

ДЕЈАНА М. ВУКЧЕВИЋ

LES FAIBLESSES DE L'UNION EUROPEENNE EN TANT QU'ACTEUR INTERNATIONAL DANS LA GUERRE DANS L'EX-YOUGOSLAVIE*

Introduction

„Par ses dimensions, sa complexité et ses conséquences géopolitiques, la guerre dans l'ex-Yougoslavie confronte les créateurs de la politique internationale à une des menaces les plus sérieuses pour la sécurité en Europe depuis la fin de la guerre froide” (Simić 1994: 129). Ainsi, dès le début des années 90, la région de l'ex-Yougoslavie a joué un rôle central dans la promotion de la nouvelle politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne. La crise yougoslave est venue à un moment délicat de la construction européenne. La disparition de la menace soviétique a ouvert la possibilité du développement d'une identité européenne propre. De même, l'élargissement de l'Union européenne a conduit également à repenser son rôle à l'échelle régionale. Un facteur supplémentaire de prise de conscience d'un nouveau rôle à jouer en matière de sécurité était l'explosion des crises sur le continent européen.

Toutefois, la guerre a démontré une grande difficulté de l'UE à transformer en puissance politique sa puissance économique et financière. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC), introduite par le traité de Maastricht, indiquait clairement l'ambition d'établir le rapprochement des points de vues entre les Etats membres de l'Union européenne en une forme de politique étrangère „commune”. Cette ambition devait être renforcée au moyen des positions, actions et stratégies communes, pour permettre à l'Union de s'imposer sur la scène internationale en tant qu'un acteur crédible et efficace. Or, cette politique étrangère et de sécurité commune avait beaucoup de mal à s'exprimer.

* Овај рад је настао у оквиру пројекта ”Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција”, бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

L'objectif de cet article est de démontrer les faiblesses de l'UE de se présenter comme un acteur stratégique efficace dans la région de l'ex-Yougoslavie. Cet article sera divisé en deux parties. Dans la première, l'auteur s'efforcera de démontrer l'impuissance de l'Union européenne de se présenter comme un acteur international efficace dans la guerre en l'ex-Yougoslavie. L'analyse sera centrée sur la question de savoir comment l'Union a géré cette guerre qui se déroulait devant sa porte, et comment le projet de la politique étrangère et de sécurité commune a contribué au règlement du conflit. La deuxième partie sera consacrée à l'impuissance de l'Union européenne de se présenter comme un acteur politico-militaire dans la République fédérale de Yougoslavie

L'impuissance de l'Union européenne comme acteur international dans la guerre en l'ex-Yougoslavie

La guerre en Yougoslavie a éclaté avant que les nouvelles structures de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE (PESC) soient mises en place. Ainsi, la Communauté européenne a initialement agi dans le cadre de la coopération politique européenne. Or, la guerre a démontré une grande difficulté des Européens à transformer en puissance politique leur incontestable puissance économique et financière. La raison de cet échec est au moins double. D'une part, il s'agit de faiblesse des moyens de persuasion de la CPE/PESC, et d'autre part, il s'agit des divergences entre les Etats membres sur la politique à mener.

En 1991, les Douze entendaient gérer l'éclatement yougoslave par une médiation diplomatique dont l'ambition était de rétablir les conditions de coexistence pacifique entre les composantes en conflit de la Fédération yougoslave. Cette première mesure des Douze au titre de la coopération politique européenne prise juste après la proclamation de l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie (le 25 juin 1991), n'était pas destinée à la résolution du conflit, mais à la réalisation d'un cessez-le-feu et d'un moratoire, ainsi que le déploiement d'un groupe d'observateurs, sous le nom de Mission de surveillance de la Communauté européenne (ECMM).¹ Le système de la troïka s'est rendu à Belgrade pour obtenir le cessez-le-feu et un moratoire de trois mois au sujet de la question d'indépendance. Son activité a culminé par la conclusion des accords de Brioni², avec un accord annexé dont l'objectif a été la création d'une mission de 40 observateurs, chargés de surveiller l'application des accords de Brioni. Mais, le début du conflit en Croatie a marqué l'échec de la médiation. La Communauté européenne a conservé les tâches de médiation, durant les années 1991 et 1992, surtout par le biais de la convocation d'une conférence de

¹ Il s'agit d'une mission de vérification dont l'objectif était de surveiller les tensions entre les parties au conflit, qui est devenue une pratique de l'Union européenne dans le cadre de la PESC. Ainsi, l'Union européenne a réalisé, en 2003, une mission d'observateurs dans la République démocratique du Congo.

² Les accords de Brioni ont mis fin à la guerre en Slovénie: ils furent signés le 8 juillet 1991 entre les représentants de la Slovénie, de la Croatie et de la Fédération yougoslave. Outre le cessez-le-feu, l'accord prévoyait également un moratoire de trois mois en ce qui concerne les déclarations de l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie.

la paix (conférence Carrington). Lors du début des hostilités en Bosnie, l'activité de l'Union européenne est marquée par une coopération étroite avec les NU dans le cadre de la conférence pour la paix (Vance-Owen, Owen-Stoltenberg). Depuis le début de 1994, l'Union européenne a cédé le relais au Groupe de contact et à l'OTAN.

Les premières activités de l'UE par le biais de sa nouvelle politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ont montré que cette nouvelle politique avait continué à s'appuyer sur des instruments classiques de diplomatie, dont se servait déjà la coopération politique européenne: démarches, déclarations, visites et rencontres à haut niveau. Largement héritée de la coopération politique européenne (CPE), la PESC ne s'est pas véritablement imposée comme point central de la diplomatie européenne. Ainsi, l'échec de la médiation européenne en Yougoslavie doit être replacé dans le contexte plus global de l'action internationale de l'Union européenne, en constatant que la PESC ne constituait qu'un prolongement de la CPE et non l'amorce d'une véritable diplomatie européenne. Ainsi, l'activité européenne s'est limitée soit à apporter un appui à des initiatives diplomatiques des autres acteurs dans la guerre, soit à la condamnation des violations. L'évolution des conflits en Croatie et en Bosnie a été accompagnée d'une douzaine de positions communes et d'une vingtaine d'actions communes: pourtant, l'intervention de l'Union européenne fut secondaire. A ces moyens de la CPE/PESC s'ajoutent également les sanctions économiques qui faisaient partie de la panoplie de mesures que la Communauté et ses Etats membres ont tenté de mettre en œuvre pour gérer les guerres issues de l'implosion de la Yougoslavie. Il s'agit d'un moyen de pression politique. Les sanctions sont décidées dans le cadre de la PESC pour être appliquées au sein du premier pilier, et elles illustrent ainsi une „passerelle” entre les deux piliers. Il s'agit d'un acte politique qui s'exprime à travers des mesures de coercition de type économique (De Wilde d'Estmael 2000: 502).

Au départ, les sanctions économiques à l'égard de la Yougoslavie ont été mobilisées sélectivement et ne présentaient pas un caractère clairement punitif, mais étaient plutôt orientées vers la recherche de la solution pacifique (Ibid: 510). Les premières sanctions ont été orientées vers la pacification de la Slovénie et l'empêchement de la guerre en Croatie. Ainsi, le 5 juillet 1991, les Douze ont convenu d'appliquer un embargo sur les armes et le matériel militaire à l'égard de la Yougoslavie, cette décision étant déjà prise unilatéralement par le Royaume-Uni. Le 8 novembre de la même année, la déclaration de la CPE instaure des sanctions économiques à l'égard de la Yougoslavie (De Wilde d'Estmael 1998: 290). Or, les sanctions économiques n'étaient pas efficaces dans l'arrêt des combats en Croatie, et cela parce qu'il n'y avait pas une conjonction des autres moyens et des sanctions économiques (par exemple, une force militaire européenne d'interposition). De même, elles n'étaient pas globalisées au niveau de l'ONU. Appliquées au niveau communautaire, elle risquaient d'être contournées et se révéleraient peu efficaces (Ibid: 291). Or, même la globalisation des sanctions communautaires, qui s'est réalisée en 1992³, n'a pas pu empêcher la guerre en Bosnie. Cela démontre que les sanctions ne

³ Le 11 mai 1992, les ministres des affaires étrangères réunis à Bruxelles ont décidé de recourir aux sanctions économiques à l'encontre de la RFY. A la suite de cette décision, l'ONU a adopté successi-

peuvent pas réussir sans des pressions diplomatiques assorties d'un usage ponctuel de la force militaire.

Le deuxième problème qui a mis en question la crédibilité de l'Union européenne en tant qu'acteur international efficace concerne les divisions internes de l'UE, qui rendaient difficile l'élaboration d'une PESC efficace. La plupart des Etats membres a continué à préférer le bilatéralisme dans l'action extérieure, ce qui a contribué à une image négative de la CE/UE auprès des partenaires extérieurs en ce qui concerne sa réponse à la guerre yougoslave (Jopp 1994: 2). L'exemple le plus éclatant a concerné la décision unilatérale de l'Allemagne de reconnaître la Croatie en décembre 1991⁴, ce qui avait pour résultat la reconnaissance de la Slovénie, et une motivation politique pour le referendum en Bosnie sur son futur statut. D'où les positions contradictoires de la Communauté dans la crise. Dans un premier temps, la Communauté a été favorable au maintien de l'unité yougoslave, en précisant qu'„une Yougoslavie unie et démocratique a les meilleurs chances de s'intégrer harmonieusement dans la nouvelle Europe”.⁵ Cette première réaction était conforme aux principes proclamés par la PESC. Or, suite au décalage des prises de positions entre l'Allemagne et ses partenaires au sujet de la Croatie et de la Slovénie, l'Union prend de plus en plus nettement position en faveur de l'indépendance de la Slovénie et Croatie. La reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie, mise en avant sous l'influence de la diplomatie allemande, a mis fin à tout espoir de négociation globale et du règlement pacifique de la crise.

Cette impuissance européenne devrait être d'une partie expliquée par la nouvelle donne post-soviétique: les nouveaux risques dans l'après-guerre froide n'impliquaient plus de menace collective contre l'ensemble de l'Europe et rendaient ainsi difficile l'élaboration immédiate d'une réponse commune. D'où un paradoxe d'affirmer l'ambition d'une politique étrangère et de sécurité commune au moment où l'éclatement et la diversification des risques extérieurs rendent aléatoire l'émergence d'une solidarité stratégique.

A des divergences internes s'ajoute le fait que les pays européens ont préféré agir en dehors du cadre européen dans le processus de la recherche de la paix. Le Groupe de contact en représente un exemple éclatant. Cette forme de diplomatie informelle regroupant les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Allemagne, a été créée en 1994. Ce groupe a proposé un „Joint Action Plan” sur l'initiative des Etats-Unis, qui a été accepté par les Etats membres de l'Union euro-

vement les résolutions 757, 760, 787 et 820. La résolution 787 du 16 novembre 1992 interdisait le transit de certaines marchandises à travers la RFY (pétrole et les produits pétroliers, charbon, acier, fer, produits chimiques). La résolution 820 introduit une interdiction générale et une réglementation plus stricte (la surveillance des navires pour le transit fluvial). Les Etats se sont abstenus à fournir des fonds à toute entreprise commerciale, industrielle en RFY (résolution 757).

⁴ Le 17 décembre 1991, l'Allemagne a annoncé son intention d'établir les relations diplomatiques avec la Croatie et Slovénie le 15 janvier 1992. L'argument principal pour la reconnaissance a été de ne pas « donner une prime à l'agresseur », même si l'Europe n'a pas qualifié l'agresseur à cette époque. Ainsi, la Slovénie et la Croatie sont reconnues comme Etats indépendants le 15 janvier 1992, et la Bosnie le 6 avril 1992.

⁵ La déclaration adoptée le 26 mars 1991 dans le cadre de la coopération politique européenne, *Bulletin des Communautés européennes*, n° 3, 1991, p. 78.

péenne. Par l'acceptation de cette proposition au sein du Groupe de contact, quatre pays membres de l'Union européenne ont mis en question le plan de paix Vance-Owen. Cet exemple a été la première indication importante du passage du processus décisionnel réalisé par les Douze au sein de l'UE à un groupe de puissances. L'esprit de la solidarité européenne risquait ainsi d'être altéré, et même freiné par cette pratique de directoire, une „bilatéralisation de plus en plus évidente” (Willaert, Marques-Ruiz 1995: 86-87).

Quant à la dimension militaire de la PESC, les performances de l'Union européenne et de son bras armé, l'UEO, dans la gestion militaire des guerres yougoslaves s'avèrent modestes (Bailes 1999: 313). La volonté européenne de régler le conflit yougoslave s'avérait une ambition démesurée par rapport aux moyens économiques et diplomatiques ne comprenant pas l'usage de l'instrument militaire. Ainsi, l'Union européenne n'a pas réussi, à travers la PESC, de formuler une volonté politique pour l'utilisation des moyens militaires dans la guerre yougoslave. Plusieurs raisons sont à l'origine de cet échec. D'abord, le désaccord entre les pays membres de l'UE a empêché l'emploi d'une force militaire au début de la crise pour essayer d'arrêter le processus d'escalade. Tandis que la France et l'Allemagne souhaitaient inclure la défense dans les compétences générales de l'Union européenne et ont appelé à une subordination de l'UEO à l'Union, le Royaume-Uni en revanche, ne voulait pas cette inscription de la défense dans les compétences de l'Union, ni une subordination de l'UEO à l'UE. D'où l'échec de la proposition du déploiement d'une force d'interposition à la frontière serbo-croate dès le début du conflit. Cette proposition a été présentée lors de la réunion des ministres des affaires étrangères le 19 septembre 1991 par le premier ministre néerlandais et par le couple franco-allemand. Certains auteurs ont constaté le manque de volonté des membres de l'UE d'imposer la solution (Du Bois 2000: 476), tandis que d'autres parlaient d'une „frustration” européenne qui démontrait la disjonction entre l'Union européenne en tant qu'acteur effectif et le jugement que la stratégie européenne à l'égard du conflit était ineffective (Dover 2005: 309). Toutefois, il faut admettre que l'Union européenne ne connaissait pas une „identité” militaire à cette époque. Ce n'est qu'entre 1998 et 2001 que l'Union commence à réfléchir d'une façon plus „militaire”, surtout par la définition de l'Objectif global de Helsinki et l'élaboration du processus de la PESD. Ainsi, malgré une rhétorique européiste assez forte, les dirigeants des Etats membres ont préféré s'en remettre aux Nations Unies, à l'OTAN ou à des coalitions ad hoc pour les opérations militaires. Le rôle de l'UE se contente d'appuyer le contrôle et la mise en œuvre de l'interdiction de survol de la Bosnie-Herzégovine, la création des zones de sécurité et l'usage sélectif de la puissance aérienne. Dans la réalité, l'UEO est toujours restée „une alliance destinée à coordonner les efforts militaires de l'Europe occidentale dans le contexte de l'Alliance atlantique” (Dumoulin et Remacle 1998: 404). D'où le manque de la volonté politique, parmi les pays membres de l'UE, d'utiliser l'UEO comme l'instrument de gestion de crises. Ce manque de volonté est d'autant plus paradoxal qu'elle coïncide avec une période du renforcement de la capacité opérationnelle de l'UEO. Ainsi, les pays de l'UEO ont exprimé le souhait de doter l'UEO des moyens militaires permanents, avec la création, à terme, d'une force militaire européenne organisée qui permettrait aux pays de l'Union européenne de con-

duire une politique étrangère, de sécurité et de défense commune efficace. Néanmoins, le décalage entre le renforcement de l'organisation et son inutilisation dans la gestion du conflit dans l'ex-Yougoslavie a été frappant. Le seul exemple de l'activité de l'UEO dans le cadre de la PESD a été l'administration de la ville de Mostar.⁶ Ce n'était pas une opération militaire, mais une action qualifiée comme opération de police qui combinait en même temps des capacités en matière d'administration civile et de police internationale. Cette mission peut être considérée comme un précurseur à des opérations de gestion civile des crises entreprises dans le cadre de la PESD. Il s'agissait d'une mission dont la tâche principale était de conseiller l'administrateur de l'UE à Mostar, de procéder au recrutement et à l'entraînement des forces de police locale.

La deuxième raison de l'incapacité de l'UE de s'imposer comme un acteur international crédible était la présence des Etats-Unis qui a pris le pas sur la possibilité d'une réponse efficace de l'Union européenne à l'égard de la guerre yougoslave. La crise yougoslave a permis l'OTAN d'éteindre son rôle dans le domaine de la sécurité européenne au-delà de son champ d'activité traditionnel. Pour l'OTAN, la Bosnie était à l'origine de nombreuses „premières” opérations: le premier déploiement hors zone, les premières actions offensives, et la première opération en matière de maintien de la paix (Lightburn 2001:12). Les Balkans sont devenus un terrain utile pour répondre à la crédibilité et viabilité de l'OTAN dans son adaptation dans l'après-guerre froide (Meyer 2003-04: 85).

La guerre en Yougoslavie a démontré l'interdépendance de la puissance „dure” et de la puissance „douce”, pour qu'un engagement de l'Union européenne soit réussi. Si l'Union européenne possédait des instruments non militaires, il était devenu clair qu'elle manquait de compétences en matière de défense.

L'impuissance de l'Union européenne comme un acteur politico-militaire – le cas de la République Fédérale de Yougoslavie

Les événements dans la République Fédérale de Yougoslavie (RFY) ont été essentiels pour les Européens. L'enjeu était énorme: il fallait démontrer que l'Union européenne avait développé une politique étrangère et de sécurité commune, encore embryonnaire lors de l'éclatement de la guerre yougoslave en 1991. Or, une fois de plus, l'Union européenne a démontré l'impuissance en matière civile, ainsi que l'absence de volonté de s'exprimer comme une puissance politico-militaire.

Depuis la conclusion des accords de Dayton, la politique de l'Union européenne à l'égard des pays à l'issue du démembrement de la Yougoslavie a été marquée par la généralisation et l'approfondissement du principe de conditionnalité (Delcourt 2001: 35). Ainsi, la reconnaissance de la RFY a été subordonnée à l'octroi d'une large autonomie au Kosovo. La dégradation de la situation dans la province amène l'Union européenne, dès l'année 1998, à mettre en œuvre cette politique de condi-

⁶ Les accords de Washington, instaurant la Fédération de la Bosnie-Herzégovine, prévoyaient l'administration de la ville de Mostar par l'Union européenne pour une durée de deux ans.

onnalité en promettant le rapprochement avec l'Union européenne en cas de respect des exigences posées pour la normalisation des relations entre la RFY et l'Union européenne, et dans le cas contraire, l'imposition des sanctions économiques.

A la différence de la situation en 1991, la position de l'Union européenne semblait beaucoup plus directe et plus précise en ce qui concerne la crise dans la région du Kosovo. Les premières mesures entreprises par l'Union européenne sont celles de répression d'ordre économique. L'objectif était d'exercer une pression politique sur Belgrade, afin de trouver un règlement pacifique à la crise. Cette activité remonte à l'année 1998. Ainsi, la position commune du 19 mars 1998 comprenait une série de mesures pour exercer une pression sur Belgrade: l'embargo sur les armes, le refus de fournir du matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne ou de terrorisme, un moratoire sur les crédits à l'exportation et l'interdiction de délivrer des visas à un certain nombre de personnalités serbes.⁷ La pression sur les autorités yougoslaves est également confirmée par l'adoption d'une autre position commune, sur le gel des avoirs détenus à l'étranger par les gouvernements de la RFY.⁸ Ces diverses mesures seront progressivement mises en application. Ainsi, le 27 avril 1998, le Conseil a adopté le règlement 926/98 qui prévoyait l'interdiction de la fourniture ou de la vente du matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne ou de terrorisme, ainsi que les activités et/ou l'utilisation d'un soutien financier, d'une assistance et/ou de garanties pour de nouveaux crédits à l'exportation, ou pour des privatisations en République de la Serbie.⁹ Ce règlement est complété par le règlement 1607/98 concernant l'interdiction de transfert des fonds ou autres actifs financiers en Serbie¹⁰, ainsi que par le règlement 1901/98, qui interdisait les vols effectués par les transporteurs yougoslaves entre la RFY et la CE.¹¹ L'importance des sanctions économiques de l'Union européenne s'exprime également lors de la Conférence du Rambouillet, lorsqu'elle se dit prête à lever progressivement l'embargo commercial et les autres sanctions pesant sur la Yougoslavie, en cas de la signature des accords. Suite à l'échec des pourparlers de Rambouillet et de Paris, l'Union européenne a adopté, le 23 avril 1999, la position commune relative à l'interdiction de fourniture, de vente du pétrole ou des produits

⁷ Position commune 98/240/PESC du 19 mars 1998 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° L 95, du 27 mars 1998, p. 1.

⁸ Position commune 1998/326/PESC du 7 mai définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du Traité sur l'Union européenne concernant le gel des avoirs détenus à l'étranger par les gouvernements de la République fédérale de Yougoslavie et de la Serbie, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° L 143, du 14 mai 1998, p. 1.

⁹ Règlement (CE) N°926/98 du Conseil du 27 avril 1998 concernant la réduction de certaines relations économiques avec la République fédérale de Yougoslavie, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° L 130, du 1^{er} mai 1998, p. 1.

¹⁰ Règlement (CE) N°1607/98 du Conseil du 24 juillet 1998 concernant l'interdiction des nouveaux investissements dans la République de Serbie, *Journal Officiel des Communautés européennes* n° L 209, du 25 juillet 1998, p. 16.

¹¹ Règlement (CE) N° 1901/98 du Conseil du 7 septembre 1998 concernant l'interdiction des vols effectués par des transporteurs yougoslaves entre la République fédérale de Yougoslavie et la Communauté européenne, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° L 248, du 8 septembre 1998, p. 1.

pétroliers à la République fédérale de Yougoslavie.¹² De même, des mesures restrictives déjà adoptées à l'encontre de la RFY ont été renforcées par l'adoption de la position commune 1999/318/PESC¹³, tandis qu'un soutien est apporté aux forces démocratiques en RFY.¹⁴

Au-delà des mesures économiques, l'Union européenne a essayé d'être plus active sur le plan diplomatique, et d'imposer une solution de la crise. A cet égard est notamment significative la déclaration sur le Kosovo adoptée lors du Conseil européen de Cardiff, précisant les mesures nécessaires à appliquer par les autorités yougoslaves pour la normalisation des relations avec l'Union européenne.¹⁵ Une réaction européenne „vigoureuse” et „qualitativement différente” est affirmée par l'ouverture des négociations à Rambouillet et à Paris. Deux cycles de négociations se sont déroulés du 6 au 20 février à Rambouillet et du 15 au 19 mars à Paris. La conférence visait à négocier un accord intérimaire établissant une autonomie substantielle pour le Kosovo. Co-présidée par Hubert Vedrine et Robin Cook, et réunissant les représentants des parties serbe et kosovare, la conférence a présenté le document élaboré par le Groupe de contact, garantissant une auto-administration de la province: la dévolution des pouvoirs et de droits démocratiques au profit des assemblées et des communes à l'échelon local, afin d'assurer leur propre défense, leur propre marché unique, sous l'autorité des représentations élues au Kosovo. La RFY devait conserver un certain nombre de prérogatives dont la responsabilité en matière de politique étrangère, de défense et de douane (Ramel 2000: 85). Toutefois, cette conférence connaît une double limite. D'une part, elle est censée déboucher sur un accord dans un délai de deux semaines. D'autre part, les principes définis par le Groupe de contact n'étaient pas négociables. (Delcourt 2001: 47) En fait, le volet militaire de la proposition prévoyait la présence d'une force de l'OTAN pour permettre la mise en œuvre de l'accord, ce qui n'était pas acceptable pour la partie serbe, tandis que les Albanais revendiquaient un droit à l'auto-détermination. Ainsi, les parties en négociation refusèrent les principes proposés, et le délai expirait sans que soit annoncé un accord sur le plan de paix élaboré par le Groupe de contact. Parallèlement à l'initiative européenne, les Etats-Unis ont entrepris une politique de pressi-

¹² Position commune 1999/273/PESC du 23 avril 1999 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne relative à une interdiction de la fourniture et de la vente de pétrole et de produits pétroliers à la République fédérale de Yougoslavie (RFY), *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° L 108, du 17 avril 1999, p. 1.

¹³ Position commune 1999/318/PESC du 10 mai 1999 adoptée par le Conseil sur la base de l'article 15 du traité sur l'Union européenne concernant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° L 123, du 13 mai 1999, p. 1.

¹⁴ Position commune 1999/691/PESC du 22 octobre 1999 concernant le soutien aux forces démocratiques en République fédérale de Yougoslavie, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° L 273, du 23 octobre 1999, p. 1.

¹⁵ Ces mesures comprenaient l'arrêt de toutes les opérations des forces de sécurité qui touchent la population civile et le retrait des unités de sécurité utilisées pour la répression des civils, un contrôle international effectif et continu au Kosovo, le retour sans restriction des réfugiés et des personnes déplacées dans leurs foyers ainsi que l'accès sans entraves des organisations humanitaires et le progrès du dialogue politique avec les dirigeants albanais au Kosovo - Conseil européen de Cardiff, 15 et 16 juin 1998, Conclusions de la présidence, „Déclaration sur le Kosovo”, *Bulletin de l'Union européenne*, n° 6, 1998, L35.

on envers la partie serbe. Cette détermination américaine se traduit par l'adoption de certaines mesures pendant le déroulement de la conférence. Ainsi, le 17 février, l'OTAN approuve un „plan d'opération”, pour une éventuelle force internationale de maintien de la paix au Kosovo. Dans cette période du déroulement de la crise, la conception américaine plus „musclée” et plus „dirigiste” se heurtait à la tentative européenne de trouver un règlement politique et diplomatique de la crise (Delcourt 2001: 63). Outre la question de la méthode censée faire aboutir les pourparlers de paix pour le Kosovo, la pierre d'achoppement des discussions entre Européens et Américains provenait également de la préoccupation européenne de ne pas créer de dissensions au sein du Conseil de sécurité de l'ONU. Initialement, la France, l'Allemagne et l'Italie avaient exprimé leur réticence à l'idée d'intervention sans un mandat du Conseil de sécurité. Quant aux Etats-Unis, ils étaient réticents à refuser toute limitation du rôle de l'OTAN. Progressivement, les Européens se sont ralliés à la position américaine d'une intervention armée reposant sur la mobilisation de forces aériennes contre la Serbie. Que ce soit en Bosnie ou au Kosovo, l'intervention américaine, peu envisagée au départ, s'est avérée encore une fois déterminante et décisive. De même, la position des Européens lors des négociations consistant à dire que „l'affaire passerait à l'OTAN en cas d'échec et à l'UE en cas de succès” contribuait à présenter l'Union européenne comme manquant de l'autorité suffisante pour surmonter une telle situation.

L'activité politique de l'Union européenne durant la crise démontre que l'élaboration d'une politique étrangère commune doit à l'existence d'une diplomatie informelle et aux initiatives de trois pays européens: la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Sur le plan diplomatique, son action, les résultats de sa mission d'observation au Kosovo et les initiatives de ses représentants spéciaux se sont souvent trouvés négligés devant l'action nationale de certains pays européens. Le recours à des formes de diplomatie *ad hoc* témoigne des limites de l'autonomie de l'Union européenne. C'est le Groupe de contact qui a joué un rôle central dans la gestion diplomatique de la crise. Créé en 1994, le Groupe a été réactivé lors des événements au Kosovo. Il a arrêté cinq conditions pour la fin des frappes aériennes: l'arrêt de la violence et de la répression, le retrait des forces militaires, paramilitaires et de police; l'acceptation du retour des réfugiés et des personnes déplacées et de l'accès sans entrave accordé aux organisations humanitaires, la mise en œuvre d'un processus politique sur la base des accords de Rambouillet et une garantie de sécurité internationale. Qui plus est, l'Union européenne en tant que telle n'était pas parti prenant de manière directe à travers l'organisation de la conférence. A cela s'ajoute le fait que les déclarations et les propositions du Groupe de contact avaient servi de fondement à la politique de l'Union européenne à l'égard de la crise au Kosovo. Ainsi, les demandes et les exigences adressées aux parties sont formulées au sein du Groupe de contact, qui apparaît comme un véritable centre diplomatique de la gestion de crise.¹⁶ Il paraît que l'Union en tant que telle ne semble pas avoir exercé une influence déterminante sur le cours des événements. Ce qui est de plus,

¹⁶ C'est au sein de ce groupe qu'a été élaboré le plan soumis au président yougoslave Milosevic, et le groupe a joué un rôle déterminant en ce qui concerne la convocation et la prolongation des négociations. Quant à l'Union européenne, elle s'est ralliée aux décisions du Groupe du contact.

l'impuissance de l'UE a été évidente dans la relation avec l'OTAN. En fait, l'OTAN apparaît être au centre du processus de décision, tandis que l'Union européenne était ou ignorée ou écartée de ce processus. Ainsi, l'OTAN procède à une analyse des faits, formule les exigences vis-à-vis des belligérants et propose les solutions pour la sortie de la crise. Lors de la réunion du Conseil atlantique à Luxembourg le 28 mai 1998, l'OTAN a précisé deux objectifs de sa politique dans les Balkans: aider à parvenir à une solution pacifique de la crise en contribuant à l'action de la communauté internationale, et promouvoir la stabilité et la sécurité des pays voisins.¹⁷ Ensuite, le 11 juin 1998, l'OTAN a décidé de lancer un exercice militaire en Albanie, pour démontrer sa capacité d'effectuer rapidement une projection de puissance dans la région. Le 23 septembre 1998, l'OTAN a formulé des menaces directes de frappes aériennes à l'encontre de la RFY dans l'hypothèse où celle-ci ne cesserait pas ses actions au Kosovo. Finalement, le 30 janvier 1999, le Conseil de l'Atlantique Nord décidait que le Secrétaire général de l'OTAN „pourrait autoriser des frappes aériennes contre des objectifs situés sur le territoire de la République fédérale de Yougoslavie”, alors que se préparaient les négociations de Rambouillet.¹⁸

Comme pendant l'éclatement de la Yougoslavie, cette crise a révélé les ambiguïtés de l'Alliance et le fossé entre les approches européenne et américaine en matière de résolution des conflits. Il s'agissait d'un précédent pour l'OTAN: c'était pour la première fois que cette organisation avait employé les forces militaires contre un Etat souverain qui ne l'a pas agressée, et sans mandat autorisé par les Nations Unies (Kamp 1999: 246). Dans la ligne d'une telle évolution de l'OTAN, les Etats-Unis souhaitent maintenir la possibilité pour l'OTAN d'intervenir parfois en absence du mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. Pendant les négociations sur le concept stratégique de Washington, les Etats-Unis ont insisté sur la formalisation du rôle militaire de l'Alliance en dehors de ses frontières, sans autorisation spécifique du Conseil de sécurité pour chaque mission. En revanche, pour la France et certains alliés européens (Belgique, Allemagne, Norvège) une telle possibilité devait être une exception, notamment dans le cas d'un blocage du Conseil de sécurité, mais non une règle. A la fin de 1998, les alliés se sont mis d'accord pour que la situation dans la région du Kosovo soit une telle exception, du fait d'un blocage du Conseil de sécurité, une divergence toutefois restant sur la possibilité de transformer une telle décision en une règle (Sloan 2003: 108).

Ainsi, la crise a mis à jour l'ampleur du fossé entre les Européens et les Américains dans le domaine des priorités stratégiques et responsabilités.

On pourrait se demander si l'Union européenne pouvait faire autre chose, dans la crise, que suivre les Etats-Unis en inscrivant leur action diplomatique et militaire dans le cadre exclusif de l'OTAN. Pourquoi les Européens n'ont pas recherché un compromis avec les Serbes lorsqu'il est apparu que la mise en place d'une force de l'OTAN constituait pour eux une clause inacceptable ? Il fallait peut-être mettre

¹⁷ Réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord, Luxembourg, 28 mai 1998, Communiqué final, M-NAC-1(98)59, <http://www.nato.int>.

¹⁸ Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la Commission de la défense nationale et des forces armées, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le conflit au Kosovo, n° 2022, du 15 décembre 1999.

en avant la possibilité d'engagement d'une force exclusivement européenne, hors OTAN, par le biais de l'UEO et sous mandat de l'ONU. Les pays européens ont tacitement accepté la nécessité d'une performance de l'OTAN, exigée par les Etats-Unis. De même, les Européens pouvaient proposer l'arrêt de frappes et la mise en place d'une force européenne. Cette situation, cette inactivité des pays européens, leur ralliement tacite aux Etats-Unis et leur position, nous conduit à conclure qu'un ultimatum a été lancé aux autorités de la RFY et qu'une solution pacifique n'a pas réellement été recherchée par les Européens.

Conclusion

La guerre yougoslave a montré une double faiblesse de l'Union européenne comme un acteur stratégique. D'une part, il s'agissait de l'impuissance sur le plan diplomatique, l'Union européenne étant en marge des événements par l'action des formes des diplomaties ad hoc et d'autres organisations internationales. Aucune solution institutionnelle ne pouvait donc remplacer la volonté politique. Dans la crise yougoslave, les mécanismes institutionnels se voient doublés par des initiatives bilatérales entre Etats membres. Cette crise a démontré qu'une dynamique initiée d'abord au niveau de certains pays membres serait susceptible d'avoir un effet d'entraînement au niveau institutionnel de l'Union elle-même. D'autre part, sur le plan militaire et opérationnel, l'Union est relayée par l'OTAN.

La leçon tirée de cette expérience est que l'Union européenne doit être capable de mobiliser rapidement une capacité militaire efficace, qui devrait lui permettre d'assumer une plus grande présence et par là une plus grande influence sur la scène internationale. La guerre en Yougoslavie a révélé la nécessité pour l'Europe d'acquérir les moyens appropriés - conceptuels, opérationnels et institutionnels - pour gérer efficacement les crises sur le continent européen. Les conflits balkaniques, en révélant les déficits sécuritaires et militaires de l'Europe, ont servi de catalyseur à la création de la PESD. Ainsi, la politique européenne de sécurité et de défense de l'Union européenne est véritablement née dans les Balkans.

Littérature :

1. Simić, P. (1994) „Le conflit serbo-croate et l'éclatement de la Yougoslavie”. *Politique étrangère*, 1: 129-144.
2. De Wilde d'Estmael, T. (2000) „L'efficacité politique de la coercition économique exercée par l'Union européenne dans les relations internationales”. *Annuaire français de relations internationales*, 1: 502-521.
3. De Wilde d'Estmael, T. (1998) *La dimension politique des relations économiques extérieures de la CE. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*. Bruxelles: Bruylant.
4. Jopp, M. „Introduction”. In Jopp M. (ed.) (1994) *Les relations étrangères de l'Europe occidentale: implications de la crise yougoslave*. Paris: Institut d'études de sécurité de l'UEO.

5. Ryba, B.-C. (1995) „La politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Mode d'emploi et bilan d'une année d'application (fin 1993/1994)”. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 384: 15-35.
6. Bailes, A. (1999) „NATO's European Pillar: The European Security and Defense Identity”. *Defense Analysis*, 15(3): 305-322.
7. Du Bois, P. (2000) „L'Union européenne et le naufrage de la Yougoslavie (1991-1995)”. *Relations internationales*, 104: 469-485.
8. Dover, R. (2005) „The EU and the Bosnian Civil War 1992-95: The Capability-Expectations Gap at the Heart of EU Foreign Policy”. *European Security*, 14(3): 297-318.
9. Dumoulin, A., Remacle, E. (1998) *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruxelles: Bruylant.
10. Lightburn, D. (2001) „Les enseignements des conflits des Balkans”. *Revue de l'OTAN*, 6: 12-15.
11. Meyer, S. (2003-04) „Carcass of Dead Policies: The Irrelevance of NATO”. *Parameters*, 33(4): 83-97.
12. Delcourt, B. (2001) „La décision de recourir à la force contre la Yougoslavie: quels niveaux de pouvoir? Quel rôle pour l'Europe? In Corten, O., Delcourt, B. (eds.) *Droit, légitimation et politique extérieure: l'Europe et la guerre du Kosovo*. Bruxelles: Bruylant, pp. 31-85.
13. Ramel, F. (2000) „L'Union européenne au regard du Kosovo: un Sisyphe à la puissance étriquée”. *Stratégique*, 2-3: 77-106.
14. Kamp, K.-H. (1999) „L'OTAN après le Kosovo: ange de paix ou gendarme du monde?”. *Politique étrangère*, 2: 245-256.
15. Willaert, Ph., Marques-Ruiz, C. (1995) „Vers une politique étrangère et de sécurité commune: état des lieux”. *Revue du Marché unique européen*, 3: 35-96.
16. Sloan, S. (2003) *NATO, The European Union and the Atlantic Community*. Maryland: Rowman&Littlefield Publishers Inc.