

Défense & Stratégie

Janvier 2005 - Revue électronique publiée par l'Observatoire Européen de Sécurité - N°12

Centre de Relations Internationales de la Sorbonne - Université de Paris 1

Editorial :

Les débats sur la ratification de la constitution européenne

La ratification par référendum¹ du « traité établissant une constitution pour l'Europe » adopté le 29 octobre 2004 à Bruxelles par la Conférence des 25 chefs de gouvernements des Etats membres, provoque un débat passionné en France au point de diviser profondément l'ensemble de la classe politique française à la différence d'autres pays comme l'Espagne qui a voté « Oui » le 20 février à 76,7 %².

Deux autres débats sont venus brouiller celui sur la ratification. Le premier porte sur l'adhésion de la Turquie, ouvert le 6 octobre 2004 par la publication du rapport favorable de la Commission européenne. Ce débat pose la question des frontières de l'Europe et du modèle politique que l'on entend construire. Le second débat a été provoqué par le projet de directive sur la libéralisation des services, appelé « directive Bolkestein », adoptée en janvier 2004 à l'unanimité par la Commission Prodi³. Elle a pour objectif de supprimer tous les obstacles à la liberté d'établissement des prestataires de service et à la libre circulation des services entre les Etats membres. Or le projet de traité confirme le principe sur laquelle repose cette directive. Le président Jacques Chirac a qualifié ce projet d'inacceptable lors du dernier Conseil européen des 22-23 mars 2005 à Bruxelles. S'il n'a pu obtenir un

retrait du texte, une nouvelle rédaction est prévue qui conservera le principe du pays d'origine. Ce retrait momentané facilitera la tâche du président français pour mener une campagne en faveur du oui, notamment auprès de l'électorat de gauche.

Pendant ce temps, la Pesc a toujours autant de difficultés à progresser. Les Européens sont divisés sur la levée de l'embargo des armes à destination de la Chine. La France y est favorable mais elle se heurte au refus des Britanniques, des pays scandinaves mais aussi des nouveaux pays adhérents. Une bataille est aussi engagée autour du futur ministère des affaires étrangères européen⁴ qui devrait voir le jour en 2007 si le traité est ratifié.

Pendant que l'Europe se cherche avec difficulté, les États-Unis pensent le monde futur. Dans un rapport prospectif, les Américains nous montrent leur vision du monde en 2020. Les Européens ont encore des progrès à faire s'ils veulent défendre une approche européenne du monde.

Patrice Buffotot

Directeur Observatoire européen de sécurité

Sommaire :

- « Les frontières de l'Europe » par Patrice Buffotot.....P 2
- « États-Unis : la vision du monde de 2020 » par Nicole Vilboux.....p 3
- « Vers une nouvelle guerre au Kosovo ? » par Milos Jovanovic.....p 7
- « À propos de l'action civilo-militaire. Réflexions sur un retour d'expérience par Jacques Aben.....p 11

¹ Sur les 25 Etats membres, seuls 9 pays dont la France organiseront un référendum dont au moins 5 seront consultatifs (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni et Slovaquie).

² Mais le taux d'abstention a été de 57,7%.

³ Les commissaires français Michel Barnier et Pascal Lamy ont voté pour à l'époque.

⁴ Le 1^{er} mars 2005, Javier Solana a dessiné dans un document, les contours du futur ministère des affaires étrangères européen qui comprendrait plus de 850 fonctionnaires.

Les frontières de l'Europe

Les débats provoqués à l'occasion de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne posent la question des frontières de l'Union européenne. Au-delà des arguments spécifiques échangés entre les partisans ou les opposants à l'adhésion de la Turquie, il faudra bien débattre des frontières de l'Union et surtout du modèle d'Europe que les Européens entendent construire. Une fois répondu à ces deux questions, il sera alors plus facile de répondre à la demande de la Turquie et des autres pays.

Le premier élargissement de la CEE en 1973 (Grande-Bretagne, l'Irlande et Danemark) a ouvert un processus qui semble ne plus connaître de limites. Trente ans plus tard, le 1^{er} mai 2004, l'Union européenne est passée à 25 pays, et devrait en compter 27 en 2007 avec l'entrée programmée de la Bulgarie et de la Roumanie. D'autres pays ont déposé leur demande d'adhésion comme la Croatie en 2003 et la Macédoine le 22 mars 2004. C'est l'Ukraine après la révolution Orange et soutenue par son voisin polonais, qui se portera candidate. La question se pose de nouveau avec les élections en Moldavie. Il ne reste plus hors de l'Union que les pays des Balkans, la Norvège et la Suisse.

La Commission européenne a des projets encore plus ambitieux puisqu'elle a présenté le 12 mai 2004 une nouvelle politique de voisinage⁵ dont l'objectif est de mettre en place une vaste zone de libre-échange qui s'étendrait du Maroc aux trois Républiques du Caucase en incluant les pays du bassin méditerranéen ainsi que la Moldavie, la Russie et la Biélorussie. Ce projet de la Commission surpasse celui de G.W Bush de Grand Moyen-Orient et prévoit un financement de 800 millions

⁵ « Beyond Enlargement : Commission shifts European Neighbourhood Policy into higher gear ». ref: IP/04/632 du 12 mai 2004, 4 pages.

d'euros par an pour préparer ces pays à une future adhésion.

Élargissement et approfondissement

On constate que le processus d'élargissement a toujours devancé celui de l'approfondissement. Il était jusqu'à présent plus facile aux Etats membres de se mettre d'accord sur l'entrée de nouveaux membres que sur une réforme des institutions. C'est la première fois que l'on assiste avec la Turquie à un grippage du processus. Plus le nombre de pays membres augmente, plus il devient difficile de se mettre d'accord sur une réforme des institutions car les conceptions divergent. Il aurait été peut-être plus astucieux d'adopter la constitution à 15 Etats membres au lieu d'attendre de passer à 25 ce qui rend sa ratification plus aléatoire en 2005.

L'élargissement est devenu un processus incontrôlable dont personne ne peut dire actuellement à quelle date il prendra fin et où géographiquement il s'arrêtera. Enfin on constate que c'est un processus technocratique initié par la Commission européenne et dont la décision est prise par les chefs d'Etat ou de gouvernement lors d'un Conseil européen.

Les enjeux des frontières pour l'Union

La question des frontières est importante. Le président Valéry Giscard d'Estaing dans un récent article dans le quotidien *Le Figaro* explique que « les décisions prise sur les frontières détermineront l'identité historique et culturelle de l'Europe, et affecteront la nature même du 'projet' européen, c'est-à-dire le choix entre une Europe identitaire, et une vaste zone à vocation strictement économique »⁶. Or le modèle initié par la Commission est celui d'une Europe « vaste zone de libre-échange ». On comprend alors mieux la logique de cette frénésie d'élargissement consistant à englober le

⁶ Valéry Giscard d'Estaing : "Où sont les frontières?" in *Le Figaro* du 5-6 mars 2005, p 12.

plus de pays possible pour atteindre une masse critique d'un milliard de consommateurs/producteurs, nécessaire pour contrebalancer les deux autres grands marchés, américain et surtout asiatique. Ce marché dit européen serait pour des raisons démographique plus large que l'Europe géographique puisqu'elle comprendrait l'Eurasie, le bassin méditerranéen, et même la Russie. Dans ce schéma d'un pôle européen continental économique, les frontières extérieures marqueront la zone où s'appliqueront les normes juridiques et techniques édictées par l'Union pour faciliter le fonctionnement et la gestion du marché. Il est évident que la cohérence politique et la protection de la zone seront assurées par l'OTAN qui retrouvera un nouvel intérêt politique. Les forces d'interventions européennes auront pour missions de protéger ce vaste marché et de l'étendre aux Etats périphériques qui n'auraient pas été encore convertis aux bienfaits de l'économie globale.

Une Europe politique implique au contraire l'élaboration d'une vision géopolitique de l'Europe et une délimitation claire des frontières. Une Europe politique devra aussi choisir un modèle politique, ce que la constitution européenne ne prévoit pas. Il faudra enfin définir une politique étrangère et de sécurité restée jusqu'à présent dans les limbes rendant de ce fait impossible l'émergence d'une véritable défense commune. Si l'on choisit une Europe puissance, il faudra lui fixer des objectifs politiques précis. Il serait heureux que les débats à l'occasion de l'adhésion de la Turquie puis de la ratification du traité sur la constitution européenne fassent prendre conscience aux citoyens des Etats membres les enjeux politiques, économiques mais aussi géopolitiques des différentes options qui leur sont proposées. Le choix qu'ils feront sera déterminant pour leur avenir.

Patrice Buffotot
Observatoire Européen de Sécurité

États-Unis : La vision du monde de 2020.

Le *National Intelligence Council* (NIC), organisme de réflexion de la communauté américaine du renseignement, a publié en décembre 2004 son dernier rapport de prospective. *Mapping the global future* présente une vision du monde à l'horizon 2020⁷. Il fait suite aux documents produits en 1997 (*Global Trends 2010*) et en décembre 2000 (*Global Trends 2015*)⁸.

La parution de ces rapports reçoit une large publicité à l'étranger, car ils semblent refléter la manière dont les Etats-Unis voient le monde. Il faut souligner qu'ils résultent d'un an de travail des analystes, de consultation d'experts de différents domaines, et cette fois-ci, de plusieurs pays. Des rapports intermédiaires, thématiques ou régionaux, ont d'ailleurs été mis en ligne durant la phase préparatoire⁹. *Mapping the global future* représente donc une vision consensuelle des spécialistes anglo-saxons de la prospective.

Ce qui a changé depuis 2000.

Le document publié en décembre 2004 présente plusieurs différences avec le rapport précédent. Sur la forme d'abord, *Mapping the global future* adopte une présentation thématique, focalisée sur quatre grandes questions :

- l'évolution de la mondialisation ;
- le paysage géopolitique ;
- la gouvernance ;
- et la sécurité internationale.

En 2000, le NIC avait opté pour une description des grandes tendances par domaines (démographie, technologie, économie, gouvernance...) puis par région

⁷ *Mapping the global future* - Report of the 2020 Project, Washington (D.C.), National Intelligence Council, December 2004, 120 p.

⁸ *Global Trends 2015*, Washington (D.C.), National Intelligence Council, December 2000.

⁹ Ils sont disponibles, comme le rapport final, sur le site du NIC : www.cia.gov/nic/NIC_2020_project.html

du monde. La présentation de ces évolutions était ainsi plus détaillée que dans le rapport de 2004.

Celui-ci retient quatre scénarios illustratifs de la situation en 2020 dans les quatre domaines abordés. Le document précédent comportait également quatre scénarios, synthétisant l'ensemble des tendances envisagées.

Sur le fond, *Mapping the global future* offre une perspective plus pessimiste que celle de 2000. Cela se manifeste à propos des limites et risques de recul de la mondialisation, comme de la place des Etats-Unis dans le monde ou des risques pour la sécurité.

La plupart des facteurs influant sur l'évolution du monde étaient pourtant déjà identifiés en 2000 :

- La mondialisation ;
- Le développement des menaces asymétriques et notamment du terrorisme ;
- L'impact des technologies de l'information ;
- Le dépassement des Etats par des facteurs transnationaux ;
- Ou la persistance des conflits internes.

Ces éléments se retrouvent dans la vision prospective pour 2020, mais quelques aspects nouveaux sont à souligner :

- L'importance de l'Asie, à la fois en raison de l'émergence de nouvelles puissances majeures ; comme centre de l'économie mondiale et terrain de conflictualité ;
- L'identification du terrorisme islamiste comme menace majeure et enjeu géopolitique ;
- La contestation du rôle des Etats-Unis, même s'ils demeurent la seule puissance « complète » ;
- La marginalisation croissante de l'Europe.

Pour synthétiser la vision présentée dans le rapport, on évoquera d'abord la nouvelle configuration des relations internationales, puis les tendances qui la façonnent et finalement les grands problèmes posés.

La recomposition du système international.

Le rapport envisage un réaligement des relations internationales sans précédent depuis la formation de l'Alliance atlantique en 1949. Les facteurs principaux en sont :

- L'émergence de puissances asiatiques ;
- Le repli de l'Eurasie ;
- La révision des relations des Etats-Unis avec leurs alliés traditionnels.

L'émergence de la Chine et de l'Inde, voire d'autres puissances, constituera le bouleversement le plus important. Leur croissance économique soutenue, l'augmentation de leur potentiel militaire et la taille de leur population en feront des puissances économiques et politiques.

La Chine devrait jouer un rôle plus actif dans le monde et poursuivre ses investissements à l'étranger, notamment pour assurer la sécurité de ses approvisionnements extérieurs.

Certains pays d'Asie du Sud-est peuvent être tentés de se rapprocher de l'Inde pour contre-balancer la Chine.

En Asie, l'attitude du Japon reste incertaine : ses intérêts devraient se concentrer sur le Nord où il devra gérer l'intégration économique avec la Chine et la stabilité régionale (question coréenne). Cela devrait renforcer son activisme.

Une Europe élargie aura de nombreux atouts pour peser davantage sur la scène internationale. Mais cela dépend surtout de sa capacité à renforcer sa cohésion politique.

Le vieillissement de la population et la réduction de la main d'œuvre constitueront les défis les plus sérieux à la poursuite de la croissance économique. Si les pays européens ne parviennent pas à adapter leur main d'œuvre, réformer leurs systèmes social, éducatif et fiscal et à intégrer une immigration de plus en plus importante, ils sombreront dans le marasme.

La grande force de l'Europe peut être d'offrir un modèle de gouvernance régionale, pour les puissances émergentes en quête d'une alternative aux Etats-Unis.

Malgré l'anti-américanisme, les autres grandes puissances ne chercheront pas nécessairement à faire contrepoids aux Etats-Unis. Mais une méfiance croissante à l'égard des intentions américaines pourrait encourager le développement de politiques hostiles dans le monde ; la résistance aux objectifs américains dans les instances internationales, voire dans certains cas, la constitution de capacités militaires asymétriques.

Les Etats-Unis conserveront toutefois un rôle central et le scénario « géopolitique » s'intitule d'ailleurs « *Pax americana* ». Ils devraient restaurer leurs relations privilégiées avec l'Europe. En Asie, les évolutions sont plus incertaines et dépendront des positions des pays de la région sur l'utilité d'un garant de l'équilibre.

Les courants de fond : mondialisation et montée de la religion.

Les réalignements politiques s'effectueront dans un contexte marqué par la mondialisation et l'importance croissante du facteur religieux.

D'une manière générale, la mondialisation va soutenir la croissance mondiale, augmenter les niveaux de vie et l'interdépendance. L'économie mondiale devrait avoir progressé de 80 % en 2020 et le revenu moyen de 50 %. Une large classe moyenne devrait se former dans des pays auparavant pauvres. Mais il restera un nombre élevé de pauvres dans les pays émergents et le revenu moyen par tête sera inférieur à celui des pays occidentaux. Par ailleurs, certaines régions, comme l'Afrique sub-saharienne vont rester dans la pauvreté.

Le niveau de développement technique des Etats se mesurera à leur aptitude à intégrer et appliquer les nouvelles technologies liées à l'information, aux nouveaux

matériaux, à la biologie. Cela dépendra de leur mode de gouvernement, de la généralisation de l'éducation et de la mise en place de réformes économiques.

La mondialisation va prendre un visage de plus en plus asiatique, puisque la croissance de la population et de la demande va principalement se produire dans les pays émergents : Chine, Inde, Indonésie. Cela risque de modifier les règles du jeu et de contribuer à former une identité culturelle asiatique.

Le scénario économique (« *Davos world* ») envisage donc un monde où les géants asiatiques entretiennent la croissance et leurs vastes marchés sont devenus le centre de l'économie mondiale.

Si l'évolution de la mondialisation est déterminante, le système international sera aussi modifié par l'importance de plus en plus grande de l'identité religieuse. Alors que la tendance est à la multiplication des conversions partout (sauf en Europe occidentale), on note également que les croyants deviennent des activistes.

Les différences religieuses et ethniques pourront alimenter des conflits régionaux, notamment en Asie du Sud-est, en Afrique de l'Ouest ou en Indonésie. Le problème principal est lié à l'expansion de l'islamisme radical, alimenté par le sentiment d'aliénation des populations musulmanes et le désœuvrement d'une jeunesse nombreuse.

Un scénario envisage ainsi la constitution d'un « nouveau califat », sorte d'autorité supérieure transnationale visant à regrouper les groupes islamistes radicaux à travers le monde.

Les grands problèmes : gouvernance et sécurité.

La mondialisation et la diffusion de la technologie vont accroître les pressions sur les gouvernements et limiter leur aptitude à gérer les problèmes.

Certains pays pourraient retourner à des régimes autoritaires (Russie, Asie centrale), alors que la démocratisation du Moyen-Orient risque d'être freinée par la persistance des difficultés économiques. A l'inverse, en Afrique une nouvelle génération de leaders, venant du secteur privé, pourrait favoriser la démocratisation.

L'extension des communications s'accompagne de la formation de communautés virtuelles transnationales qui peuvent remettre en cause la légitimité des gouvernements.

Le nationalisme ou le populisme pourraient en outre se développer dans certaines régions et alimenter les conflits internes.

Ceux-ci resteront nombreux, tandis que le risque de guerre entre grandes puissances est très faible. Les conflits entre la Chine et Taiwan ainsi qu'entre l'Inde et le Pakistan seront potentiellement les plus dangereux.

Le terrorisme restera principalement associé à l'islamisme et perdurera sous une forme encore plus décentralisée et dématérialisée dans son organisation. Les attaques conventionnelles devraient être la norme, mais le danger provient surtout de l'accès aux armes biologiques. Les Etats-Unis resteront la principale cible, mais les attaques pourraient augmenter au Moyen-Orient et en Europe.

La prolifération des ADM sera un danger à cause du terrorisme mais aussi parce que de nouveaux Etats seront tentés de se doter d'armes nucléaires pour assurer leur sécurité.

De manière générale, le rapport souligne la prévalence d'un sentiment diffus d'insécurité, également lié aux craintes économiques et sociales des populations. Cela pourrait d'ailleurs conduire au développement de mesures de sécurité intrusives, remettant en cause certaines libertés individuelles.

Le monde de 2020 apparaît donc comme un système en pleine évolution, où les instances de régulations internationales

seront fortement dépassées, de même que de nombreux Etats. Les deux tendances présentées comme positives, l'intégration économique mondiale et la démocratisation, ne semblent pas assurées de se poursuivre face aux menaces du terrorisme islamiste et des troubles internes.

Même si les Etats-Unis restent, presque par principe, la puissance dominante, leur rôle et leur marge de manœuvre se réduisent considérablement. Quant à l'Europe, son avenir semble pour le moins incertain : si elle dispose des atouts pour être une puissance majeure, sa détermination à effectuer les réformes attendues est inconnue. Or, l'évolution des relations transatlantiques est présentée comme un facteur décisif pour que le statut des Etats-Unis face à l'émergence des puissances asiatiques.

Les quatre scénarios envisagés dans *Global Trends 2015* :

- Une mondialisation « inclusive », profitant à une majorité de pays, améliorant la gouvernance nationale et internationale et réduisant les risques de conflit ;
- Une mondialisation « pernicieuse », ne profitant qu'à quelques grands pays et alimentant l'instabilité internationale ;
- Un système de concurrence entre trois pôles régionaux (Amérique, Europe, Asie) ;
- Un monde sans « pôle », marqué par le repli des grandes régions sur leurs propres problèmes et où l'Asie demeure la principale zone de tensions.

Nicole Vilboux

Analyste à Eurodécision – AIS.

Chargée de cours à l'Institut Catholique de Paris.

Vers une nouvelle guerre au Kosovo ?

« Je suis contre l'indépendance du Kosovo et l'indépendance est inacceptable pour moi. Je n'accepterai jamais une telle solution (...) le Kosovo et la Métochie sont des parties intégrantes de la Serbie-Monténégro non seulement selon notre droit national mais aussi selon le droit international »¹⁰. La souveraineté serbe sur la province du Kosovo n'a jamais été réaffirmée, depuis le changement démocratique d'octobre 2000, avec autant de vigueur que lors du déplacement du Président serbe Boris Tadic dans la province les 13 et 14 février derniers. Ces déclarations présidentielles ont été accompagnées d'un geste hautement symbolique. Le Président Tadic a en effet remis le drapeau de la République de Serbie aux citoyens de plusieurs enclaves serbes. Le fait mérite d'être d'autant plus souligné que le Président Tadic est issu du Parti démocrate dont l'orientation politique est nettement pro-occidentale¹¹. En cohabitation depuis juin 2004 avec le Premier ministre Vojislav Kostunica, qualifié le plus souvent de nationaliste modéré par la presse étrangère, Boris Tadic semble incarner une ligne politique plus consensuelle au regard des positions des principales puissances occidentales. Il apparaît donc clairement que les responsables politiques à Belgrade n'ont aucunement renoncé à faire valoir leurs droits sur la province du Kosovo.

L'ambiguïté du statut actuel du Kosovo

La résolution 1244 du Conseil de sécurité en date du 10 juin 1999 semble leur donner au demeurant raison. Réaffirmant « l'attachement de tous les Etats Membres

¹⁰ Propos rapportés par la Radio-Télévision serbe. Voir aussi *Le Figaro* en date du 14 février 2005.

¹¹ Chef du Parti démocrate depuis février 2004, il semble être le vrai successeur de Zoran Djindjic, victime d'un attentat en 2003 et leader du parti démocrate de 1993 à 2003.

à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie (RFY - aujourd'hui Serbie-Monténégro) » la résolution vise à assurer à la province du Kosovo « une autonomie substantielle » au sein de la RFY¹². Au-delà du droit international, la simple logique voudrait de même qu'il en soit ainsi. En effet, l'intervention militaire de l'Alliance atlantique ayant été présentée non comme un soutien à un mouvement séparatiste, mais comme une réponse nécessaire aux actes criminels d'un régime non-démocratique qui était celui de Slobodan Milosevic, ce dernier ayant disparu, il serait de bon sens de considérer qu'il n'y a plus de menace pour la population albanaise du Kosovo et que vivant désormais dans un État démocratique, elle pourrait promouvoir ses intérêts par des moyens pacifiques au sein d'institutions démocratiques y compris au niveau de la Fédération. Nous verrons cependant ultérieurement que les actions de la communauté internationale dans l'ex-Yougoslavie et ce depuis le début même de

¹² La résolution 1244 pourrait toutefois donner lieu à interprétation en ce qu'elle introduit de manière équivoque en son paragraphe 11 les notions de *règlement définitif* et de *statut futur* du Kosovo. Ainsi à l'alinéa *a* dudit paragraphe elle énonce que les principales responsabilités de la présence internationale civile seront : « de faciliter, *en attendant un règlement définitif*, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, compte pleinement tenu de l'annexe 2 et des Accords de Rambouillet » et à l'alinéa *e* « de faciliter un processus politique visant à déterminer le *statut futur du Kosovo*, en tenant compte des Accords de Rambouillet ». Toutefois, aussi bien l'annexe 2 que les accords de Rambouillet affirment le principe du respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la R.F.Y. De plus, et pour enlever toute équivoque sur le sens de la résolution, celle-ci prévoit en son paragraphe 4 « qu'un nombre convenu de militaires et de fonctionnaires de police yougoslaves et serbes seront autorisés à retourner au Kosovo pour s'acquitter des fonctions prévues à l'annexe 2 », à savoir assurer la liaison avec la présence internationale ; baliser les champs de mines et déminer ; maintenir une présence dans les lieux du patrimoine serbe ; maintenir une présence aux principaux postes frontières.

la crise entretiennent avec la logique et le bon sens un rapport tout à fait particulier.

Mais si *de jure* la situation semble relativement claire, *de facto* la Serbie n'exerce aucun attribut de « sa souveraineté » au Kosovo. Depuis juin 1999 et l'instauration d'un protectorat international dans la province, la législation serbe n'y est plus appliquée¹³. Aucun personnel serbe n'a été autorisé à revenir dans la province malgré la résolution 1244 du Conseil de sécurité. Aucun officiel serbe ne peut se rendre dans la province sans l'autorisation préalable de la MINUK et surtout, et là est le point fondamental, les Albanais du Kosovo n'envisagent d'aucune manière un quelconque retour en arrière. En effet, ils n'ont jamais été aussi proches de l'indépendance - leur but politique affirmé depuis la création de la Ligue albanaise de Prizren en 1878¹⁴ et leurs dirigeants prévoient d'organiser un référendum sur la question à l'automne de cette année 2005. Même si les dirigeants albanais du Kosovo se sont peu exprimés après la visite du Président serbe, le principal journal albanais *Koha Ditore* s'est fait l'écho du sentiment général en parlant de la « provocation de Tadic au Kosovo »¹⁵. Au demeurant, les violences du 17 mars 2004 à l'encontre de la minorité serbe du Kosovo sont suffisamment révélatrices de la situation conflictuelle qui règne dans la

¹³ Après avoir affirmé que la loi serbe continue de s'appliquer – décision conforme au règlement de La Haye de 1904 sur l'occupation de guerre, le premier administrateur des Nations unies, Bernard Kouchner avait retiré sa décision devant les protestations de la communauté albanaise.

¹⁴ Mouvement national albanaise - le but premier de la *Ligue albanaise de Prizren* était de s'assurer qu'aucun territoire que les Albanais considéraient comme étant le leur ne soit détaché de l'Empire ottoman au profit de la Bulgarie, du Monténégro ou de la Serbie lors de la crise d'orient qui débuta en 1875 et qui trouva son règlement politique au Congrès de Berlin de 1878. Assez vite néanmoins le but ultime devint l'autonomie puis indépendance.

¹⁵ *Koha Ditore* du 14 février 2005.

région¹⁶.

Alors que des experts d'une ONG américaine (Groupe international public pour la loi et la politique) élaborent à l'initiative de l'ancien Premier ministre kosovar Bajram Rexhepi un projet de constitution pour un Kosovo indépendant¹⁷, le Président serbe réaffirme avec force ce qui a déjà été affirmé par la résolution de l'Assemblée nationale serbe du 26 mars 2004, à savoir que « le Kosovo est une partie inaliénable de la Serbie ». L'opposition est nette et tranchée. Quelle peut dès lors être la solution ?

Les incohérences occidentales

La communauté internationale devra, une nouvelle fois, faire face au Kosovo à ses propres incohérences. Ce n'est guère une surprise tant la gestion des crises yougoslaves fut maladroite et erronée. Le simple fait que quinze ans après le début de la crise dans les Balkans de graves problèmes existent toujours – pose problème.

La première action et l'erreur de départ de la Communauté internationale fut la reconnaissance des indépendances unilatéralement proclamées (25 juin 1991) par les républiques de Slovénie et de Croatie. Sous l'impulsion de la diplomatie allemande¹⁸, cette reconnaissance a mis fin à tout espoir de négociation globale et donc de règlement pacifique de la crise en faisant disparaître du jour au lendemain le problème des 600 000 Serbes vivant en Croatie et neutralisant de fait leur propre droit à l'autodétermination. Plus encore, elle a permis la reconnaissance dans les mêmes formes de la Bosnie-Herzégovine, qui devenue Etat indépendant et souverain

¹⁶ Du 17 au 19 mars 2004 une vague de violence à l'encontre de la minorité serbe a provoqué la mort de 19 personnes, plus de 200 furent blessées, des églises et monastères orthodoxes furent brûlés et saccagés et les tombes profanées.

¹⁷ Le quotidien *Danas* du 17 février 2005.

¹⁸ L'Allemagne fut la première à reconnaître les deux républiques sécessionnistes yougoslaves le 23 décembre 1991, malgré le désaccord de la France.

sans accord préalable de ses peuples constitutifs ne pouvait que sombrer dans une guerre civile terrible. Cette erreur initiale a conditionné la gestion ultérieure de la crise tout en contribuant à l'essor même des conflits. Une fois la Bosnie-Herzégovine reconnue indépendante, la communauté internationale ne pouvait plus faire marche arrière et s'est donc acharnée à préserver cet artifice en forçant trois communautés (musulmane, serbe et croate) à vivre ensemble alors que celles-ci, manifestement, ne le désiraient pas. Lors de la laborieuse paix de Dayton (novembre 1995) la question du Kosovo n'a pas été mentionnée car le président serbe, Slobodan Milosevic, ne l'a pas souhaité. Une erreur de plus. Finalement, les négociations de Rambouillet de février-mars 1999, qui devaient aboutir à une solution pour la province serbe du Kosovo (peuplée à 90 % d'albanais), ont abouti à la guerre. Aujourd'hui, beaucoup d'observateurs¹⁹ pensent que ces négociations s'apparentaient davantage à un ultimatum lancé aux autorités de la R.F.Y. et qu'une solution pacifique n'a pas réellement été recherchée sous la pression de la diplomatie américaine conduite par Madeleine Albright. La guerre s'est terminée par une « paix » dont la manifestation est la résolution 1244 de l'ONU du 10 juin 1999. Cette « paix » pourrait être qualifiée, en reprenant une terminologie de Carl Schmitt, de « compromis dilatoire » en ce qu'elle a laissé complètement irrésolues les divergences de fond. « Une telle persévérance dans l'erreur soulève un certain nombre de questions : en premier lieu, est-il encore possible de parler d'erreur et ne faut-il pas plutôt se demander quelles sont les motivations réelles de l'attitude occidentale²⁰ ? ». En

effet, la disproportion entre l'implication de la Communauté internationale et les médiocres résultats obtenus est flagrante et ne peut que susciter de telles interrogations. Au bout de quinze ans de crises toute la construction politique de l'espace yougoslave est d'une terrible fragilité et il suffirait d'une étincelle pour déstabiliser une nouvelle fois cette région. Ces incohérences deviennent manifestes lorsqu'il s'agit d'examiner les solutions possibles à la crise du Kosovo.

Les solutions possibles

En dehors du *statu-quo*, qui ne peut par ailleurs se prolonger indéfiniment, les solutions possibles se résument fondamentalement à trois modèles, dont deux sont susceptibles d'avoir de graves conséquences.

La première solution consisterait à reconnaître l'indépendance pure et simple de la province. Toutefois, au-delà d'un net refus serbe réaffirmé avec éclat par le Président Tadic, cette solution a le grand inconvénient de déstabiliser toute la région et de marquer du sceau d'une parfaite incohérence les situations respectives de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo²¹. En effet, comment expliquer que les Albanais du Kosovo peuvent obtenir l'indépendance et non les Serbes de Bosnie? Comment l'expliquer alors que la guerre du Kosovo a été menée selon le secrétaire d'Etat Madeleine Albright au nom d'un « modèle pluriethnique » et que l'indépendance du Kosovo signifierait exactement le contraire ? Si ce « modèle pluriethnique » possède intrinsèquement une telle valeur, suffisante pour justifier une guerre, pourquoi avoir aidé la Croatie à procéder au plus grand nettoyage ethnique de la

¹⁹ Paul-Marie de la Gorce, Hervé Coutau-Bégarie (voir la Revue *Stratégique* 74-75, 2-3/99) parmi d'autres.

²⁰ Xavier Bougarel, *Dans les Balkans, dix années d'erreurs et d'arrière pensées*, *Le Monde diplomatique*, Septembre, 1999.

²¹ Le Président serbe ne s'y est d'ailleurs pas trompé en déclarant que « l'indépendance du Kosovo raviverait le processus de désintégration de la Macédoine et de la Bosnie », *Le Figaro* du 14 février 2005.

crise yougoslave en août 1995 ?²² Comment l'expliquer alors que la justification principale de l'intervention militaire résidait dans l'existence d'un régime autoritaire à Belgrade qui désormais n'existe plus ? Enfin, l'indépendance du Kosovo pourrait inciter les Albanais de Macédoine à s'activer davantage en vue de buts similaires. En effet, si le « modèle pluriethnique » pourrait ne pas être respecté en Serbie-Monténégro (en détachant de cet Etat la province du Kosovo), pourquoi le serait-il en Macédoine ? Cette solution n'apparaît pas comme étant souhaitable car elle ne pourrait être mise en œuvre qu'accompagnée d'un nouveau conflit armé.

À l'opposé se trouve la solution qui consisterait à préserver l'ensemble de la province en Serbie, faire revenir un certain nombre d'officiers serbes (y compris des personnels militaires et de police comme le prévoit la résolution 1244) et assurer bien évidemment une « autonomie substantielle » de la province. Ce type de solution a évidemment les faveurs des responsables serbes qui ont déjà élaboré, à travers le Plan du gouvernement serbe pour le Kosovo présidé par Vojislav Kostunica une proposition allant dans ce sens. Au regard des arguments soutenus durant le conflit, cette solution aurait le mérite de la cohérence. Cependant, tout comme la solution précédente, elle ne pourrait être mise en œuvre qu'avec une reprise des hostilités. Il apparaît peu probable que les Albanais du Kosovo puissent jamais accepter une telle solution, d'autant plus qu'elle constituerait dans les faits un retour en arrière.

La troisième solution semble être au regard des positions respectives des parties et des rapports de force la plus réaliste. Il s'agirait de forcer les protagonistes à un

partage de la province. Cette solution nécessite une bonne dose d'ingéniosité et de longues négociations pour amener les parties à trouver un vrai compromis. Les prétentions des parties sont également justifiées. Pour les Albanais, le Kosovo est une terre albanaise. Les Albanais en constituent aujourd'hui une écrasante majorité démographique et y vivent depuis de nombreuses générations. La position est justifiée.

Pour les Serbes, le Kosovo est une terre serbe. Les églises et les monastères ainsi que les toponymes sont là pour le prouver si besoin en est. Même s'ils y sont minoritaires aujourd'hui, cette terre est le berceau de leur culture et de leur histoire. Fondement de leur civilisation, le mythe du Kosovo fait du Kosovo une terre sacrée. La position est également justifiée. Il semble donc que dans son principe, la solution du partage de la province (dont les modalités devraient être négociées) reste la plus réaliste.

L'urgence d'une solution de la Communauté internationale

Pour l'instant les réactions de la Communauté internationale aux déclarations tranchées du Président serbe sont restées très discrètes. Lors de la réunion des ministres des affaires étrangères des pays membres de l'Union européenne tenue à Bruxelles le 21 février aucune réelle précision n'a été apportée. Tout comme au sommet des pays membres de l'Alliance atlantique tenu le lendemain (22 février), des positions de principe comme celle relative au nécessaire respect de la résolution 1244 du Conseil de sécurité ainsi que celle affirmant l'impossibilité d'un retour à la situation existant avant 1999 ont été réaffirmées. Comme on le voit, aucun élément nouveau n'est apparu quant au fond de l'affaire. Quant à la forme, il a été affirmé lors du sommet de l'Alliance que l'OTAN reste au Kosovo et *qu'il contribuera à la réalisation du processus*

²² Dans l'opération « Tempête » d'août 1995, l'armée croate a reconquis la région de la Krajina, peuplée majoritairement de Serbes et contrôlée par les Serbes depuis 1991. Cette opération provoqua l'exode de 300 000 Serbes de Croatie.

politique mené sous l'égide des Nations unies²³. Ainsi est réaffirmé le rôle prééminent de l'Alliance en matière de maintien de la paix.

Quelles que puissent être cependant les rivalités trans-atlantiques en matière de défense et de *leadership* ainsi que les enjeux des élargissements respectifs de l'Union et de l'Alliance, la Communauté internationale devra rapidement rechercher une solution à un problème resté entier après l'intervention militaire de 1999.

Milos Jovanovic

Doctorant et enseignant au département de Science Politique de la Sorbonne

Vient de paraître aux Editions Michalon dans la Collection *Ligne d'Horizon* dirigée par Jean-Christophe Mabire et Jean-Marc Balencie :

Patrice Buffotot, *Europe des armées ou Europe désarmée ?* Paris, février 2005, 116 pages. 12 Euros

Azadeh Kian-Thiébaud, *La République islamique d'Iran. De la maison du guide à la raison d'Etat.* Paris, février 2005. 120 pages. 12 Euros

Dominique Thomas. *Les hommes d'Al Quaida.* Paris, mars 2005. 128 pages. 12 Euros

Le prochain numéro d'avril 2005 de *Défense & Stratégie* portera sur les questions européennes.

A propos de l'action civilo-militaire Réflexions sur un retour d'expérience

Mise en situation

Le 19 septembre 2002, vers 3 heures du matin, Abidjan, Bouaké et Korhogo étaient investies par des militaires mutins réclamant leur maintien dans les forces armées ivoiriennes. C'est le 22 septembre 2002 que la force Licorne a commencé sa genèse, avec l'arrivée à Abidjan de 130 militaires projetés depuis le Gabon. Ils constituaient le premier renfort des 560 *marsoins* du 43^e bataillon d'infanterie de marine, prépositionnés au camp de Port Bouët, depuis la signature de l'accord de défense franco-ivoirien d'avril 1960.

De renforcement en renforcement, Licorne a atteint l'effectif de 4500 hommes au maximum, ce qui représente à peu près l'équivalent de la force Manta au plus fort du conflit tchado-lybien.

Si à l'origine la mission des militaires français était d'assurer la protection des ressortissants français et étrangers, elle s'est enrichie dès le 18 octobre 2002 d'une action d'interposition visant à garantir le maintien du cessez-le-feu négocié par le ministre sénégalais des affaires étrangères, et accepté par les deux belligérants. Ce n'était qu'un répit puisque dès le 28 novembre une nouvelle rébellion commençait dans l'ouest du pays, animée par le Mouvement patriotique ivoirien du grand ouest et le Mouvement pour la justice et la paix.

Depuis lors, la mission de Licorne a été en permanence de stabiliser le théâtre pour empêcher la reprise ou au moins l'aggravation de la guerre civile qui ronge la Côte d'Ivoire. Elle s'est vue renforcée dans ce rôle par les accords de Linas-Marcoussis obtenus le 26 janvier 2003 sous la pression du gouvernement français, mais aussi de la communauté internationale et en premier lieu africaine.

²³ Voir le site de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

Le 14 février, la résolution 1464 du Conseil de sécurité des Nations Unies venait enfin donner à ce rôle de l'armée française la légitimité du droit international, et l'autorité du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Aujourd'hui la force Licorne a vu son mandat modifié par la résolution 1528 adoptée le 27 février 2004 par le Conseil de sécurité faisant d'elle une force d'appui aux forces de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (voir cartes ci-après).

Comme les événements tragiques de novembre 2004 sont venus le rappeler, une telle mission n'est pas sans danger pour les militaires. Elle n'est pas non plus sans danger pour la France, qui prend le risque de se retrouver engluée dans une voie sans issue : la « petite Irak » promise par Charles Blé Goudé, président des Jeunes Patriotes, dans des discours où la haine de la France transpire à chaque phrase.

Cela dit, la vie des militaires est conforme à ce qu'elle est toujours dans un contexte de ce genre, faite de quotidien banal, de risque assumé paisiblement ou ignoré, et du travail qui est la matière de l'accomplissement de la mission. Cette mission a principalement pour objectif la sécurisation du théâtre, avec l'espoir que dans un cadre sécurisé, les politiques finiront par obtenir des protagonistes, qu'ils acceptent enfin de prendre le chemin d'une normalisation. Force est de constater que, pour le moment, la sécurisation est relative et la bonne volonté des protagonistes plus que douteuse.

Cette sécurisation est bien sûr d'abord le produit de la dissuasion que sont supposées apporter la puissance de feu et la mobilité des forces de Licorne, mais aussi le fruit du travail quotidien de tous les militaires que leur mission conduit au contact d'une population, dont la protection est l'un des éléments du mandat confié à Licorne par les Nations Unies. Mais si tous les militaires ont, peu ou prou,

vocation à être au contact de la population, il en est dont c'est la fonction principale : ceux qui arment les unités d'action civilo-militaire.

L'ambition d'une action d'envergure.

En Côte d'Ivoire, l'action civilo-militaire (ACM) ressemble évidemment à ce qu'elle est ailleurs²⁴. On sait en effet que sur n'importe quel théâtre d'opération, les ACM se déclinent en actions au profit des forces, de l'environnement civil et en actions humanitaires lorsque l'urgence l'impose (c'est d'ailleurs là une pomme de discorde avec les ONG humanitaires qui ne voient jamais d'un bon œil l'intrusion des militaires dans ce qu'elles considèrent comme leur pré carré). Mais en même temps la Côte d'Ivoire a une sorte de spécificité, en ce qu'elle n'est pas un pays à reconstruire, ni un pays sans maître.

L'action a donc lieu dans un Etat souverain, au sud loyaliste, ou dans une zone bien contrôlée par un pouvoir fort, au nord « rebelle ». Dans ces conditions on est assez loin des possibilités qu'ouvrait par exemple la situation kosovare où, a priori, tout restait à faire et où le contrôle appartenait à la force militaire.

Le résultat c'est qu'au moins au début, c'est-à-dire dans le courant de 2003, les actions envisageables devaient se confiner à appuyer les forces, ce qui est la mission première des unités ACM : toutes proportions gardées, elles sont plus près de l'artillerie ou de l'aviation tactique que de l'infanterie ou de la cavalerie, armes de mêlée par excellence. Sur le plan pratique cela revient à réaliser de petits travaux d'infrastructure destinés à rendre la vie plus facile aux unités combattantes là où elles s'installent, tout en favorisant un bon accueil de la part de la population environnante. En Côte d'Ivoire, l'archétype de ce travail est la « pompe

²⁴ Voir à ce propos « Les actions civilo-militaires au Kosovo », in *Défense et Stratégie*, n°5, 2003.

villageoise » à main - et exceptionnellement électrique. En effet, dès que l'on s'éloigne des villes un peu importantes - mais parfois aussi en leur sein - l'adduction d'eau devient un pur concept, éventuellement même ignoré des indigènes²⁵. Si l'on ajoute à cela une certaine perte de « concernement collectif », la situation que les unités françaises trouvent à leur arrivée dans des villages de brousse est en général assez dégradée : soit il n'y a tout simplement rien, soit, au mieux, la pompe installée dans le passé ne fonctionne plus²⁶. A partir de là, le devis de mise à niveau peut aller d'un peu de travail de bricolage - que les autochtones n'ont jamais envisagé - jusqu'à l'installation ou au remplacement complet de la pompe : soit de 0 à 1 500 000 franc CFA (ou 2 200 euros, ce qui relativise un peu les choses).

Mais si ce travail a bien pour vocation de contribuer à l'efficacité de la mission militaire, il s'inscrit aussi dans la perspective d'aider la population locale : la pompe en question est à la disposition de tout le monde, et tant que les militaires française sont présents, on a la certitude qu'elle fonctionnera. C'est ce que traduit la phrase suivante inscrite dans une demande d'autorisation de travaux : « *Intérêt pour les forces : la population reconnaissante envers la force Licorne (...) lui favorise la liberté de mouvement. Dans ces contrées reculées où la technologie n'est pas encore arrivée, l'eau assure la vie des villages, du bétail et des récoltes et évite la migration vers la ville (...). La force Licorne*

²⁵ Terme évidemment générique ici, sans lien avec la couleur particulière des intéressés.

²⁶ Il est d'ailleurs bon de remarquer que l'eau ainsi puisée n'a pas vocation à être bue : tous les militaires sont approvisionnés en eau minérale grâce à une noria de camions, voire d'hélicoptères pour les plus isolés, ce qui représente plus de 400 000 litres par mois.

impartiale donne, dans ce cas, une image constructive et concrète pour tous les locaux en leur donnant l'espoir ».

Pour un tel niveau d'implication, il n'est pas vraiment besoin de disposer d'unités spécialisées sur le terrain. Ce sont les unités combattantes qui expriment leurs besoins ou leurs souhaits, quitte à ce que soit désigné en leur sein un « correspondant ACM », qui vient institutionnaliser les choses. Il suffit alors qu'au sein de l'état major un certain nombre d'experts - au pire le chef ACM lui-même aidé d'un militaire du rang ou d'un sous-officier - soient à même d'apprécier la pertinence du projet : véritable utilité eu égard au coût ; faisabilité..., et d'administrer les crédits dédiés. Ensuite les unités combattantes ont toujours parmi leur personnel des gens assez bricoleurs pour faire le travail²⁷.

Néanmoins un moment vient où le chef du bureau ACM de l'état major - J ou G ou A9 selon l'importance de cet état major - souhaite un peu mieux contrôler les opérations dont il a la responsabilité finale. Pour cela il a besoin de « gens à lui ». C'est ainsi que l'on met progressivement en place de petites unités spécialisées, mises sous contrôle opérationnel des unités combattantes, dont la mission sera de faire l'évaluation des besoins, de monter les dossiers de projet, de les faire approuver par l'état major et de réaliser, ou faire réaliser, le travail. Ces équipes d'appui tactiques, très légères et mobiles puisqu'elles ne comportent que trois militaires avec leur équipement propre, peuvent être multipliées assez facilement pour assurer une couverture optimale du théâtre.

L'étape suivante est la coordination de ces équipes. Il faut en effet que les

²⁷ C'est ainsi qu'un sous-officier s'est taillé une réputation quasi mythique de réparateur de pompes.

dossiers qui remontent à l'état major soient étudiés, fassent l'objet d'un avis d'expert, éventuellement soient classés par ordre d'urgence ou de pertinence, avant d'être approuvés par le chef du bureau ACM. Cette approbation valant autorisation d'engagement des travaux, elle fait parallèlement démarrer le processus financier d'engagement, liquidation, règlement. A ce stade il n'est pas nécessaire de disposer d'un service financier en propre, mais encore faut-il assurer le suivi de la consommation des crédits. De même le coordinateur devra suivre l'avancement des travaux et s'assurer qu'ils sont tous menés à bonne fin, de manière à ne pas faire naître de frustration, ni chez les militaires ni, a fortiori, chez les civils.

Ainsi, l'unité ACM est arrivée à une sorte de maturité. Certes un esprit trop cartésien pourrait trouver étrange ce mélange entre des éléments de planification et de conduite au sein de l'état major et des éléments d'exécution sur le terrain, le chef étant à l'interface des deux, un peu comme le Janus des Romains. Toutefois le petit effectif de cet ensemble conduit à ne pas trop accorder d'importance à cette remarque.

Pourtant une nouvelle diversification est possible, dès lors qu'au niveau le plus élevé, il apparaîtrait utile de conduire d'autres types de mission, au profit de l'environnement civil. A priori il n'y a pas vraiment place pour de telles missions, lorsque la force inscrit son action dans le cadre d'un Etat souverain, et qu'en outre la partie plus politique de l'action militaire est placée sous la responsabilité des Nations Unies. C'est notamment le cas du programme de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des miliciens et autres guérilleros. Ce DDR est devenu un élément naturel de toute politique de sortie de crise. Il est pratiqué, avec plus ou moins de bonheur, un peu partout sur la planète. Il s'agit de regrouper les miliciens volontaires, de les recenser, de récupérer

leur armement contre indemnisation, puis de les préparer à une prochaine vie civile. En Côte d'Ivoire, après les accords de Marcoussis et la mise en place de la mission des Nations Unies, on avait naïvement imaginé que cette opération commencerait le 8 mars 2004. Force est de constater que si nombre de plans ont été conçus, on est encore dans l'ordre de la profession de foi.

En conséquence il a vite paru souhaitable à divers responsables, de prendre des initiatives pour mieux contrôler les irréguliers, en les ramenant dans des casernes, en les nourrissant (modestement) et en les occupant. Par là on pouvait espérer éviter que l'oisiveté les conduise à des actions crapuleuses : il n'est jamais mauvais d'essayer de prévenir.

Si la direction générale de l'opération incombait aux Nations Unies, via leur agent d'exécution qu'est le Programme des Nations Unies pour le Développement ou PNUD, il fallait bien que quelqu'un se charge de la mise en oeuvre sur un terrain modérément sécurisé. Les troupes françaises étaient évidemment l'agent idéal, pour ne pas dire le seul envisageable, et l'unité ACM disposait du savoir faire nécessaire pour planifier, conduire et éventuellement exécuter l'opération.

Ainsi fut fait. Mais à tant faire il est apparu souhaitable de compléter l'action des Nations Unies, en préparant le terrain : il ne sert à rien d'offrir des lits, des téléviseurs et des flexibles de douche, s'il n'y a ni eau ni électricité et si les locaux sont insalubres. Et si on utilisait la main d'oeuvre des unités d'irréguliers pour restaurer les locaux dans lesquels on souhaitait les cantonner, on ferait d'une pierre deux coups.

C'est ainsi que de nouvelles unités d'exécution furent mises en place, dont la tâche était de programmer les travaux de restauration, d'acquérir les outillages et matériaux et d'encadrer les équipes d'ouvriers. Il est facile de voir qu'il devait

en résulter une augmentation sensible de l'effectif de l'unité ACM, et parallèlement un élargissement de son recrutement vers des experts en génie civil.

A ce point, l'action civilo-militaire peut s'accomplir dans ses diverses composantes. Même la dimension humanitaire est couverte : les actes médicaux gratuits financés par le budget des ACM sont assurés par le Service de santé des armées ; le travail de prévention contre les maladies sexuellement transmissibles a lieu sur le terrain ; surtout une action diplomatique permanente est menée vers les ONG et OI, de manière à maintenir un minimum de relations, éventuellement en mettant des moyens logistiques à disposition.

La contrainte du « nerf de la guerre ».

La description faite au paragraphe précédent de la nature des actions entreprises par une unité civilo-militaire montre que, pour l'essentiel, elle réside dans le financement de l'acquisition de biens et de services au bénéfice de divers ayants droit. De cela il résulte que la maîtrise des ressources financières est la variable qui dimensionne l'action. Certes ceci n'est pas en soi une découverte, néanmoins, dans ce cas particulier, alors que l'activité consiste justement à dépenser, on comprend que ce constat prend une dimension particulière : peut-être faut-il avoir comme activité connexe la recherche du financement.

Le financement des actions civilo-militaires est évidemment partie intégrante du budget du ministère de la défense et, pour tout dire, une toute petite partie. Qu'il s'agisse des soldes ou du budget de fonctionnement ou, à plus forte raison, du budget d'équipement, on est dans les « petits nombres ». S'agissant des crédits opérationnels ils sont logiquement imputés au titre III du budget du ministère, et plus précisément dans la partie réservée à l'état major des armées, puisque c'est lui qui assure le contrôle des opérations militaires,

qu'elles soient extérieures ou intérieures. Ce positionnement donne une certaine marge de manoeuvre car les crédits en question sont massifiés, de sorte que leur emploi est en bonne part laissé à la discrétion de l'état major.

Mais à l'inverse, il existe une limite de principe à cet emploi, qui est fixée par la doctrine. En effet, une instruction de mars 2003 « relative au financement des actions civilo-militaires » précise que les sommes en question doivent être réservées aux actions les plus directement utiles aux forces. Ce n'est peut-être pas une contrainte très forte, car la qualification de l'action est en bonne part laissée à l'appréciation du chef sur le terrain, au moins tant que la somme engagée pour une action particulière ne dépasse pas un certain plafond²⁸. Ainsi lorsque un dossier de projet porte que l'objectif poursuivi est de « *Relancer l'économie de la région et permettre aux villageois des campements de la zone de reprendre les différentes exploitations (cacao, café et cultures de riz)* », et que l'intérêt pour les forces est de « *confirmer les excellentes relations entre le peloton et les villages* », il est clair que le commandant d'unité n'est pas vraiment contraint par la doctrine.

D'autres crédits peuvent être mis à la disposition de l'unité, mais cette fois par d'autres gouverneurs de crédits, comme la direction centrale du génie. Ce sont des crédits d'équipement, dont la vocation est donc de financer la réalisation d'infrastructures. En principe de tels crédits sont placés sous le contrôle de la direction du commissariat de la force, mais cette tutelle ne constitue pas non plus, en pratique, un véritable frein à l'action.

Reste néanmoins qu'une unité ACM qui aurait reçu pour instruction de mener des actions d'envergure au profit de l'environnement civil, sans pour autant bénéficier d'un assouplissement de la

²⁸ Ce qui peut conduire le commandant d'unité à une autolimitation lui permettant de garder en permanence le contrôle de l'emploi de ses crédits - voire à un « saucissonnage » des projets.

doctrine d'emploi des crédits, serait en assez mauvaise posture. A cet égard, des exemples existent qui montrent des unités en « chômage technique », faute de crédits.

Ce n'est pas pour autant que la situation soit désespérée. En effet la même instruction qui limite - relativement - l'emploi des crédits ministériels aux actions « au profit des forces », prévoit la possibilité de recourir à des financements extérieurs, qu'ils soient publics ou même privés. On sait que lorsqu'une crise est en train de se dénouer et que le retour à la paix d'abord, à la normale ensuite, semble se préciser, il se trouve toujours des donateurs pour vouloir contribuer à la « sortie de crise ». Cela est si vrai que cette procédure est depuis longtemps institutionnalisée sous forme de « conférences des donateurs ». Même le dossier irakien, pourtant objet d'infinies critiques, a eu la sienne (qui ne semble pas être sur le point de se reproduire). Cette conférence a pour but, comme une sorte de *téléthon*, de susciter les promesses de dons, en affichant un catalogue de projets. A partir de là un certain nombre de guichets sont mis en place, par l'ONU, par l'Union Européenne ou par tel ou tel pays représenté sur le terrain, et des financements sont mis à la disposition des porteurs de projets.

En général ce sont les ONG, voire les OI, qui répondent aux appels d'offres ou qui viennent présenter leurs projets. Mais rien n'interdit à une unité militaire de présenter les siens et de solliciter un financement. On comprend d'ailleurs que là se trouve l'une des raisons des mauvaises relations qu'entretiennent les ONG avec les militaires, suspectés de concurrence déloyale. Car lorsqu'il s'agit de s'engager sur la bonne fin d'un projet, il est imaginable que la parole des militaires est plus facilement prise au sérieux que celle des civils, simplement parce que les premiers disposent de moyens d'action dont les seconds sont plus ou moins dépourvus.

Le problème en cette matière tient dans les différences de culture administrative entre les donateurs et les militaires. Les premiers imposent des procédures assez lourdes, car ils souhaitent éviter un détournement, non pas crapuleux mais politique, des sommes mises en jeu : aider financièrement l'action d'une unité militaire c'est parfois apparaître comme soutenant les choix politiques qui l'ont amenée là où elle opère. En outre, force est de constater que bien souvent la lourdeur voulue se double d'une inefficacité subie.

Là encore des exemples montrent des décisions dont la maturation a nécessité de très longs mois, alors que l'utilisateur potentiel des crédits vit dans une urgence d'autant plus grande que son propre horizon est au maximum de six mois jusqu'à la relève. Et lorsque enfin l'accord a été donné, le bénéficiaire a réalisé qu'il devait renoncer, simplement parce que les conditions avaient changé, rendant caduc le projet initial. Quant à recommencer le marathon...

Avec les donateurs privés, la question se pose en des termes différents, mais pas nécessairement plus favorables. Ici il n'existe pas, sauf cas d'espèce, de conférence des donateurs. Les militaires en sont donc réduits au démarchage. Ce dernier peut avoir lieu sur place, lorsqu'il s'y trouve des entreprises expatriées que leur patriotisme, leur politique de communication ou d'autres raisons parfois obscures, poussent au mécénat politique. Mais rien n'interdit de poursuivre le démarchage en France, dans le cadre d'une action de plus longue haleine. Les cibles en sont toujours des entreprises, ou des associations d'entrepreneurs, dont l'activité est tournée vers l'extérieur, ou qui sont installées dans la même ville qu'une unité projetée sur le théâtre en question. Et dans la même rubrique, on trouve logiquement les collectivités locales qui ont un lien affectif avec lesdites unités.

Reste que le démarchage lui-même peut poser des problèmes de conscience à ceux qui en sont chargés, voire conduire à

des situations cornéliennes, où l'on se prive d'éventuels dons, pour ne pas avoir à considérer les demandes que le donateur formulerait parallèlement (escortes, protection, aide logistique...). Sans même évoquer les quiproquos qui peuvent naître de demandes de mécénat formulées auprès d'entreprises dont l'objet social est réprouvé par la morale commune.

La réalité quotidienne de l'administration

Et si, finalement, la promesse de ressources extérieures est obtenue, la situation pourrait s'avérer cocasse, si l'unité ACM n'avait pas été préventivement mise en situation de les recevoir. C'est là tout bonnement une question administrative : comment gérer des fonds de toutes origines (si l'on s'autorise à les recevoir), en étant « réglementaire, adapté et réactif », puisque ce sont les qualités que le commandement attend d'une unité militaire ?

Défense et stratégie
Revue électronique publiée par
l'Observatoire Européen de Sécurité
Directeur : Patrice Buffotot
buffotot@univ-paris1.fr

**La Digithèque de Matériaux
juridiques et politiques**
<http://mjp.univ-perp.fr/>
propose, dans sa rubrique **Défense**, de
nombreux textes relatifs à l'Alliance
atlantique et à la défense européenne

L'index et les précédents numéros de la
revue

Défense et stratégie
se trouvent à l'adresse
<http://mjp.univ-perp.fr/defense/ds.htm>

La réponse se trouve dans ce que les spécialistes de finances publiques appellent un démembrement : l'unité ACM doit être dotée de l'autonomie financière par rapport à la force à laquelle elle est hiérarchiquement liée. En d'autres termes elle doit être érigée en détachement. Il est amusant de constater que ceci ne supprimera pas pour autant le syndrome de Janus, puisque le commandant du détachement pourrait rester le chef du neuvième bureau de l'état major.

A partir de là il suffit d'autoriser ce détachement à ouvrir un compte multi-devises auprès d'un établissement financier, pour qu'il soit en mesure de recevoir tous les fonds que les éventuels bailleurs voudraient bien lui attribuer. Le reste n'est plus qu'intendance. Mais l'intendance coûteuse, car c'est réglementairement deux sous-officiers qu'il faut adjoindre à l'unité, pour tenir sa comptabilité, recevoir les dons et assurer les paiements : les militaires, comme tous les administrateurs, sont soumis à la règle de séparation des ordonnateurs et des comptables. Si l'on considère en outre qu'il faudrait aussi un officier pour diriger ce nouveau service et recevoir délégation de la fonction d'ordonnancement, on voit que le coût devient significatif.

C'est alors qu'une évaluation sérieuse devrait être conduite, mettant en regard des financements externes, dont ni la probabilité ni l'ampleur ne sont connues, et des coûts non négligeables, à engager immédiatement. Vu la nécessité de prendre ces décisions dans l'urgence et dans l'incertitude qu'engendre nécessairement une situation de crise, on peut comprendre que le présent article aurait pu être intitulé : « *vie et mort d'un détachement militaire* ».

Jacques Aben
Professeur à l'Université Montpellier I
UMR 5609 du CNRS
Commissaire lieutenant-colonel de l'air (r)

Source cartographique : www.defense.gov.fr

