elle remettrait en cause le concept même de Groupe de Contact, lui ôtant sa souplesse et sa capacité d'adaptation. Les principes et les méthodes du Groupe seraient remis en cause, l'ensemble des pays de la planète se sentirait concerné et demanderait alors à en faire partie. Le Groupe de Contact ne serait alors qu'une doublure des Nations unies.

3.4. Le Chapitre VIII de la Charte prévoit que les Nations unies peuvent déléguer à des organisations régionales la recherche des solutions à une crise. Est-il alors envisageable, en Europe, de donner à l'OSCE, à l'OTAN ou encore à l'UE les pouvoirs de l'ONU?

Donner l'autorité à une organisation régionale présenterait l'avantage dans un premier temps de s'affranchir des pays d'Asie, de la Chine en particulier, de ceux d'Afrique, d'Amérique latine et de l'Océanie.

L'OSCE est la seule organisation qui regroupe l'ensemble des pays concernés par la sécurité européenne, mais ne dispose pas des moyens nécessaires. L'OTAN dispose, quant à elle, des moyens et des structures militaires, mais ne comprend pas la Russie. De plus, le leadership américain ne laisse aucun pouvoir de décision aux premiers concernés, les Européens. Elargir même les instances de sécurité comme le CPEA à la Russie reviendrait à instaurer le format de l'OSCE et ne serait donc d'aucun intérêt. L'Union européenne, elle, n'a ni les moyens, ni les structures et exclut deux intervenants majeurs, les Etats-Unis et la Russie.

L'OSCE, de par sa composition, semble donc être l'option la plus logique. Dans le cas où elle serait retenue, cette option permettrait sans doute aux textes, que l'on pourrait appeler « résolutions de l'OSCE » d'être plus précis et de moins laisser place à l'interprétation. La prise en compte des problèmes de défense européenne serait effective.

Il serait nécessaire alors de déléguer les mêmes droits à d'autres organisations sur les autres continents, ce qui impliquerait que nous ne pourrions pas intervenir en Amérique du Sud, en Afrique ou en Asie. Sommes nous prêts à le faire? De plus, peut-on envisager que les Etats-Unis n'appartiennent pas à toutes ces organisations en même temps, abandonnant ainsi leur leadership mondial?

Une approche à approfondir pourrait être de donner le droit et la légitimité à l'OSCE.

Tout comme l'ONU, l'OSCE, qui dispose de moyens diplomatiques, ne dispose pas de moyens militaires. A l'heure où les budgets de défense sont de plus en plus minces, où il est nécessaire de faire des économies, où l'on a défini le principe de la modularité pour faire face à ces besoins et à la nécessaire souplesse d'emploi dans le cadre de la gestion des crises, il est inconcevable de créer une force de l'OSCE.

Dans la logique de ce qui précède, il faut utiliser les moyens existants, donc l'OTAN. Pour cela, il serait nécessaire de « dépolitiser » l'organisation et d'en faire un outil exclusivement militaire utilisable par l'OSCE. **A l'OSCE reviendrait donc le contrôle politique et la direction stratégique d'une éventuelle opération d'imposition de la paix, à l'OTAN reviendrait la planification, la mise en oeuvre et la conduite de l'opération.**

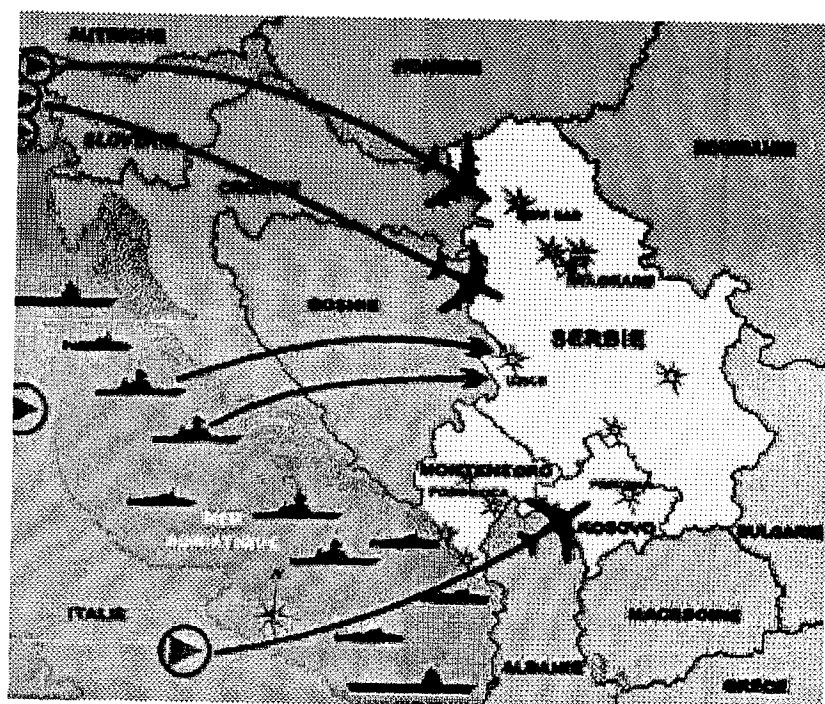
4. Comment faire pour que les partenaires qui ne seraient pas d'accord n'empêchent pas l'action? En d'autres termes, quel dispositif concevoir pour empêcher un membre de bloquer la décision d'agir?

Une réforme du système de décision est nécessaire. Le principe du consensus, louable il est vrai, appartient au passé. Déjà, de nouveaux systèmes voient le jour. Le principe du « consensus moins un » à l'OSCE, de la « majorité qualifiée » et de son corollaire, « l'abstention constructive » au sein de l'UE mériteraient un approfondissement et certainement un élargissement à toutes les organisations à vocation de sécurité.

Les quelques propositions faites ici n'ont pas prétention à apporter une solution à la gestion des crises. Elles ne sont que le point de départ d'une réflexion qui mérite un approfondissement incompatible avec la durée allouée à notre étude dans le cadre de l'enseignement au Collège interarmées de Défense.

De ces quelques lignes, un constat s'impose néanmoins: **la Charte des Nations unies et ses chapitres VI, VII et VIII ne sont plus suffisants pour le XXIème siècle.** Le concept de gestion de crises comme nous l'entendons aujourd'hui est relativement récent. Dans le cas où l'on déciderait de laisser la prééminence à l'ONU, il serait sans doute nécessaire d'écrire un chapitre VI 1/2 qui correspondrait exactement aux besoins actuels. Dans le cadre de la possibilité, évoquée ci-dessus, de doter l'OSCE des mêmes pouvoirs, l'écriture d'une « charte » de l'OSCE devra veiller à tenir compte des enseignements de la dernière décennie.

LES FRAPPES AERIENNES



CONCLUSION

La Communauté internationale est en proie à un net désarroi vis-à-vis de l'apparente impuissance des mécanismes de gestion de crise employés par nos gouvernants et nos diplomates. À l'aube du XXIème siècle, l'Homme ne démontre pas beaucoup de maturité, du moins pas la maturité attendue d'un être pensant et possédant le potentiel de se détruire. La charte des Nations unies créée au crépuscule de la seconde guerre mondiale idéalisait cet être mature et augmenté d'une sagesse issue de deux guerres sanglantes et terrifiantes. Quarante ans après, nous faisons face à des génocides, des purifications ethniques et des horreurs que même nos ancêtres préhistoriques n'auraient pu conceptualiser.

L'ONU, qui aurait dû être le symbole de la maturité de l'Homme, est devenue une machine impuissante, manipulée par une poignée de Grands et exploitée par qui veut bien s'en servir. Cette image noire de l'Organisation, bien qu'exagérée, doit être interprétée comme un signe de métamorphose et de recherche d'identité. Ce n'est après tout que la deuxième fois qu'on essaie, en vain, de faire fonctionner une tour de Babel. Cette métamorphose passe par la saisie des affaires du monde, incluant la gestion efficace des crises et la neutralisation pacifique, si possible, de politiciens délinquants et meurtriers.

L'exemple du Kosovo a mis en évidence certaines faiblesses de la législation internationale, des contradictions depuis très longtemps commentées telles le droit des peuples à l'autodétermination et le respect de la souveraineté. La Charte doit être révisée et adaptée à un monde en évolution et surtout auquel rien n'échappe. Une constante doit être maintenue dans le concept et mis en force dans la pratique : le respect et la protection de la vie humaine. Quel que soit le statut de souveraineté d'un pays, peut-on accepter froidement la mort d'hommes en toute connaissance de cause? Cette perversité de notre fin de siècle présente sur tous les petits écrans insufflé des valeurs très douteuses pour notre civilisation.

Alors que la diplomatie a échoué, les frappes aériennes sur le Kosovo et la Yougoslavie font que, à l'aube du troisième millénaire, les militaires sont une fois de plus ceux à qui appartient la solution. La guerre elle-même offre de nouveaux visages, guerre de l'information, guerre de l'Internet. Elle nous fait découvrir les nouvelles stratégies indirectes: pour contrer les bombes des puissances occidentales, les Serbes nous envoient des flots de réfugiés. Bientôt seront peut-être utilisées des bonbonnes de gaz avec des clous. A Metz, le samedi 10 avril 1999, un Serbe a assassiné un Albanais dans la rue.

A l'heure où sont écrites ces lignes, la situation s'établit ainsi: selon le HCR, 630000 kosovars auraient quitté la province depuis le début des frappes. 310000 se trouveraient en Albanie, 120000 en Macédoine, 61000 au Monténégro. Le reste aurait trouvé asile dans les autres pays européens. L'OTAN a officiellement perdu un appareil au combat, un F117 américain. Plus de 600 avions participent maintenant aux raids. La situation en Yougoslavie ne cesse de se dégrader, on estime à plus de 100 milliards de Dollars les dégâts causés par les bombardements. Enfin, selon l'agence russe TASS, les pertes de l'OTAN s'élèveraient à 50 hommes.

On ne peut dire quand la « guerre » s'arrêtera. Saddam Hussein a appelé Moscou et Belgrade à s'unir contre les « tyrans de l'Occident ». Il ne semble plus possible que les forces serbes envahissent le Monténégro, la Macédoine ou encore l'Albanie et recherchent l'affrontement avec les forces de l'OTAN qui y sont déployées. L'opinion publique, y compris aux Etats-Unis, semble être de plus en plus favorable à l'envoi de troupes au sol pour terminer le conflit.

Quelle serait alors l'attitude de la Russie qui déploie tant d'efforts pour trouver une issue diplomatique qui redorerait son blason? Quelle serait alors l'attitude de la Chine ou encore du Japon qui, plus de cinquante ans après Hiroshima, cherche toujours une revanche? La Russie a-t-elle les moyens d'entrer en guerre? Ou bien nous entraînera-t-elle vers un domaine qui relève complètement de l'irrationnel?

D'ores et déjà, la « guerre des Balkans » a consacré l'hégémonie des Etats-Unis et la prééminence de l'OTAN parmi les organisations internationales. Seule la répétition d'erreurs comme le bombardement de l'ambassade de Chine à Belgrade pourraient remettre en cause ces conclusions.

Même la « Communauté internationale » semble ne plus être un acteur de la gestion de crise, mais un spectateur de la volonté américaine, entraînée dans cet état par une stratégie mûrement réfléchie et une dynamique minutieusement préparée.

La gestion de crise au niveau international est relativement récente. La Communauté internationale devra rapidement trouver les instruments nécessaires pour éviter que de telles situations ne se détériorent de nouveau à ce point, de même qu'elle devra trouver le moyen de ne pas être simplement un spectateur. Le temps n'est pas un luxe que nous possédons à outrance.