

LES BALKANS ET L'EUROPE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE

*Éléments dynamiques d'un constat d'échec, transformé en catalyseur
pour la PESD et s'ouvrant sur les défis de la défense européenne*

Gilles Pernet

Depuis le 1^{er} mai 2004, l'Union européenne (UE) comprend 25 Etats membres avec une population dépassant 450 millions de personnes et une production représentant un quart du produit national brut (PNB) mondial. Elle doit donc être prête à partager la responsabilité de la sécurité internationale, notamment en Europe, et à promouvoir une meilleure qualité de vie. Ce postulat posé, il paraît utile d'analyser le rôle interactif joué entre les Balkans et le concept de défense européenne au cours des quinze dernières années (Balkans en Europe du sud-est). En effet, les Balkans représentent environ 10 % de la superficie du continent européen et de sa population, et cette région a fortement perturbé l'UE.

Tandis que le rideau de fer tombait en 1989 et que le communisme s'effondrait, les populations de l'Est, qui avaient subi un isolement d'un demi-siècle s'émancipaient et aspiraient au libéralisme sans toujours se rendre compte des efforts à fournir. A côté de cet élan vers la liberté, la crise yougoslave a surpris les Européens qui ont réagi en ordre dispersé. Ce fut un constat d'échec et les Américains ont dû une fois encore venir au secours de l'Europe impuissante. Mais les leçons ont été apprises et cette crise balkanique a permis de réagir et de servir de catalyseur à la défense Européenne. La PESD est née de la crise yougoslave. La construction de cette PESD n'est pas terminée et de nombreux défis se profilent à l'horizon. Trois domaines méritent d'être abordés en analysant la dynamique qui, partant d'un constat d'échec ou de rendez-vous manqués, s'est transformée en catalyseur permettant l'émergence de la PESD, qui se trouve maintenant face aux défis de son avenir et de sa pérennité.

LES BALKANS RÉVÉLATEURS DES FAILLES ET FAIBLESSES DE L'UE

Au cours des premières années du conflit balkanique l'UE est surprise, se trouve impuissante à prévenir ou à maîtriser les événements, échoue dans la recherche d'une position commune mais n'aboutit pas à la faillite car elle

tire les leçons de ses échecs. Sans se lancer dans une rétrospective historique, quelques points spécifiques illustrent cette période.

La désunion

28 février 1991. La région de Krajina (Croatie) peuplée en majorité de Serbes déclare sa sécession. Les premiers incidents mortels se déroulent en Croatie dès le mois de mars. La Croatie demande son indépendance en juin par référendum, mais deux provinces, la Slavonie et la Krajina, revendiquent leur rattachement à la Serbie. La guerre commence en juillet et la *Communauté économique européenne* (CEE) décide d'envoyer des observateurs. Ainsi est née l'*European community monitoring mission* (ECMM). Ces « hommes en blanc », qui ont une vocation d'observation régionale, devraient rester jusqu'à la normalisation complète des Balkans.

Le 5 juillet, le Conseil des ministres de la CEE sur la Yougoslavie se réunit en urgence et refuse de reconnaître l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie. Cependant, en décembre 1991, l'Allemagne reconnaît la Slovénie et la Croatie comme Etats indépendants. Le 15 janvier 1992, les deux républiques sont également reconnues par les Etats membres de la CEE. Le 6 avril 1992, l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine sera reconnue à l'unanimité des Douze. Pour la Macédoine et la *République fédérale de Yougoslavie* (RFY), en revanche, cette reconnaissance s'est effectuée en ordre dispersé¹. Seul Etat qui a obtenu son indépendance sans conflit, la Macédoine doit affronter deux délicats problèmes, celui du nom de Macédoine contesté par la Grèce et celui de la langue dont la Bulgarie refuse la spécificité.

Dans cette épreuve, l'Europe n'a pas su se concerter et prendre une décision commune. Les intérêts des Etats ont pris le pas sur une politique d'union, de prévention et de gestion de crise. Cette désunion a marqué les esprits, et l'idée d'une meilleure coordination, tout en pratiquant une approche multilatéraliste, fera son chemin pour aboutir, notamment au moment de la crise du Kosovo, à une unité de décision.

Nécessité d'une force de rétablissement de la paix

En décembre 1991, Cyrus Vance propose un plan de déploiement des Nations unies dans les Balkans, qui se décompose en quatre phases : retrait des belligérants à cinq kilomètres de part et d'autres de la ligne de front ; regroupement des armes lourdes à trente kilomètres de la ligne de front ; désarmement ; retour des réfugiés. Le 2 février 1992, la résolution 749 du Conseil de sécurité prévoit le déploiement de la FORPRONU en Croatie. Les mesures d'embargo complètent les déploiements militaires et la présence d'observateurs. La coordination est difficile à réaliser. Il faut attendre le 31 mars 1993 pour que la résolution 816 autorise l'emploi de la force pour faire respecter l'interdiction des vols dans l'espace aérien

bosnien. En septembre 1993, il est décidé de créer une structure ONU/OTAN chargée de coordonner la planification civile et militaire de l'ONU. Le 31 janvier 1994, M. Boutros Ghali, Secrétaire général des Nations unies, délègue à M. Akashi la responsabilité de décider de l'ouverture du feu. Six mois plus tard, il adresse une lettre au Président du Conseil de sécurité dans laquelle il juge que la FORPRONU, n'est en mesure ni d'appliquer un plan de paix, ni d'imposer une pression sur les Serbes. Il suggère la création d'une force internationale ad hoc. Après le massacre de Srebrenica le 11 juillet 1995, une FRR (Force de Réaction Rapide) est constituée et passe à l'offensive, sous l'impulsion principale du Président Chirac. Puis tout s'enchaîne pour aboutir aux accords négociés à Dayton (Ohio) en novembre et signés à Paris le 14 décembre 1995. L'IFOR (*Implementation Force*) puis la SFOR (*Stabilisation Force*), forces de l'OTAN, sont mises en place.

Ces événements ont démontré qu'en plus de la volonté politique, seule une force militaire spécifique, bien armée et bien entraînée pouvait rétablir la paix. Les Européens en ont tiré les leçons pour au minimum assurer la sécurité chez eux et intervenir aux côtés des alliés dans le reste du monde.

La nationalité et la citoyenneté

Pour notre Etat jacobin, il est difficile de comprendre cette différence si présente dans les Balkans, entre citoyenneté et nationalité. Dans notre concept d'Etat-Nation nous confondons facilement être « citoyen français » et posséder la « nationalité française ». En revanche, en ex-Yougoslavie comme dans d'autres pays de cette région, on distingue : la citoyenneté qui signifie l'appartenance à un Etat et la nationalité qui identifie l'appartenance à un groupe ethno-culturel.

Ainsi, les Albanais et les Slaves de Macédoine sont citoyens de l'ARYM (*Ancienne République Yougoslave de Macédoine*) mais ont des nationalités différentes et parfois multiples (slavo-bulgaro-macédonienne, slavo-serbo-macédonienne, albano-macédonienne). Loin d'être un handicap, cette distinction entre citoyenneté et nationalité peut représenter une richesse. Surtout, elle met en relief une situation que nous connaissons en Europe, notamment depuis l'élargissement. Ainsi, nous sommes tous des citoyens européens mais de nationalités différentes, et cette dernière notion ne s'arrête pas aux frontières administratives des Etats car les groupes ethno-culturels sont transfrontaliers.

Le conflit yougoslave aura fait apparaître, outre la forte volonté de reconnaissance identitaire de certains « peuples constitutifs », la communauté de vie de populations réparties sur plusieurs Etats comme par exemple les Roms. Compte tenu de leur situation en Europe, faut-il les classer parmi les citoyens, les réfugiés, les personnes déplacées ou les apatrides ou encore dans une autre catégorie spécifique ? Toutes ces communautés doivent être prises en compte, afin d'apporter plus de sécurité

et de compréhension à leurs membres comme aux autres populations avec qui ils vivent. En effet, la question est de savoir comment ces diverses populations peuvent vivre séparées, côte à côte ou imbriquées. De la réponse apportée dépendra la sécurité et la stabilité de notre continent.

Après avoir mis en relief de façon sélective ces trois faiblesses de la désunion, du manque d'un outil de rétablissement de la paix et de la difficulté d'accepter la différence entre citoyenneté et nationalité, il est nécessaire de revenir sur la construction et la mise en œuvre de la PESD, révélée et rendue nécessaire par les crises balkaniques.

LES BALKANS CATALYSEURS DE LA PESD

Les crises balkaniques, en révélant les déficits sécuritaires et militaires de l'Europe, ont servi de catalyseur à la PESD. Cette politique européenne de sécurité et de défense est véritablement née dans les Balkans.

Les prémices

Au cours de cette période, la CEE est devenue l'UE et ses membres sont passés de douze à vingt-cinq. Le traité de Maastricht en 1992 fut l'un des actes fondateurs de la PESD, permettant à l'Europe de s'afficher comme une entité dont la puissance et la capacité d'action ne se limitent plus à l'économie. S'il ne traitait pas directement de PESD, qui n'existait alors pas², il a posé les bases du volet « sécurité » qui a permis de s'engager six ans plus tard dans la voie d'une Europe de la défense.

La PESD est née lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998. La France et le Royaume-Uni sont ainsi convenus des principes de l'Europe de la Défense en affirmant, pour la première fois, la vocation de l'UE à disposer d'une « *capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales... pour que l'Europe puisse faire entendre sa voix dans les affaires du monde* » (déclaration franco-britannique de Saint-Malo). Par la suite, le Conseil européen de Cologne (juin 1999) a placé la gestion des crises au cœur du processus de renforcement de la PESD et a logiquement traduit la volonté européenne de développer une capacité d'action militaire autonome « *pour réagir aux crises internationales sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN* ». Le traité d'Amsterdam (octobre 1999) assure le fondement juridique de la PESD.

Concept

Les missions de Petersberg (1992) définissent les modes et le style d'action choisis par l'UE. Les missions couvrent une palette de domaines

variés : action humanitaire, évacuation de ressortissants, maintien de la paix, gestion de crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

Le Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) a décidé que l'UE devrait disposer en 2003 d'une force de réaction rapide de 60 000 hommes, 400 avions et 100 bâtiments, mobilisable durant une année, déployable pour les missions de Petersberg dans un délai maximum de 60 jours. La France contribue à hauteur de 20 % à la réalisation de cet objectif.

Le Conseil européen de Nice (décembre 2000) a institué les structures permanentes que sont le *Comité Politique et de Sécurité* (COPS), le *Comité militaire* et l'*État-Major de l'Union Européenne* (CMUE et EMUE). En outre, sont établis des domaines capacitaires sur lesquels les Etats devront axer leurs efforts pour améliorer l'efficacité du dispositif et combler les lacunes opérationnelles d'ensemble et de chacun des membres.

Le concept stratégique européen est adopté en décembre 2003. Il constitue la base des orientations de la politique, des actions et des opérations en matière de sécurité et de défense en privilégiant la prévention mais en abordant la gestion puis la sortie de crise.

Opérations

La mise en application de cette structure de défense et de sécurité va se réaliser d'abord dans les Balkans. A Laeken (décembre 2001), les Quinze déclarent l'UE opérationnelle, tout en reconnaissant qu'un certain nombre de lacunes capacitaires subsistent et doivent être comblées à l'échéance de 2003. Une déclaration sur l'amélioration des capacités militaires européennes (*European capability action plan* ou ECAP), est approuvée.

La première opération de la PESD fut l'opération de police en Bosnie-Herzégovine. La *Mission de Police de l'UE* (MPUE) succède à l'*International Police Task Force* (IPTF) de la Mission de l'ONU en Bosnie-Herzégovine (UNBIHM) à compter du 1^{er} janvier 2003.

La première opération militaire de l'UE fut une relève de l'OTAN en Macédoine dans le cadre des accords de «Berlin Plus». Cette opération baptisée *Concordia* a d'abord été commandée par un général français du 31 mars au 30 septembre puis, avec l'EUROFOR basée à Florence, par un général portugais, d'octobre à décembre 2003. C'est en Macédoine que l'UE a véritablement fait la preuve de ses capacités à gérer préventivement et politiquement une crise. En effet, au printemps 2001, des troubles surviennent en secteur albanophone. L'UE intervient, met en place un représentant spécial, François Léotard puis Alain Le Roy (français), Alexis Brouhms (belge) et Soren Jessen-Petersen (danois). L'action politique aboutit en août 2001 à la signature de l'accord d'Ohrid qui permet d'enrayer la crise et d'équilibrer les rapports entre les communautés albanaise et slave.

Une opération de police de l'UE s'est mise en place sous le nom de *Proxima* dès la fin 2003 en Macédoine. L'opération *Artémis* en République démocratique du Congo a été la première opération militaire de l'UE avec ses moyens autonomes à l'été 2003. A ces opérations, s'ajoute une action de l'UE en Georgie en faveur de l'Etat de Droit, déclenchée à l'initiative de la Lituanie. Enfin, l'UE prépare la relève de la SFOR en Bosnie-Herzégovine pour la fin de l'année 2004. La décision de mettre un terme à l'opération de l'OTAN a été prise au Sommet d'Istanbul des 28 et 29 juin 2004.

Cette région turbulente des Balkans a fait émerger la PESD et a été aussi son premier théâtre d'expérimentation, mais il reste encore beaucoup à faire pour progresser vers plus de sécurité, plus de cohésion entre Européens, plus de complémentarité entre les stratégies de l'OTAN et de l'UE et surtout une intégration plus forte des stratégies européennes de prévention, de gestion et de sortie de crise alliant les volets civil et militaire.

LES PERSPECTIVES

L'analyse de l'état de l'Union européenne montre que, globalement, les instruments et les mécanismes existent pour couvrir tout le spectre de la gestion des crises. Néanmoins, des difficultés restent à vaincre pour développer une PESD « forte et crédible » :

- la définition du champ de l'action autonome reste floue alors que celle des intérêts communs des Européens en matière de sécurité en est à ses débuts ;
- certaines lacunes dans les capacités limitent durablement le champ des actions dites autonomes ;
- la possibilité de s'entendre sur de nouveaux programmes conduits en commun suppose des budgets suffisants et une convergence des besoins militaires.

L'UE est une puissance économique reconnue, un acteur désormais incontournable de la sécurité européenne, et une puissance politico-militaire en devenir. Il lui faut maintenant exploiter ses atouts potentiels pour qu'elle acquière réellement les moyens de ses ambitions en matière de prévention et de gestion des crises. C'est pourquoi il est indispensable de rechercher de nouvelles pistes de réflexions et d'actions qui nous permettront, demain, d'effectuer le « saut qualitatif et quantitatif » attendu par les opinions publiques européennes. Quelques voies s'ouvrent à notre réflexion.

Relations UE/OTAN

La plupart des membres de l'OTAN étant membres ou candidats à l'intégration dans l'UE, il est évident que l'OTAN et l'UE sont des partenaires incontournables et complémentaires dans la gestion des crises, même si ces deux organisations abordent les problèmes selon deux logiques différentes qui correspondent à la nature de chacune des deux entités.

L'OTAN, dont la vocation est militaire par nature, travaille de façon pragmatique à l'organisation et à la préparation d'un outil « multi-services », utilisable sur une large palette d'actions allant de la défense collective à la gestion de crise.

L'UE, qui est un acteur global, dispose de toute la gamme des outils militaires et civils nécessaires à une gestion globale des crises, même si le volume et la qualité des forces ne permettent pas encore de conduire des opérations militaires très complexes. La gestion des crises au sein de l'UE s'intègre en effet dans une démarche générale de contribution à la paix recouvrant de multiples aspects : maintenir l'ordre public, prévenir, gérer et résoudre pacifiquement les conflits, gérer les effets secondaires néfastes sur les États membres de l'UE, participer au développement économique et à la reconstitution du tissu socio-économique, coordonner l'action européenne et, en dernier ressort, intervenir militairement dans le cadre de la légitimité des Nations unies.

Les actions de l'OTAN et de l'UE sont donc pleinement complémentaires, et c'est bien ce que prouve l'engagement déterminé de la France dans la transformation de l'OTAN (deuxième contribution à la NRF et participation active au sein de l'*Allied Command Transformation* - ACT-). A ce titre, l'OTAN constitue un instrument efficace pour la poursuite du développement des capacités européennes en matière de défense et de sécurité.

Formation

Le domaine de la formation constitue l'une des pistes à privilégier pour favoriser le renforcement de la défense commune européenne, notamment par une approche culturelle commune. D'ores et déjà de nombreux projets devraient permettre, à très court terme, de forger une véritable culture européenne de défense :

- le programme A400M permettra, par exemple, d'aller très loin dans le domaine de la formation initiale des pilotes. La France et l'Allemagne ont actuellement des contacts très étroits afin de promouvoir une formation commune européenne ;
- de réelles perspectives apparaissent également dans le domaine du ravitaillement en vol. Le choix récent effectué par les Britanniques en faveur de l'option Airbus constitue à cet égard un élément déterminant ;
- l'outil de formation français peut également être mis à la disposition d'Etats qui ont besoin de former un nombre réduit de pilotes d'avions de combat et n'ont guère d'intérêt à développer un outil de formation propre (exemple de la Belgique qui a récemment décidé de se tourner vers la France pour la formation de ses pilotes sur Alpha Jet) ;
- l'hélicoptère de combat Tigre bénéficie déjà d'une école franco-allemande de formation des pilotes. Celle-ci constitue une première expérimentation et pourrait être étendue, à terme, aux partenaires espagnols qui ont également fait le choix de cet appareil.

Renseignement

Les attentats de mars 2004 en Espagne montrent que la menace terroriste qui pèse sur l'Europe est une réalité. Le défi est de renforcer la coopération européenne contre le terrorisme. Les États membres sont de plus en plus conscients du fait que les échanges de renseignement au niveau européen ne peuvent plus continuer à se faire dans un cadre purement bilatéral et qu'il devient nécessaire de les faire entrer dans une politique commune pour développer une approche collective, voire communautaire.

Pour le renseignement du niveau stratégique, il reste à mettre sur pied une véritable chaîne européenne du renseignement en opération, qui ne soit pas la simple juxtaposition des chaînes nationales. Si l'idée de la création d'une « Agence européenne du renseignement », proposée par le Premier ministre belge Verhofstadt, demeure encore largement hors de portée, de réelles opportunités de coopération existent.

Il s'agira à cet égard d'optimiser les outils actuels qui demeurent peu ou mal utilisés grâce, notamment, à une coordination plus efficace entre les services de renseignement respectifs. C'est le sens des propositions allemandes et françaises qui visent à créer un réseau d'information européen contre le terrorisme, comme en témoigne la récente décision de nommer un « Monsieur Terrorisme ». Ce dernier sera le garant d'une meilleure coordination interne aux instances communautaires et le responsable des aspects internationaux et financiers de la lutte anti-terroriste. Une application en Bosnie-Herzégovine pourrait être envisagée en profitant du transfert prochain des missions de la SFOR à l'UE.

Force de gendarmerie

Les crises récentes ont souligné l'importance des techniques de contrôle des foules. La rédaction, en cours, d'une déclaration politique, à l'initiative de la France, et la volonté que partage la France avec ses partenaires italiens, espagnols, néerlandais et portugais, sans oublier les Autrichiens, d'aboutir, dès le début du deuxième semestre 2004, à la création d'une *Force de Gendarmerie Européenne* (FGE) répondent à un besoin opérationnel clairement identifié. Cette force spécialisée, notamment dans le contrôle des foules, se révèle essentielle dans la période de passage du volet militaire à la partie civile de la gestion de crise.

Volet industriel

L'objet du volet industriel est d'optimiser les industries d'armement européennes, d'accompagner le désarmement des pays en crise dans les Balkans et d'aider à la reconversion et à la restructuration de leurs industries

d'armement dans une mouvance européenne où solidarité et progrès technologique participent au développement économique. Une agence européenne disposant d'une grande autonomie et privilégiant le rôle politique des ministres de la Défense pourrait traiter de capacités militaires, de coopération en matière d'armement, de base industrielle et de marchés ainsi que de recherche.

Ces perspectives de la PESD s'inscrivent dans un triptyque constitué par le principe d'économie des moyens sans perdre d'efficacité (éviter les doublons, notamment avec l'OTAN), le principe de complémentarité avec les autres organismes de sécurité et de défense et le principe d'autonomie qui permettra à l'UE d'agir directement dans sa sphère d'influence.

*

De cette rapide rétrospective, qui n'est ni exhaustive ni limitative mais qui a pour ambition d'alimenter le débat, nous pouvons déduire que les crises balkaniques récentes, aussi sanglantes fussent-elles, ont permis de faire émerger et de développer la PESD. La situation s'est nettement améliorée mais il subsiste encore des zones sensibles comme le Kosovo et des consolidations à poursuivre en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine. Cet ensemble régional a vocation à rejoindre l'UE à terme. Il en résulte que l'Europe doit achever sa tâche de stabilisation et s'investir davantage pour accompagner cette région dans sa marche vers les standards européens. Les autres pays de l'Europe du sud-est comme la Slovénie, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie, la Grèce, la Turquie, la Croatie, ou l'Albanie peuvent contribuer à diffuser la stabilité.

Cette approche restreinte des relations entre les Balkans et l'UE n'a pas abordé tout ce qui a été fait dans les domaines politique ou économique. Nous citerons cependant la Déclaration de Zagreb (24 novembre 2000) qui précisait : « *Démocratie, réconciliation et coopération régionale d'une part, rapprochement de chacun de ces pays avec l'Union européenne d'autre part, forment un tout* ». Les *Accords d'Association et de Stabilisation (ASA)* et les *Processus de Stabilisation et d'Association (PSA)* sont également à mettre en relief, mais ce n'est pas l'objet de notre sujet, focalisé sur l'interaction entre les Balkans et la PESD. Le développement économique et la reconstitution du tissu socio-économique revêtent une grande importance pour la stabilisation des Balkans. Si les risques de violence nécessitant une intervention militaire sont peu probables, il est à craindre que le marasme économique persistant dans la région ne provoque des troubles sociaux. En outre, l'établissement d'une économie prospère et transparente exige de lutter efficacement contre le crime organisé, fléau régional. Enfin, un travail de consolidation du voisinage, avec des perspectives d'adhésion à l'UE et à l'OTAN reste à poursuivre pour mieux stabiliser les secteurs encore sensibles.

Cette problématique des Balkans et de la PESD pose les questions de la nature et des dimensions de l'Europe. L'Europe est-elle une zone géographique « *de l'Atlantique à l'Oural* », comme le disait le Général de Gaulle ; est-elle une communauté d'intérêts (notamment économiques) comme une vaste zone de libre échange, ou est-elle un partage de valeurs notamment culturelles, morales, voire religieuses. Ces trois critères, ni limitatifs ni exhaustifs, peuvent se combiner au profit d'une Europe puissance, ou au contraire à son détriment.

C'est tout le débat actuel et l'enjeu des futurs défis de l'UE, notamment avec l'adoption d'une Constitution et la poursuite de l'élargissement, qui par sa synergie pourrait, de surcroît, accélérer la stabilisation de la région des Balkans

Gilles Pernet, administrateur civil hors classe, ancien conseiller politique en Bosnie-Herzégovine, est chargé du secteur Europe centrale, orientale et du sud-est à la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS) du ministère de la Défense.

Notes :

¹ Macédoine 21 octobre 1993 - reconnaissance avec effet du 9 avril 1993 par la Belgique, 16 décembre 1993 - Allemagne, Danemark, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas.

² On parlait alors d'IESD : *Identité européenne de sécurité et de défense* qui s'inscrivait dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO).