

Textes édités par  
**Vincent Chetail**  
**Cédric van der Poel**  
**Sylvie Ramel**  
**René Schwok**

# Prévention, gestion et sortie des conflits

Actes du séminaire de recherche doctorale  
commun IUHEI, IUED, IEUG



**Institut universitaire de hautes études internationales, Genève**  
**Graduate Institute of International Studies, Geneva**  
**Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien**



**UNIVERSITÉ DE GENÈVE**  
INSTITUT EUROPEEN



**institut universitaire**  
graduate institute  
**d'études du développement**  
of development studies

**EURYOPA**

eurypa vol. 36-2006  
ISBN 2-940174-37-7  
ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève  
Mars 2006

## Table des matières

|   |     |
|---|-----|
| Préface   | III |
| Remerciements   | IV  |
| Stephan Davidshofer<br><i>La gestion de crise et l'Union européenne :<br/>modalités d'une réappropriation</i>   | 1   |
| Hoang Anh Ta Thi<br><i>Post-Cold War Security Sector Reform<br/>(SSR): New ODA Instrument for Peace<br/>and Stability?</i>  | 27  |
| Alessia Biava<br><i>La culture stratégique de l'UE dans le<br/>domaine de la sortie des crises et des<br/>conflits : un cadre de référence</i>                    | 51  |
| Basil Germond<br><i>L'action des forces navales européennes<br/>pour la prévention et la gestion des crises<br/>et des conflits en période post-guerre froide</i> | 75  |

## II

|  |     |
|--|-----|
| Ousmane Diallo<br><i>L'apport de l'arbitrage dans la prévention<br/>et la résolution des conflits internationaux</i>   | 101 |
| Sylvie Ramel<br><i>Promotion de la paix en Bosnie-Herzégovine :<br/>l'idée "démocratique" à l'épreuve des<br/>processus de mise en œuvre</i>                               | 119 |
| Stéphane Pfister<br><i>Aux origines de la gestion civile des crises<br/>par l'UE : l'Administration de l'UE et la<br/>Mission de police de l'UEO à Mostar (1994 -1996)</i> | 139 |
| Navitri Putri Guillaume<br><i>State Building and Property Rights Conflict<br/>in the Indonesian Forest</i>   | 159 |
| Yannick Wehrli<br><i>La multiplicité des intervenants dans la<br/>résolution pacifique du conflit du Chaco<br/>(1932-1935) : un obstacle à la paix ?</i>                   | 181 |
| Sébastien Farré<br><i>Le Comité de Londres et la politique de<br/>non-intervention durant la guerre civile<br/>espagnole (1936-1939)</i>                                   | 201 |

## Préface

Le présent ouvrage est le fruit d'une collaboration entre l'Institut universitaire de hautes études internationales, l'Institut universitaire d'études du développement et l'Institut européen de l'Université de Genève, qui ont réuni en 2005 plusieurs de leurs doctorants dans le cadre d'un séminaire doctoral commun sur le thème de la prévention, de la gestion et de la sortie des conflits.

Les meilleurs travaux présentés lors de cette session, rassemblés dans cette publication, témoignent de la très grande richesse de la problématique abordée, qui se prêtait idéalement à ce travail commun.

Nous tenons à exprimer notre vive reconnaissance à toutes les personnes qui ont permis la réalisation de ce projet, en particulier Mme Sylvie Ramel et MM. Vincent Chetail, Cédric van der Poel et René Schwok.

Nous nous félicitons de cette première et fructueuse collaboration entre les deux instituts universitaires de la rive droite et l'Institut européen de l'Université. Puisse-t-elle ouvrir la voie à de nouvelles initiatives du même type.

Philippe Braillard  
Directeur de l'Institut européen de l'Université

Philippe Burrin  
Directeur de l'Institut universitaire de hautes études  
internationales

Michel Carton  
Directeur de l'Institut universitaire d'études du développement

## Remerciements

Cette publication est le résultat d'un travail collectif élaboré dans le cadre du séminaire de recherche doctorale : « Prévention, gestion et sortie des conflits ». Les coordinateurs de ce séminaire tiennent à exprimer ici leur plus vive reconnaissance envers toutes les personnes sans lesquelles ce projet interinstitutionnel n'aurait pas pu voir le jour.

En tout premier lieu, nous tenons à remercier chaleureusement les différents professeurs, enseignants et praticiens invités, qui ont su, par leur regard critique, à la fois soutenir et stimuler les doctorants lors des différentes étapes de leurs travaux de recherche. Que Gilles Carbonnier, André Dumoulin, Victor-Yves Ghebali, Laurent Goetschel, Joël Hubrecht, André Liebich, Thania Paffenholz, Philippe Régnier, David Sylvan et Fred Tanner trouvent ici l'expression de notre gratitude.

Non moins importante a bien sûr été la participation des doctorants à ce projet commun : celles et ceux dont les résultats sont ici publiés, mais également les autres doctorants dont les réflexions, les questions et les discussions ont favorisé l'avancement et le développement de ce travail commun, par-delà les institutions et les disciplines.

Tout aussi indispensable et précieuse a été la relecture extrêmement attentive de l'ensemble des textes de cette publication par Marc Roissard de Bellet (pour les textes en français) et Victoria Curzon-Price (pour les textes en anglais). Enfin, nous ne saurions terminer sans formuler le vœu que ce type de collaboration puisse à nouveau avoir lieu dans l'avenir.

Vincent Chetail  
Cédric Van der Poel  
Sylvie Ramel  
René Schwok

# La gestion de crise et l'Union européenne : modalités d'une réappropriation

Stephan DAVIDSHOFER<sup>1</sup>

## *Résumé*

*Depuis quelques années, l'expression "gestion de crise" s'est imposée pour conceptualiser l'action de l'UE en tant qu'acteur en matière de sécurité internationale.*

*Nous rappelons, d'abord, que, avant d'être la spécificité ou la valeur ajoutée de l'UE, cette notion avait été élaborée dans le cadre d'institutions du système des Nations Unies.*

*La deuxième partie montre, en s'inspirant du concept de "champ" développé par Pierre Bourdieu et repris dans les travaux de Didier Bigo, comment s'effectuent les modalités de la réappropriation de la notion de "gestion de crise" par certains acteurs au sein des organes de l'UE actifs dans le domaine des questions de sécurité.*

*La troisième partie analyse les implications pratiques et symboliques de l'effacement du "politique" au profit d'un champ lexical de pacification, s'appuyant sur un discours médical de crise, permettant d'occulter la question de la militarisation sous-jacente de l'UE.*

<sup>1</sup> Je tiens à remercier André Dumoulin, ainsi qu'Emmanuel-Pierre Guittet et Francesco Ragazzi, pour leurs précieux conseils et commentaires.

*"Face aux crises, la spécificité de l'Union réside dans sa capacité à mobiliser une vaste gamme de moyens et d'instruments tant civils que militaires, lui donnant ainsi une capacité globale de gestion de crise et de prévention des conflits, au service des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune"*<sup>2</sup>

Cette phrase a été prononcée en 2000 par M. Javier Solana, le Haut représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et la sécurité commune. Il y annonçait ce qui est devenu le discours dominant sur les capacités extérieures de l'Union européenne (UE). Depuis, la notion de "gestion de crise" s'est imposée comme une méthodologie de résolution de conflits propre à l'UE. Pour reprendre l'expression même de Javier Solana, elle constitue sa *spécificité* à la fois comme représentative du modèle d'intégration régionale et du projet politique qu'est censé être l'UE.

Ce type de discours sur la "gestion de crise" constitue une des nombreuses tentatives de mieux cerner le rôle que devrait occuper l'UE sur la scène internationale. Le débat sur cette question a été animé depuis des décennies par de nombreux essais visant à dire ce qu'est l'identité européenne et quelle politique étrangère serait représentative de *l'essence* même de l'UE. Le concept de "gestion de crise" concourt donc à formuler une certaine vision de l'UE comme *acteur de sécurité internationale*, celle d'une Union ayant des moyens civils et militaires, ainsi que la capacité de les combiner pour les inclure dans un *continuum sécuritaire*. C'est précisément

<sup>2</sup> Conseil européen de Nice, *Conclusions de la présidence, rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense*, 7-9 décembre 2000, disponible sur :

<http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=64241&from=&LANG=1>

cette diversité de moyens qu'elle serait seule à pouvoir couvrir dans leur intégralité.

La gestion de crise s'inscrit également dans une perception de la sécurité, qui, par rapport à sa conceptualisation classique, s'étend alors au-delà de sa simple dimension stratégique-militaire, et également à d'autres objets référents que l'Etat Nation de type westphalien.

Malgré sa relative nouveauté, ce discours s'est rapidement imposé, devenant, en empruntant le terme de Pierre Bourdieu<sup>3</sup>, un discours *doxique*. Ce papier, articulé autour de trois parties, vise donc à s'intéresser directement au discours et aux pratiques liés à la gestion de crise en Europe, dont les enjeux dépassent la simple adéquation de la politique étrangère européenne à la *réalité internationale*.

La première partie s'efforcera de nous ramener aux origines de la gestion de crise. Nous verrons ainsi qu'avant d'être la *spécificité* ou la *valeur ajoutée*<sup>4</sup> de l'UE sur la scène internationale, la gestion de crise se base sur un discours produit dans d'autres arènes politiques que celles de l'UE. C'est pourquoi, il conviendra, dans cette partie, d'étudier précisément les modalités pratiques et symboliques de la création et de la diffusion de ce discours particulier de la gestion de crise au sein des institutions onusiennes depuis la fin de la Guerre froide avec la publication de l'Agenda pour la paix en 1992.

Après avoir constaté que la gestion de crise s'inscrit dans la convergence de trois concepts, autrefois antagonistes, que sont la sécurité, la paix et le développement, la deuxième partie s'intéressera aux modalités de son importation et de sa réappropriation, par certains acteurs, au sein d'arènes européennes spécifiquement dédiées aux questions de sécurité. Ceci sera fait au travers de l'application dans les travaux de Didier Bigo de la notion de champ définie par Bourdieu.

<sup>3</sup> Pierre BOURDIEU, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 1991.

<sup>4</sup> Peter Viggo JAKOBSEN, "The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity – A "Real Added Value" for the UN?", *Background Paper for The Copenhagen Seminar on Civilian Crisis Management Arranged by the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs*, 8-9 juin, 2004.

Afin d'illustrer notre argument, la troisième partie sera consacrée aux relations entre l'UE et l'ONU, qui, après avoir dépassé les seules intentions déclaratives pendant de nombreuses années, ont entrepris des relations de coopération sous un nouveau jour, modifiant par ce fait la constitution même de l'agenda de sécurité européen. Sous l'effet de cette réappropriation faisant de la gestion de crise un terme admis pour qualifier l'implication de l'UE sur la scène internationale, nous tenterons alors, une analyse de ce qui nous semble en être les implications pratiques et symboliques du point de vue politique. L'effacement de celui-ci au profit d'une logique et d'un champ lexical de la pacification, s'appuyant sur un discours médical de crise, nous apparaîtra alors comme un déchargement de la dimension politique d'une question sensible comme celle de la militarisation de l'UE.

*Aux origines de la gestion de crise européenne : la fusion entre sécurité, paix et développement*

Si l'on prend acte de la définition de la "gestion de crise" proposée par Javier Solana, la spécificité de l'UE sur la scène internationale résiderait dans sa capacité à réunir une vaste gamme de moyens, tant civils que militaires et à la fois sur le court et le long terme. Ainsi, différentes pratiques touchant à la résolution des conflits feraient désormais partie d'un même *continuum sécuritaire*.

Cependant, ce type de discours ne se limite pas aux déclarations de Javier Solana. On peut faire remonter son apparition à la publication de l'Agenda pour la paix des Nations Unies en 1992. Le Secrétaire général de l'Organisation y proposait alors une redéfinition des objectifs de l'organisation qui vise désormais à "essayer d'extirper les causes les plus profondes des conflits"<sup>5</sup>. Avec l'annonce de la fin de la Guerre froide, rien ne semble plus empêcher le Conseil de sécurité de devenir "l'instrument central

<sup>5</sup> *Agenda pour la paix, Diplomatie préventive, Rétablissement de la paix, Maintien de la paix*, Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, A/47/277-S/24111, 17 juin 1992.

dans la prévention et le règlement des conflits aussi bien que dans la préservation de la paix"<sup>6</sup>. L'avènement d'un *Nouvel ordre mondial*, annoncé par le Président étasunien la même année, témoigne de la rupture face au discours sur les conflits lors de la Guerre froide.

Afin de s'attaquer aux causes profondes des conflits, misère économique, injustice sociale et oppression politique, l'Agenda pour la paix propose, pour des opérations de maintien de la paix d'une nouvelle génération<sup>7</sup>, une méthodologie circulaire en cinq phases : diplomatie préventive, *peace-making*, *peacekeeping*, imposition de la paix (*peace enforcement*) et *peacebuilding*.

Cette nouvelle approche est censée répondre à une nouvelle donne en ce qui concerne la violence organisée dans le monde. En effet, les conflits, jusque là majoritairement interétatiques, se voient numériquement supplantés par les conflits civils. On parle dès lors de *Nouvelles guerres (New wars)*<sup>8</sup>, auxquelles les outils traditionnels de résolution des conflits ne peuvent plus s'appliquer.

Avec la perte d'influence des discours stratégiques issus de la Guerre froide, émergent de nouveaux discours sur les menaces. Celles-ci sont désormais définies comme transnationales et diffuses (armes de destruction massive, criminalité organisée, terrorisme) et ne peuvent être traitées, en conséquence, que grâce à la mobilisation d'une gamme de moyens qu'un Etat seul n'est pas en mesure de fournir.

L'approche de l'Agenda pour la paix reflète l'érosion de la frontière entre trois cercles autrefois distincts, premièrement, celui des études du développement, deuxièmement, celui des études sur la paix, et, troisièmement, celui des études sur la sécurité<sup>9</sup>. Ainsi, l'idée largement admise aujourd'hui de la relation entre sécurité et développement n'était, alors, pas évidente. Nous nous proposons

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Le terme générique utilisé dans la terminologie onusienne est celui de *Peace Operations*.

<sup>8</sup> Mary KALDOR, *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 1991.

<sup>9</sup> Stefano GUZZINI, Dietrich JUNG, eds., *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*, London, Routledge, 2004.

donc de revenir brièvement sur le tournant des années 1980 dans les champs de la sécurité et du développement, qui se sont progressivement alignés sur des problématiques communes.

### **Le sous-développement comme menace**

L'approche traditionnelle du développement a fait son apparition dans les années 1950, dans un contexte de décolonisation. A l'époque, la préoccupation principale résidait en la réduction de la pauvreté dans les Etats du Sud à travers la promotion de la croissance économique basée sur des investissements et la promotion du progrès scientifique et technique<sup>10</sup>. L'effet attendu étant la création d'un cercle vertueux.

La critique la plus virulente de cette approche fut celle de la théorie de la dépendance, selon laquelle cette approche était loin de bénéficier aux Etats du Sud, qui se voyaient piller leurs matières premières, les termes de l'échange favorisant principalement les Etats du Nord. Ainsi, le sous-développement du Sud ne dérivait pas de l'échec de la philosophie du développement, mais était une condition nécessaire de l'enrichissement du Nord<sup>11</sup>.

Le Tiers-mondisme comme théorie, au sein duquel s'inscrivait la théorie de la dépendance, commença cependant son déclin à la fin des années 1970, à l'époque des premiers débats à l'ONU sur *les causes profondes des conflits*. A l'occasion du débat engagé au sein du Haut commissariat pour les réfugiés (HCR), qui devait faire face à des déplacements de population sans précédents (Vietnam, Afrique méridionale, Afrique de l'Est, Amérique du Sud), les tenants de deux discours diamétralement opposés sur les causes du sous-développement se sont affrontés alors. Face au discours tiers-mondiste qui voyait les causes du sous-développement liées à l'environnement international (exploitation des matières premières, problèmes liés à la décolonisation), le discours défendu par les Etats du bloc occidental tendait à mettre l'accent sur des causes internes

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 24.

telles que la violation des droits de l'Homme. Ainsi, deux rapports furent publiés à la suite de ce débat. Le plus influent fut celui du "Nord", le rapport Aga Khan, publié en 1981. Selon ce dernier, la situation des réfugiés est le résultat de processus politiques associés à des éléments tels que, le nationalisme dans le cadre de sociétés en transition entre un système tribal et la constitution d'un Etat-nation moderne, la formation d'Etats dans un contexte d'héritage colonial, le prolongement de luttes de libération, la pression démographique, le chômage, la désertification et la rapide urbanisation. De plus, le rapport mettait en exergue l'incapacité de nombreux gouvernements à créer les conditions nécessaires dans lesquelles une population pourrait jouir des droits prévus par la déclaration des droits de l'Homme<sup>12</sup>. S'ensuivra une série de rapports publiés par des commissions confirmant et établissant cette perspective : Commission Palme (1982), Brandt (1983), Bruntland (1987) et Ramphal (1995).

Le tournant du début des années 1980 est fondamental dans les conceptions sur le développement, tournées jusque là sur les causes externes du sous-développement. S'impose désormais la vision selon laquelle les causes du sous-développement sont principalement internes aux Etats du Sud. Le sous-développement est dès lors perçu comme dangereux, ainsi qu'une source de déstabilisation. Selon Mark Duffield, la majorité des acteurs impliqués dans l'aide au développement percevront dès lors le sous-développement comme une régression sociale<sup>13</sup>.

Cet argument fera désormais partie intégrante du discours onusien sur les causes profondes des conflits et sera repris par plusieurs Etats et organisations régionales, dont l'UE. Le sous-développement est devenu une menace. Ce constat nous pousse alors à regarder vers un tout autre univers : celui de la sécurité.

<sup>12</sup> Mark DUFFIELD, *Global Governance and the New Wars: the Merging of Development and Security*, London, Zed Books, p. 27.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 8.

### Humanisation de la sécurité

Parallèlement à celui du développement, le concept de sécurité a également subi de profondes modifications dès les dernières années du conflit bipolaire. En effet, les études sur la sécurité furent longtemps cantonnées à une dimension politico-militaire, dont les penseurs réalistes et néo-réalistes en Relations internationales avaient le monopole. Un des premiers ouvrages remettant en cause cette perspective, fut *People, States and Fears* de Barry Buzan en 1983<sup>14</sup>, qui faisait le premier pas vers un élargissement du concept de sécurité. Les études sur la sécurité, ou études stratégiques s'élargissent alors vers de nouveaux secteurs : l'économie, l'environnement et la société (avec le concept de sécurité sociétale).

Les études sur la sécurité ont ensuite connu un nouveau bouleversement. Suite à la notion d'élargissement (*broadening*) du concept de sécurité, un débat autour de la question de son approfondissement (*widening*) a vu le jour<sup>15</sup>. A savoir quel devait être l'objet d'analyse de la sécurité. La vision traditionnelle de la sécurité s'était toujours limitée aux Etats comme seules unités pertinentes en la matière. L'approfondissement se propose de s'intéresser également au niveau d'analyse qu'est l'individu. Ce changement marque l'entrée, dans le débat théorique sur la sécurité, de chercheurs appartenant au champ des *Peace studies*, pour qui le terme de sécurité fut pendant longtemps considéré comme tabou. Le concept de sécurité humaine, lancé officiellement en 1994 dans un rapport du PNUD est en partie à mettre au crédit de l'effacement progressif de la frontière entre les études sur la paix et la sécurité.

Les tenants de l'élargissement et de l'approfondissement du concept, malgré l'acceptation de la sectorisation de la sécurité, affirment toujours que la sécurité est une "tentative de se libérer des

<sup>14</sup> Barry BUZAN, *People, States and Fears: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold-War Era*, Boulder, Lynne Rienner, 1991.

<sup>15</sup> Keith KRAUSE, Michael C. WILLIAMS, "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", in *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No 2, October 1996, pp. 229-254.

menaces" (objectivement ressenties)<sup>16</sup>. Le concept de *sécurisation*, lancé par l'école de Copenhague, brisera la dimension *positive* de la sécurité en y apposant une approche critique et constructiviste<sup>17</sup>.

Ainsi, les évolutions subies par le concept de sécurité et les transformations concernant les formes de violences organisées dans le monde ont mené, selon Stefano Guzzini à une "érosion des murs qui séparaient autrefois les études stratégiques et sur la sécurité d'un côté, et les études sur la paix, de l'autre"<sup>18</sup>. Pour d'autres, la paix et la sécurité sont désormais perçues comme étant les deux faces de la même médaille<sup>19</sup>.

Nous assistons donc à la redéfinition en profondeur de trois traditions académiques distinctes, à savoir les études sur le développement, les études sur la paix et les études sur la sécurité, qui se retrouvent désormais sur des problématiques communes.

Énoncées sous forme de fusion, ces convergences méritent toutefois un intérêt tout particulier. En effet, l'idée d'une fusion, impliquerait le fait que les trois disciplines s'échangent des outils leur permettant d'appréhender une réalité nouvelle, qu'elles ne pourraient sinon traiter seules. Cependant, dès lors que le développement et les études sur la paix sont désormais des lieux de production d'un savoir sur les menaces et les façons de les appréhender, donc de les gérer, elles font leur entrée dans un terrain d'ores et déjà structuré par des experts particuliers que l'on regroupera dans ce que certains nomment le champ de la sécurité<sup>20</sup>. Aussi, il serait plus judicieux de parler ici d'une convergence au bénéfice des problématiques énoncées en termes de sécurité.

Par conséquent, cette perspective nous permettra de nous interroger, au-delà de l'argument de la fusion qui ne tient pas compte des enjeux et des luttes induites par un tel mouvement, sur

<sup>16</sup> Didier BIGO, "L'Europe de la sécurité intérieure : penser autrement la sécurité", in Anne-Marie LE GLOANNEC, dir., *Entre Union et Nations*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 66.

<sup>17</sup> Barry BUZAN, Ole WAEVER, Jaap DE WILDE, eds., *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

<sup>18</sup> Stefano GUZZINI and Dietrich JUNG, *op. cit.*, p. 1.

<sup>19</sup> Voir, [http://www.ifsh.de/IFSH\\_english/profil/profil\\_start.htm](http://www.ifsh.de/IFSH_english/profil/profil_start.htm).

<sup>20</sup> Didier BIGO, *Polices en Réseaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

l'utilisation d'une grammaire sécuritaire dans certains cercles académiques qui ne l'utilisaient pas auparavant. Même s'il nous a été donné de voir que le choix de formuler des problématiques, selon le couple menace/sécurité, est principalement le fruit de dynamiques internes aux études sur la paix et au développement, il nous sera possible de constater plus bas que cela a donné la possibilité aux professionnels de la gestion des menaces de s'exprimer sur des problématiques nouvelles.

Ainsi, ce mouvement initialement décrit comme une fusion, sera analysé ici comme une homogénéisation de trois types de discours selon les règles d'une grammaire sécuritaire, qui sera captée par ceux que nous appellerons professionnels de la gestion de crise.

### *Les professionnels de la gestion de crise comme acteurs du champ de la sécurité*

Ayant constaté que la gestion de crise européenne se base sur une vision de la sécurité qui ne lui est pas propre, nous verrons que la véritable spécificité européenne se situe au niveau du choix même du terme de gestion de crise<sup>21</sup> pour décrire un certain type de pratiques déjà existantes au sein d'arènes onusiennes et répondant au nom d'opérations de maintien de la paix (*peace operations*).

En effet, c'est au travers de la gestion de crise que le discours et les pratiques évoquées plus haut, à savoir une conception élargie de la sécurité, vont être importées au sein d'arènes européennes dédiées aux questions de sécurité. Nous assisterons alors au repositionnement d'un certain nombre d'acteurs, qui n'avaient pas auparavant l'habitude de collaborer, le long d'un même continuum sémantique.

<sup>21</sup> L'utilisation de ce terme est à mettre en partie au crédit des présidences suédoise et finlandaise de l'UE, en 1999 et 2000, qui insistèrent fortement sur la dimension civile de l'action extérieure de l'UE. Pour un historique de cette période, voir, Thierry TARDY, *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise : opportunités et limites d'une relation déséquilibrée*, Recherches & Documents No 32, Fondation pour la Recherche Stratégique, Paris, mai 2004.

Afin d'analyser ce phénomène nous nous interrogerons d'abord brièvement sur le terme même de gestion de crise et de ses usages, pour ensuite l'étudier à l'aide de l'outil que constitue le champ de la sécurité.

### Gestion(s) de crise

Véritable champ d'étude regroupant chercheurs et praticiens, la gestion de crise possède ses experts, ses débats, ses revues. Jusqu'à récemment, la gestion de crise se divisait en deux niveaux d'analyse, respectant la grille traditionnelle d'entendement du politique divisée entre l'interne et l'international<sup>22</sup>.

Ainsi, du côté, des Relations internationales, ce domaine s'était limité depuis les années 1960, soit à des études sur les procédures de *decision-making*<sup>23</sup>, soit à une approche dite systémique où les crises étaient perçues comme une rupture du cours normal des interactions entre les Etats (seules unités d'analyse pertinentes) et le système international<sup>24</sup>.

En ce qui concerne le niveau interne, le terme de gestion de crise s'applique traditionnellement à la coordination des moyens mis en œuvre afin de réagir à l'urgence créée par des situations nécessitant une réaction rapide, à l'exemple de la mobilisation des secours en cas de catastrophes naturelles.

<sup>22</sup> A ce sujet, R.B.J. Walker a démontré la prégnance de la distinction spontanée entre interne/externe comme fruit de la pensée de l'Etat, ainsi que la nécessité de la dépasser. R.B.J WALKER, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

<sup>23</sup> Charles HERMANN, *Crises in Foreign Policy: A Situational Analysis*, London, Bobbs-Merill, 1969; Michael BRECHER, Jonathan WILKENFELD, *A Study of Crisis*, University of Michigan Press, 2000; Graham ALLISON, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, London, Longman, 1971.

<sup>24</sup> G. SNYDER, et P. DIESING, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision-Making and System-Structure in International Crises*, Princeton, Princeton University Press, 1977; Oran R. YOUNG, *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*, Princeton, Princeton University Press, 1967; Neil WINN, *European Crisis Management in the 1980s*, Dartmouth, Aldershot and Brookfield, 1996.

Le début des années 1990 a vu l'émergence de nouvelles approches pluridisciplinaires percevant les menaces comme multidimensionnelles et transnationales, nécessitant donc la combinaison de divers moyens pour y faire face<sup>25</sup>, dépassant ainsi la frontière séparant deux pratiques distinctes.

### Repositionnements

Le parallèle que nous dresserons avec les transformations subies par le concept de sécurité n'est pas fortuit. Effectivement, même si les textes produits par la littérature sur la gestion de crise vont jusqu'à faire preuve d'une certaine sophistication, jusqu'à, par exemple évoquer la nature socialement construite des menaces<sup>26</sup>, il est à noter une absence de réflexivité de la part de ces *spécialistes*<sup>27</sup>. Ceci est à mettre sur le compte que la gestion de crise est un discours assorti de pratiques visant à *résoudre des problèmes*. Ainsi, la gestion de crise n'a pas pu bénéficier, ces dernières années, des mêmes développements critiques que l'on a pu constater dans les études sur la sécurité. Trop souvent, les outils théoriques offerts par la littérature sur la gestion de crise ne nous permettent pas de nous distancer du discours d'expertise.

Afin de pallier ce manque, nous nous appuyerons sur les travaux de Didier Bigo, qui a appliqué la notion de champ définie par Pierre Bourdieu aux questions dites de sécurité<sup>28</sup>. Pour ce dernier, la notion

<sup>25</sup> La principale revue européenne adoptant cette approche est la *Review of Contingencies and Crisis Management*, existant depuis 1993.

<sup>26</sup> Par la nature socialement construite des menaces, il n'est évidemment pas entendu la négation des actes de violences réellement subis, mais selon les termes de Didier Bigo, "la construction sociale des significations de cette violence et des contextes qui la produisent". Voir Didier BIGO, "Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation", in *Cultures et Conflits*, No 58, 2005, p. 56.

<sup>27</sup> Paul HART, "Symbols, Rituals and Power: the Lost Dimension of Crisis Management", in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 1, No 1, March 1993, pp. 36-50.

<sup>28</sup> La notion de champ est quelque peu amendée par D. Bigo, notamment sur la question des frontières de champ, à savoir la détermination de qui se situe à

de champ est un espace social tendant à homogénéiser des types de regards, à définir une focale partagée par tous et qui, dans le cas de la sécurité et de la gestion de crise, transcende la coupure interne/externe, national/ international<sup>29</sup>.

En effet, la gestion de crise a pris, comme la sécurité, le tournant de la fin de la Guerre froide. Les menaces y sont présentées comme transnationales et multidimensionnelles, regroupant au sein d'un continuum sémantique des thématiques aussi variées que les tremblements de terre, les épidémies, le cyberterrorisme, les catastrophes humanitaires ou la prolifération des armes de destruction massive<sup>30</sup>.

Selon Didier Bigo, le concept de sécurité est en profonde mutation et nous sommes en train d'assister à la fusion entre sécurité interne et externe<sup>31</sup>. En effet, le partage des tâches traditionnelles entre les agences de sécurité, qui respectait auparavant la distinction traditionnelle entre interne (missions de police) et externe (domaine du militaire), est en train de devenir de plus en plus floue. Ceux qui regardaient vers l'intérieur ayant tendance de plus en plus à redéfinir leurs missions vers ce qui était considéré comme l'extérieur, et vice-versa. La théorie des champs permet d'appréhender ce contexte nouveau.

Toujours selon cette perspective, il nous est indispensable de nous intéresser, afin de comprendre les enjeux de ce champ, aux *professionnels de la sécurité*. Selon D. Bigo, la "labellisation est

l'intérieur et à l'extérieur du champ. Pour une analyse détaillée de la question, voir, D. BIGO, "Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation", *op. cit.*, pp. 82-98.

<sup>29</sup> Pierre BOURDIEU et Loïc WACQUANT, *Réponses : pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, 1992.

<sup>30</sup> Bruce W. DAYTON, ed., "Managing Crises in the Twenty-First Century", in *International Studies Review*, Vol. 6, Issue 1, Mars 2004, p. 165.

<sup>31</sup> Didier BIGO, "When Two Become One, Internal and External Securitizations in Europe", in Morten KELSTRUP, Michael C. WILLIAMS, eds., *International Relations Theory and the Politics of European Integration, Power, Security and Community*, *op. cit.*, pp. 171-204.

toujours le produit d'un rapport de forces pour l'énoncé légitime"<sup>32</sup>. Il est donc nécessaire d'étudier les mises en séries des acteurs autant que le contenu propre des définitions. En effet, il n'est pas suffisant de s'intéresser aux discours sur les crises et leur gestion, mais également aux conditions de leur mode de production dans le cadre du *champ de la sécurité*. Les professionnels de la sécurité ont ainsi la légitimité (ou le capital symbolique), par la reconnaissance de leur rôle d'expert, de pouvoir hiérarchiser les menaces.

La logique du champ apparaît du moment où il y a une lutte pour exclure d'autres acteurs s'exprimant sur les mêmes thématiques, en disqualifiant leur point de vue sur la gestion des menaces et leur prévention<sup>33</sup>. Ainsi, tous les agents du champ de la sécurité, qui sont d'une grande diversité (organismes gouvernementaux et privés, civils et militaires, certaines ONG)<sup>34</sup> sont autant de producteurs de savoirs sur les dangers menaçant la société (au niveau national ou international) au travers du couple sécurité/insécurité<sup>35</sup>. Ou comme l'énonce Jean Delumeau, selon le diptyque, dont la première partie appelle la seconde : *trains de peurs*, d'un côté, *batteries de ripostes*, de l'autre<sup>36</sup>.

A la lumière de cette analyse, la gestion de crise, telle que nous l'entendons ici, occupe une place au sein du champ de la sécurité, en tant que technologie de pouvoir visant à produire un savoir sur le couple sécurité/insécurité.

<sup>32</sup> Didier BIGO, "L'Europe de la sécurité intérieure : penser autrement la sécurité", in Anne-Marie LE GLOANNEC, dir., *Entre Union et Nations*, op. cit., p. 69.

<sup>33</sup> Didier BIGO, "Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation", op. cit., p. 89.

<sup>34</sup> Et même comme il nous a été donné de voir plus haut, des acteurs du développement. Mais attention, un acteur qui formule une question en termes du couple sécurité/insécurité, n'est pas forcément un professionnel de la sécurité. Son discours doit être reconnu comme un discours d'expert auparavant.

<sup>35</sup> Didier BIGO, "Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation", op. cit., p. 95.

<sup>36</sup> Jean DELUMEAU, *Rassurer et protéger : le sentiment de sécurité dans l'Occident d'autrefois*, Paris, Fayard, 1989, p. 11.

Au vu de la diversité des menaces qu'elle prend en compte et de sa capacité à transcender la division traditionnelle interne/externe de l'international, des acteurs aussi divers que des policiers, des militaires, des humanitaires et des développementalistes pourront s'en réclamer.

Ces deux premières parties nous ont permis de voir la gestion de crise comme un discours assorti de pratiques bénéficiant de la double convergence des études sur le développement et sur la paix, vers ce que l'on a appelé le champ de la sécurité.

Armés de ces précisions, il nous est désormais possible d'aborder la question de ce qui est communément dénommé la gestion de crise européenne sous un angle nouveau. Aussi, la dernière partie de cet article sera consacrée aux modalités de l'importation et de l'appropriation d'un discours onusien, qui deviendra la *touche européenne*, avant de nous intéresser aux implications politiques en découlant en ce qui concerne la question de la militarisation de l'UE.

### *La touche européenne, ou la gestion de crise comme neutralisation du politique*

Depuis le début des années 1990, l'UE a connu de nombreuses transformations institutionnelles quant à sa relation avec l'international. De nouvelles *politiques* ont été créées (Politique étrangère de sécurité commune (PESC), Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), de nouvelles *capacités* ont également vu le jour (Force de réaction rapide, Mécanisme de réaction rapide, Concept de *Battlegroups*, *African peace facility*), et sept opérations de gestion de crise ont déjà été lancées dans le cadre de la PESD<sup>37</sup>.

Dans le contexte difficile de la constitution d'une politique étrangère européenne, parler de gestion de crise comporte deux

<sup>37</sup> Opérations *Concordia et Proxima* en Macédoine, l'opération de police de l'UE (EUPM) et *Althea* en Bosnie, *Eujust Themis* en Géorgie, l'opération *Artémis* en République démocratique du Congo en coopération avec les Nations Unies.

avantages. Premièrement, cela permet de rationaliser et d'opérationnaliser au sein d'un continuum sécuritaire cohérent et propre à l'UE, divers discours et pratiques d'origine principalement onusienne. Une brève étude des modalités de cette *importation* sera donc proposée ci-dessous.

Deuxièmement, la gestion de crise permet de formuler un agenda politique sans en dire le nom. Nous verrons comment la grammaire de la crise *neutralise* le politique et concourt à imposer la vision d'une certaine normalité, à travers l'exemple précis du dernier concept militaire européen, les *battelgroups*.

### **Au-delà du partenariat naturel UE-ONU : modalités d'une réappropriation**

Au premier abord, les relations entre l'Union européenne et les Nations Unies, par la similarité des valeurs sur lesquelles se basent les deux organisations, peuvent paraître évidentes. A ce sujet, M. Annan, lors de sa visite auprès des institutions européennes en janvier 2004, s'est exprimé sur cette relation en la présentant comme un *partenariat naturel*<sup>38</sup>.

Cette perspective organique – présentant la collaboration entre l'UE, premier fournisseur au monde d'aide au développement, et l'ONU comme naturelle – peut, suite à une analyse superficielle, se trouver confortée par le fait que la contribution de l'Union (addition des contributions des Etats membres) est de loin la plus grande au budget régulier onusien, à savoir 37,6% (les contributions américaine et japonaise étant respectivement de 22% et 19,5%). En ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, la participation de l'Union est encore plus importante, atteignant près de 39%<sup>39</sup>.

Cependant, à la suite d'une analyse plus approfondie, cette relation s'avère plus complexe et appuyée par une volonté politique certaine. Il ne faut remonter qu'au tournant des années 2000, pour

<sup>38</sup> Voir [http://europa-eu-un.org/articles/en/article\\_3202\\_en.htm](http://europa-eu-un.org/articles/en/article_3202_en.htm).

<sup>39</sup> Chiffres UE, voir :

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/un/docs/brochure0104.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/un/docs/brochure0104.pdf).

voir le dépassement d'une relation principalement déclarative entre l'UE et l'ONU<sup>40</sup>, à l'exception de la collaboration entre la Commission et diverses agences onusiennes. Jusque là, lorsqu'il était question de politique étrangère européenne, l'accent avait été mis largement sur les relations avec l'OTAN plutôt qu'avec les Nations Unies.

Le tournant de l'an 2000 marque donc une implication grandissante, du côté de l'UE, dans l'amélioration des relations avec l'ONU. S'ensuivra la publication de plusieurs documents témoignant de cette volonté d'approfondir la coopération avec les Nations Unies<sup>41</sup>.

Le point culminant de ce rapprochement au plus haut niveau entre les deux institutions a été atteint lors de la signature, en septembre 2003, de la *Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'ONU dans le domaine de la gestion de crise*<sup>42</sup>. Celle-ci prévoit d'améliorer la coopération entre les deux institutions par la mise en place d'un mécanisme consultatif conjoint (*steering committee*) réunissant de 15 à 20 personnes, selon un rythme bisannuel.

<sup>40</sup> Thierry TARDY, *L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise : Opportunités et limites d'une relation déséquilibrée*, op. cit.

<sup>41</sup> Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Göteborg, 15-16 juin 2001, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en1.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en1.pdf) ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Union européenne et Nations Unies : le choix du multilatéralisme, 10 septembre 2003, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/un/docs/com03\\_526fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/un/docs/com03_526fr.pdf) ; Rapport sur les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies, produit par le Parlement européen, également connu sous le nom de Rapport Laschet, 16 décembre 2003, <http://www.reseauvoltaire.net/article13022.html> ; "The Enlarging European Union and the United Nations: Making Multilateralism Matter", janvier 2004, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/un/docs/brochure0104.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/un/docs/brochure0104.pdf) ;

Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'ONU dans le domaine de la gestion de crise, septembre 2003,

[http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article\\_2768\\_fr.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_2768_fr.htm) ;

*EU-UN Co-operation in Military Crisis Management Operations: Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration*, 17-18 juin 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU-UN%20cooperation%20in%20Military%20Crisis%20Management%20Operations.pdf>.

<sup>42</sup> Texte disponible sur : [http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article\\_2768\\_fr.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_2768_fr.htm).

La composition de ce *steering committee* est particulièrement intéressante, puisqu'il est composé exclusivement de représentants du Conseil de l'UE et du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP), à l'exception d'un fonctionnaire du Département des affaires politiques de l'ONU (DAP) et d'un autre de la Commission.

On retrouve ici une ligne de fracture présente dans les deux institutions. Au sein de l'UE, l'enjeu de la définition de la gestion de crise européenne illustre les divergences entre Conseil et Commission. En effet, il y existe toujours un certain flou dans la recherche d'une définition consensuelle<sup>43</sup>. Deux visions s'opposent ici, d'une part, un discours de la Commission, qui a tendance à mettre l'accent sur la dimension de prévention des conflits (*conflict prevention*) de la gestion de crise, d'autre part, celle du Conseil qui favorise la gestion des conflits (*conflict management*), ce qui implique l'utilisation de moyens plus musclés dans la résolution de conflits.

Au premier abord, cette division du travail semble logique, étant donné que l'usage de la force, à savoir l'implication de militaires, reste du domaine de l'intergouvernemental, donc du Conseil. Cependant, le *steering committee* s'intéresse à toute la gamme des moyens censés être déployés par la gestion de crise européenne.

La fracture entre les visions du Conseil et de la Commission se retrouve au sein des Nations Unies, où les deux organismes produisent deux discours différents sur les mêmes questions : le DPA favorisant la prévention et le DOMP la gestion de conflits.

On voit donc que l'approfondissement des relations entre l'UE et l'ONU est, au delà de la mise en commun de moyens permettant de résoudre des conflits de manière plus efficace, le lieu d'une lutte entre professionnels de la sécurité visant à imposer leur vision propre de la résolution des conflits. Des luttes internes entre différentes agences européennes et onusiennes se reflètent notamment dans le *steering committee*, où s'impose une certaine vision de la gestion de crise.

<sup>43</sup> Giovanna BONO, "The Role of the EU in External Crisis Management", in *International Peacekeeping, Special Issue on: the EU, Crisis Management and Peace Support Operations*, Vol. 11, No 3, Fall 2004, p. 397.

L'analyse de ce phénomène sous l'angle du champ de la sécurité est d'autant plus intéressante, qu'elle nous permet de constater que du personnel de deux institutions différentes se rencontre régulièrement pour débattre de questions touchant à la gestion de crise. Malgré des divergences sur certaines questions, un savoir commun sur la résolution des conflits est produit.

Au niveau des trajectoires professionnelles des acteurs de cette coopération entre l'UE et l'ONU, un élément à souligner réside dans le nombre croissant de fonctionnaires européens qui occupent des postes en alternance dans les deux institutions. *Faire* de la gestion de crise permet donc de se voir reconnaître un statut de spécialiste sur des questions de sécurité dans différentes arènes.

D'un savoir à l'origine principalement onusien, la gestion de crise permet ainsi à la fois, d'*européaniser* un type de savoir sur la sécurité, et de l'imposer au sein même de l'UE, où plusieurs discours sur la sécurité s'affrontent.

Ainsi, la citation introductive de Javier Solana, évoquant la spécificité de l'UE sur la scène internationale comme la capacité de mobiliser une gamme de moyens divers, tant civils que militaires, reflète le discours que nous avons identifié ici comme celui émanant principalement du Conseil de l'UE. Celui-ci diffère d'autres perspectives sur la résolution de conflits au sein d'arènes européennes, par l'inclusion d'un outil militaire dans un continuum sémantique.

Mais la formulation du rôle international de l'UE comme *partenaire naturel* de l'ONU, dotée d'une *spécificité* ou d'une *valeur ajoutée* en ce qui concerne son rôle international, un discours qui après tout ne fait que s'inscrire dans le vieux débat visant à saisir *l'Europe et le monde*<sup>44</sup>, a une autre fonction. En effet, parler

<sup>44</sup> *L'Europe puissance civile*, expression lancée par François Duchêne, au début des années 1970, compte parmi les plus retentissantes (François DUCHÈNE, "Europe in the World Peace", in, R. MAYNE, *Europe Tomorrow*, Fontana/Collins, 1972). A l'époque, dans un climat de détente du conflit bipolaire, Duchêne avançait l'idée selon laquelle, le rôle de l'Europe dans le monde était de *civiliser* le système international grâce à des moyens non militaires, la puissance de l'Europe se trouvant ailleurs. Voir aussi à ce sujet, le concept d'*Europe puissance normative* énoncé par Ian Manners, dernière tentative de ce style en date ; Ian MANNERS,

de *crise*, c'est également éviter de parler de conflit. Et c'est précisément cela qui permet d'avancer un agenda politique sans en dire le nom : celui de la défense européenne. Nous verrons donc, à travers l'exemple des *battlegroups*, comment le discours sur la crise, terme d'origine médicale, permet de contourner la dimension politique de certaines questions au sein de l'UE, dont celle de sa militarisation.

### **Le militaire et l'UE : un vieux tabou**

La question de la défense européenne est un point présent dans la construction européenne depuis ses débuts. Suite à l'échec du projet de Communauté européenne de défense (CED) en 1954, le débat sur la constitution d'une défense européenne était passé au second plan jusqu'au sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998. En effet, et ce jusqu'à récemment, la question d'une militarisation de l'Europe était considérée comme un tabou par beaucoup, la thèse de l'Europe puissance civile récoltant la majorité des suffrages<sup>45</sup>.

Saint-Malo a marqué une volonté des gouvernements français et britannique de relancer le débat, suite notamment au sentiment d'échec ressenti face aux problèmes rencontrés dans la gestion du conflit bosniaque, qui a démontré la dépendance européenne envers les structures otaniennes. Dès lors, des innovations institutionnelles ont vu le jour afin de pallier ces carences : lancement de la PESD, constitution de l'Etat-major de l'UE et de l'Agence européenne de défense. Un agenda a été dressé sous la forme des *headline goals 2001 et 2010*<sup>46</sup>. Ainsi, en amont du débat sur le rôle de l'UE comme acteur de sécurité sur la scène internationale, dont la principale émanation est la *Stratégie européenne de sécurité*<sup>47</sup>, a émergé une

"Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *COPRI Papers*, 2000, [www.copri.dk](http://www.copri.dk).

<sup>45</sup> Karen E. SMITH, "The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern", in *International Spectator*, Vol. 35(2), 2000, pp. 11-28.

<sup>46</sup> <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

<sup>47</sup> <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>.

réflexion sur la constitution d'une doctrine européenne de défense<sup>48</sup>. Un des principaux animateurs de la constitution de cette doctrine européenne est un conseiller de Javier Solana, Robert Cooper. Ce dernier prône la nécessité, pour l'UE, de se doter d'un outil militaire crédible, et ce, dans un discours faisant écho aux thèses de Robert Kagan<sup>49</sup>, qui dans son ouvrage, *La puissance et la faiblesse*, décrit l'Europe comme un paradis artificiel post-moderne vivant ainsi grâce à la protection offerte par la puissance militaire étasunienne<sup>50</sup>. Une protection tellement efficace que les Européens en auraient oublié, en reprenant les termes de R. Cooper, que *le monde est toujours une jungle...*<sup>51</sup>

Dans ce contexte, il est d'autant plus intéressant de se pencher sur la question de la gestion de crise européenne, puisque l'inclusion d'un volet militaire dans cette dernière n'est plus remise en question. Par exemple, en définissant les missions de Petersberg comme les objectifs militaires de l'UE<sup>52</sup>, la question de la constitution d'une défense européenne est traduite en un discours se voulant cohérent de gestion de crise, dans lequel l'outil militaire occupe une place au sein d'un continuum sécuritaire.

### **Un cas de neutralisation du politique : les *battlegroups***

Un des arguments centraux de légitimation de la construction européenne est celui de la paix par l'intégration agissant comme un rempart contre le principal ennemi de l'Europe : son propre passé,

<sup>48</sup> Julian LINDLEY-FRENCH & Franco ALGIERI, *A European Defence Strategy*, Bertelsmann Foundation, 2004.

<sup>49</sup> Robert COOPER, "The European Answer to Robert Kagan", in *Transatlantic Internationale Politik*, Vol. 4(2), 2003, pp. 19-24.

<sup>50</sup> Robert KAGAN, *La puissance et la faiblesse : les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, Hachette, 2004.

<sup>51</sup> Robert COOPER, *The Post-modern State and the World Order*, London, Demos, 2000, p. 18.

<sup>52</sup> Missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ; missions de maintien de la paix ; missions de force de combats pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix :

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cjg/g4000m.htm#D%E9clarationdePetersberg>.

celui du concert des Nations et des guerres<sup>53</sup>. Le retour de la question de la militarisation n'était donc pas évident, comme nous l'avons déjà dit. Parmi les innovations en matière de défense, le cas du concept de *battlegroups*, ou groupements tactiques, est particulièrement intéressant. Lancé en 2004, ce concept vise à mettre sur pied, d'ici 2007, sept à douze groupements de 1'500 soldats provenant des armées des Etats membres<sup>54</sup>, mobilisables dans un très bref délai (dix jours) et "capables d'intervenir dans les endroits les plus dangereux et inhospitaliers de la planète"<sup>55</sup>. Les *battlegroups* ont définitivement fait leur entrée dans l'agenda européen, à l'occasion de la publication de l'*Headline Goal 2010*<sup>56</sup>.

Il serait intéressant de rappeler ici, que ce concept a été à la base formulé pour répondre aux besoins d'opérations de maintien de la paix onusiennes, avant de s'affranchir progressivement de cette idée. L'inspiration onusienne de la gestion de crise européenne reste donc très présente.

Nous avons donc, ici, un exemple d'un discours d'intervention militaire enrobé dans un discours de gestion de crise. Dans ce cas, le rôle des militaires figure, aux côtés d'autres acteurs (policiers, civils), parmi toute une gamme d'outils, qui, ensemble, forment la gestion de crise européenne. Le discours de gestion de crise permet de masquer l'agenda politique, pour le faire passer comme une évolution naturelle. Ou selon les termes de Bourdieu, "[l]e recours à un langage neutralisé s'impose toutes les fois qu'il s'agit d'établir un consensus pratique entre des agents ou des groupes d'agents dotés d'intérêts partiellement ou totalement différents"<sup>57</sup>. L'analogie médicale impliquée dans le vocabulaire et la grammaire de la

<sup>53</sup> Ole WAEVER, "The EU as a Security Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post-sovereign Security Orders", in Morten KELSTRUP et Michael C. WILLIAMS, eds., *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, London, Routledge, 2000, pp. 260-261.

<sup>54</sup> A l'exception de la Norvège qui prévoit de participer à un *battlegroup* scandinave.

<sup>55</sup> *EUobserver*, 5.04.2004, [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com).

<sup>56</sup> *Headline Goal 2010*, approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

<sup>57</sup> Pierre BOURDIEU, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001, p. 64.

gestion de crise met en effet en jeu une réalité où il ne s'agit pas d'intervenir au nom d'intérêts politiques, voire de reconnaître le caractère éminemment politique des guerres, famines, ou autres *urgences humanitaires*. Pour cela, c'est en s'appuyant sur la métaphore du corps, "la plus puissante métaphore de la société"<sup>58</sup>, que ce discours est le plus efficace.

Afin d'illustrer ce propos, même si le champ de la gestion de crise est vaste et qu'il produit une riche littérature en la matière, il est cependant possible d'en présenter certains traits caractéristiques.

Tout d'abord, la crise y est perçue de façon similaire à la médecine : "a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a social system, which-under time pressure and highly uncertain circumstances-necessitates making critical decisions"<sup>59</sup>.

Caractérisée par des termes tels que menace, urgence et incertitude, la crise est également appréhendée comme un moment de discontinuité, marquant une rupture face au déroulement *normal* d'un processus<sup>60</sup>.

La gestion de crise, quant à elle, se caractérise par le déroulement de trois phases successives, à savoir, préparation/gestion/retour à la normale. A nouveau, la médecine n'est pas loin ici, avec l'idéal thérapeutique qu'est la séquence maladie/guérison/santé (physiologie).

Cependant, comme le souligne Georges Canguilhem dans son ouvrage *Le normal et le pathologique* :

"s'il n'y avait pas d'obstacles pathologiques, il n'y aurait pas non plus de physiologie, car il n'y aurait pas de problèmes physiologiques à résoudre". [...] "C'est l'anormal qui suscite l'intérêt théorique pour le normal"<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Bryan S. TURNER, *The Body and Society: Explorations in Social Theory*, Oxford, 1984, p. 114.

<sup>59</sup> Bruce W. DAYTON, ed., "Managing Crises in the Twenty-First Century", *op. cit.*, p. 167.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Georges CANGUILHEM, *Le normal et le pathologique*, Paris, Puf, 2005, p. 139.

De plus, et toujours selon Canguilhem,

"la société suppose et même appelle à des régulations ; il n'y a pas de société sans régulation, il n'y a pas de société sans règle, mais il n'y a pas dans la société d'autorégulation. La régulation y est toujours surajoutée, [...] et toujours précaire"<sup>62</sup>.

On voit bien ici de quelle façon quand la question est posée en termes de *crise*, on présuppose à la fois un état *normal* de la politique internationale, et l'on fait apparaître l'*intervention* (militaire ou humanitaire) comme nécessaire. Or, toute tentative de définir la normalité est une tentative d'imposer une vision sociale de ce qui est normal. Le normal est un projet politique et social qui ne dit pas son nom<sup>63</sup>. La question qui se pose alors n'est pas celle de savoir quelle stratégie de gouvernance est en question, mais plutôt, qu'est-ce qui est normal ?

Dans le cas de la gestion de crise, nous sommes donc face à un discours de métaphore corporelle/médicale, qui neutralise le débat éventuel et les controverses sur la question d'une défense européenne. La dimension politique de la constitution d'un outil militaire européen se trouve évacuée, et ce de manière paradoxale, au profit d'un discours de pacification d'inspiration onusienne.

<sup>62</sup> Georges CANGUILHEM, "Le problème des régulations dans l'organisme et dans la société", in *Ecrits sur la médecine*, Paris, Seuil, 2002, pp. 120-121.

<sup>63</sup> Michel FOUCAULT, *Surveiller et punir, naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.

## Conclusion

Cet article a cherché à décortiquer, à travers un détour sur la genèse du concept de "gestion de crise" au sein d'arènes onusiennes à la fin des années 1980, les modalités de la construction du discours dominant actuel sur la question de *l'Europe et le monde*. Au-delà de cet aspect, la question qui a été également soulevée est celle de la fonctionnalité de la notion de "gestion de crise", ainsi que celle, liée, de la militarisation de l'UE.

Il a été constaté que parler de "gestion de crise" permet, en partie, d'éviter et de contourner un problème prégnant depuis le début de la construction européenne. En effet, il faut garder à l'esprit que parler de "gérer une crise" dans le contexte de la construction européenne où la notion de réconciliation occupe un rôle indéniable, est chose plus aisée que de parler de guerre. Dans ce contexte, la "gestion de crise" prend une tournure nouvelle. La notion de "gestion de crise" n'est pas seulement un outil de résolution de conflits, mais elle constitue aussi une série de moments formateurs qui donnent un sens aux choses. C'est en gérant des crises, que l'Europe invente et impose sa vision du monde, sa "normalité".

Cependant, même si la dénonciation de la guerre et des nationalismes a constitué une démarche courageuse et admirable au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le pendant opposé qui serait une essentialisation de la paix comme état naturel et normal de toute société dont tout écart serait jugé comme pathologique, constitue un danger tout aussi grand. "La guerre naît dans les esprits des Hommes. La paix aussi"<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Michael HOWARD, *The Invention of Peace: Reflections on War and International Order*, London, Profile Books, 2000, p. 5.



# Post-Cold War Security Sector Reform (SSR): New ODA Instrument for Peace and Stability?

Hoang Anh TA THI<sup>1</sup>

## *Abstract*

*Security Sector Reform has appeared as a new playing ground of OECD donors since the 1990s. Its integration into ODA measures is expected to contribute to the global peace and stability which are increasingly endangered by the escalation of sub-regional armed conflicts as well as local and international terrorist acts in the post 9/11 era. The validity and application of SSR, however, remains questionable due to its loose spectrum in definitions and lack of empirical insights. The paper firstly revisits the concept with its emergence and evolution during the last decade. It then debates on the unusual and dualistic mobilisation of OECD conventional security institutions and ODA agencies under the SSR agenda. The paper concludes by questioning the uneven evolution trends of the concept.*

<sup>1</sup> This is a shortened version of the paper "Post-Cold War Security Sector Reform (SSR) and the New Role of Overseas Development Assistance (ODA): Limits of Concepts and Practice", which was co-authored with Prof. Phillippe Régnier, Geneva Institute of Development Studies (GIDS). It was presented at the 11<sup>th</sup> EADI Conference on "Insecurity and Development", Bonn, September 21-24 2005.

During the era of bipolar politics, security cooperation among industrial and developing countries used to be controlled exclusively by conventional security institutions. Since 1990, the dramatic changes in the post-Cold War agenda have entailed the revisiting of OECD donors' role in face of urgent challenges of security and development resulting from the dissolution of the Soviet Union and the escalation of instabilities and conflicts in developing and transition countries. The post-September 11 circumstance even imposed new challenge which required OECD donors to find means and measures to tackle the new international challenges of terrorism, insecurity and poverty.

Those rapid changes and crises which took place since the early 1990s have attracted growing attention among international donors with a focus placed on transition issues, conflict-prevention, peace-keeping and post-conflict reconstruction. Under the principles of democracy and good governance inspired by the superpower and the OECD/NATO member-states, a series of new security concepts has formally emerged such as "human security" (1994) and "security sector reform" (1998). The central objective of SSR (Security Sector Reform) is to replace arbitrary and uncontrolled State armed forces by democratically accountable, and predictable, State security institutions (army, police, intelligence, judiciary), envisaged as key contributors to a national and local enabling environment for effective reconstruction and sustainable development.

The very concept of SSR has thus established a strong linkage between the delivery of security and development, which explains the involvement of some leading ODA agencies in the process. However, the participation of aid donors has been and still is highly debated. While supporters view SSR as a new valuable tool to provide appropriate security capacity building conducive to grass-roots freedom from fear and to political and socio-economic confidence especially among vulnerable individuals and communities, their contradictors argue that the very notion of SSR gives powerful countries the legitimacy to act even pre-emptively

against so-called dangerous or rogue States. They also fear that already scarce development aid resources are in danger of being channelled away from economic and social development priorities in favour of military and other security institutions.

In the context of such controversy, this paper revisits the emergence of the SSR concept with its link to development and explores its wide but also somehow loose spectrum of definitions. It then debates the unusual and dualistic mobilisation of OECD conventional security institutions and ODA donor agencies under the SSR agenda. Thirdly, it reviews the limited number of SSR operations implemented up to date, their extreme diversity, and the quasi-absence of monitoring and evaluation for establishing internationally recognised best practices. Finally, the paper concludes some questions raised by contradictory trends of the concept within the development aid community.

### *Revisiting the Definition of SSR*

The first version of SSR has a clear basis in the traditional civil-military relations literature, which was developed since the 1950s with primary concerns over the formulation of appropriate structures for (democratic) civilian control and measures to de-link military and politicians in domestic politics<sup>2</sup>. The theory of civil-military relations was significantly renewed at the demise of bipolar rivalry, and very much in relation with the developments in Central and Eastern Europe, which was tremendously affected by the new wave of democratisation following the breakdown of the Soviet Union.

The impetus for the reform efforts undertaken in Eastern Europe is undoubtedly driven by the integration into Euro-Atlantic institutions of East European post-communist countries at the end

<sup>2</sup> Timothy EDMUNDS, "Security Sector Reform Concepts and Implementation", in Phillipp FLURI and Miroslav HADZIC, eds., *Sourcebook on Security Sector Reform*, Geneva & Belgrade, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces and Centre for Civil-Military Relations in Belgrade, 2004.

of the Cold War. Various programs have been designed with the purpose of providing assistance to these countries highly interested in gaining membership to leading security or economic institutions such as NATO, OSCE and the EU. SSR is considered as one of the important accession criteria and has been substantially promoted through NATO's programs, such as the Partnership for Peace (PfP), PfP Membership Actions Plans (MAPs), and, equally, via the Stability Pact initiated by the EU.

While SSR programs have been frequently observed in the context of Eastern Europe at the demise of the Cold War, some cooperation programs partly similar to SSR but usually named "security assistance" also existed during the rivalry of bipolar politics between the two superpowers and their respective allies and peripheries. Though the term of SSR had not been coined at that time, security assistance and cooperation was provided by the major powers to client countries, mainly for professionalizing and modernising the recipient armed forces in return for alliance<sup>3</sup>. That narrow version of SSR took root from the State-centric reasoning on "security". Security, for a long time and particularly during the bipolar rivalry, has been territory centric, taking the State as the central referent<sup>4</sup>. Consequently, the main concern of security was military power and national defence capacity<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> See Nicole BALL, "Transformation of Security Sectors: The IMF and World Bank Approaches", *Journal of Conflict, Security, Development*, No. 1:1, 2001; Rocklyn WILLIAMS, "Africa and the Challenges of Security Sector Reform", in Jakkie CILLIERS and Annika HILDING-NORBERG, eds., *Building Stability in Africa: Challenges for the New Millennium*, ISS Monograph No. 46, Pretoria, Institute of Security Studies, 2000; Dylan HENDRICKSON, *A Review of SSR*, Working Papers of the Conflict Security and Development Group, University of London (King's College), 1999, p. 15; Herbert WULF, ed., *Security Sector Reform in Developing Countries. An Analysis of the International Debate and Potentials for Implementing Reforms with Recommendations for Technical Cooperation*, Bonn, International Centre for Conversion and German Development Cooperation Agency, BICC/GTZ Publication, October 2000, p. 13.

<sup>4</sup> Williams T. TOW, Ramesh THAKUR and In-Taek HYUN, eds., *Asia Emerging Regional Order: Reconciling Traditional and Human Security*, Tokyo, United Nations University Press, 2000; Barry BUZAN et al., *Security: A New Framework*

Conventional security assistance was strongly criticised for being too much politically oriented and technocratic in its modes of delivery, with scant attention paid to how resources were managed by recipient countries<sup>6</sup>. Its records and reputation were not highly rated because it often contributed to the creation or reinforcement of various authoritarian regimes in the Third World. Such records were equally poor for both the West and the Soviet Union in their respective modes and patterns of security assistance delivery<sup>7</sup>.

The narrow view of SSR is thus challenged by the development cooperation community, which has deliberately tried to take advantage of anticipated peace dividends at the end of the Cold War<sup>8</sup>. Though attention to military and security policies is not new within development circles, the post-Cold War transition has created a new momentum leading to the repositioning of security-related issues in the mainstream of the development policy debate<sup>9</sup>.

The normative concept of SSR was linked to development goals. Since its first appearance in a speech by the DFID Secretary in 1998, SSR has expanded among ODA agencies for the purpose of poverty alleviation, provision of physical security at grass-root level

*for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998, pp. 3-4.

<sup>5</sup> Terry TERRIFF *et al.*, *Security Studies Today*, Cambridge & Oxford, Polity Press, 2001, p. 1 & pp. 29-64; Williams T. TOW, Ramesh THAKUR and In-Taek HYUN, eds., *Asia Emerging Regional Order*, *op. cit.*

<sup>6</sup> See, Nicole BALL, "Transformation of Security Sectors: The IMF and World Bank Approaches", *op. cit.*, p. 46; Rocklyn WILLIAMS, "Africa and the Challenges of Security Sector Reform", *op. cit.*; OECD/DAC, *Security Issues and Development Cooperation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence*, Paris, 2000; Herbert WULF, ed., *Security Sector Reform in Developing Countries*, *op. cit.*

<sup>7</sup> See Rocklyn WILLIAMS, "Africa and the Challenges of Security Sector Reform", *op. cit.*; Herbert WULF, ed., *Security Sector Reform in Developing Countries*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>8</sup> Timothy EDMUNDS, "Security Sector Reform Concepts and Implementation", *op. cit.*, p. 45.

<sup>9</sup> Herbert WULF, ed., *Security Sector Reform in Developing Countries*, *op. cit.*, p. 13.

and delivery of good governance through the construction of a professional and accountable security sector<sup>10</sup>.

Taking the individual as the central beneficiary of security, the wider definition of SSR is explicitly influenced by the concept of human security, coined by the UNDP *Human Development Report 2004* as follows:

"The concept of security has for long been interpreted narrowly: as security of territory from external aggression, or as protection of national interests in foreign policy or as global security from the threat of a nuclear holocaust. It has been related more to nation-states than to people [...] who sought security in their daily lives. For many of them, security symbolised protection from the threat of disease, hunger, unemployment, crime, social conflict, political repression and environment hazards. Human security can be said to have two main aspects. It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life-whether in homes, in jobs or in communities<sup>11</sup>."

Within the analytical paradigm of human security, it appears that many sources of threats to human security are the direct consequences of poorly functioning security systems. That entailed to a growing stress among OECD member-states on the improvement of accountability and democratic decision-making in the security sector, which do not only refer to military but also to other security establishments in charge of public order and national defence, such as paramilitary, police, intelligence, judiciary, correction system, civilian bodies responsible for supervision and oversight<sup>12</sup>. SSR is then understood as "the transformation of the

<sup>10</sup> DFID, *SSR Policy Statement*, London, Department for International Development/DFID, 1999; OECD/DAC, *Security Issues and Development Cooperation*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>11</sup> UNDP, *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*, London, Oxford University Press, 1994, pp. 22-23.

<sup>12</sup> DFID, *SSR Policy Statement*, *op. cit.*; Nicole BALL, "Towards a Conceptual Framework for Security Sector Reform", in the Proceedings of the workshop on "Security Sector Reform" organised by Pearson Peacekeeping Centre, Nova

whole security system, which includes all the actors, their roles, responsibilities and actions, so that it is managed and operated in a manner that is more consistent with democratic norms and sound principles of good governance, and thus contributes to a well-functioning security framework"<sup>13</sup>.

### *Linkages between SSR and Development: Debates and Controversies*

#### **SSR and Physical Security**

The relevance of SSR underscores the principle of "free from fear". Threats to physical security can appear in different formats, but physical insecurity, in many cases, results from the vacuum of the rule of law and poorly functioning security institutions. The situation is even worse in the circumstance of violent conflict and new forms of criminalities in the aftermath of armed conflict. The poor too often turn out to be the most vulnerable group due to the weakness of governmental security forces, the autonomy of illegal armed groups and warlords, as well as the growing phenomenon of "privatization of security".

"Freedom from fear" has become a prevailing discourse among development agencies, which find themselves increasingly involved in the implementation of peace agreements and rehabilitation schemes in post-conflict settings<sup>14</sup>. Most ODA agencies have become convinced that physical security is a vital condition for development and thus "poorly functioning security systems can

Scotia, 29 November-1 December 2000; OECD/DAC, *The DAC Guidelines on Helping Prevent Violent Conflict*, Paris, OECD, 1997, p. 38.

<sup>13</sup> OECD/DAC, *The DAC Guidelines on Helping Prevent Violent Conflict*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 37.

create or destroy prospects for peace, and social and economic progress."<sup>15</sup>

Considering determinant security as a key of development and poverty reduction, some SSR promoters tend to place physical security as a major objective. This option raises frictions with other SSR advocates, who do not deny the importance of physical security, but consider that SSR should focus on the democratic control of national security forces. For example, the urgent need to call in the military in many African countries in order to deliver physical security contains a high probability of abuse of legal and human rights<sup>16</sup>. In such a vicious circle, the question of the ways to de-link military and police remains widely open.

### **SSR and Economic Development**

The implications of SSR on economic development are placed on the security of local infrastructures, of water and food supplies, and fair access to other key resources. For example, landmines significantly hinder the security of roads and agricultural fields. Small arms can also nurture a culture of violence and contribute to a high rate of criminality. Absence or lack of access to local security and judicial institutions further complicates the problem of protecting vulnerable populations.

Insecurity hinders the efforts of the poor and the disadvantaged to improve their destiny and can lead to social upsurge and violence, further exacerbated by ethnic, social and religious fractures. In this sense, SSR should serve primarily to put an end to misbehaviour and abuse by security forces and also focus on upgrading the security environment necessary for economic transactions, provision of education and health care, long-term planning and investment in other sectors.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>16</sup> OECD/DAC, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD, 2005, p. 87.

At the macroeconomic level, an articulation between SSR and development is placed on the allocation and management of public resources with a strong emphasis on military expenditure. Historical records worldwide show that security forces with their special assignments and powers tend to absorb scarce public resources with scant supervision. And they too often consume those allocated resources in a most inefficient and inappropriate manner<sup>17</sup>.

While excessive military expenditure is by no means a new issue in the international politic arena<sup>18</sup> the revitalised campaign for a new agenda of military reduction under SSR has entailed strong policies against military expenditure adopted by a number of development donors during the 1990s. However, there are currently no international standards and norms regarding either the appropriate level of military expenditure or the appropriate ratio between military and social expense<sup>19</sup>. The United Nations have a comprehensive definition of defence expenditure, but it is far from being universally applied<sup>20</sup>. The main difficulty lies with the definition of the "overspending threshold", which leads to the fear among recipient countries of a new instrument of political conditionality in development assistance<sup>21</sup>. This also produces poor coherence and inconsistency in various donor policies<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Nicole BALL, "Transformation of Security Sectors: The IMF and World Bank Approaches", *op. cit.*, p. 46; OECD/DAC, *Security Issues and Development Cooperation*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>18</sup> For more details related to previous endeavours of disarmament and reduction of military expenditure for development purpose, see Michael BRZOSKA, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, DCAF Occasional Paper No. 4, Geneva, Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2003.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>20</sup> DFID, *Security Sector Reform and the Management of Military Expenditure: High Risks for Donors, High Returns for Development*, International Symposium Proceedings, London, Department for International Development/DFID, 2000, p. 47.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 47; Michael BRZOSKA, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>22</sup> For instance, though both China and India were judged by BMZ (the German Ministry for Economic Cooperation and Development) to be overspending,

Another issue regards the suspicion that some ODA donors would like to push up ODA funding in their national statistics. During the 1990s, OECD aid dropped dramatically and never achieved the level of one per cent of their combined GNPs<sup>23</sup>. Parallel to the tightening of donors' funds, demands for emergency funding have been increased in the context of "complex political emergencies". The relief-security-development continuum thus serves as a passage, which could accommodate security-related assistance. The attempt to put security-related assistance under the rubric of ODA eligibility would produce higher records for OECD countries in their respective contribution to development aid, while huge amounts of these budgets are used for expensive military operations.

### **SSR and Good Governance**

Good governance and development have been intimately linked together among ODA circles since the early 1980s. The shortcomings of many previous development programs in Africa and elsewhere have led to the conclusion that the absence of stable and sound governance strongly hampers the achievement of ODA objectives, such as income redistribution and poverty reduction<sup>24</sup>.

Germany did not reduce its development aid to China due to enormous economic interests at stake. See, Michael BRZOSKA, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>23</sup> It is noted that net ODA flows from ten major DAC countries to LDCs declined by -15,8% in the period of 1992-1998. The ten major donors are Canada, Denmark, France, Germany, Japan, Netherlands, Norway, Sweden, United Kingdom, and the United States. See, W. MUNRO, *Aid, Development and the State: Assessing Post-conflict Situation*, Research Report No. 47, University of Natal (South Africa), School of Development Studies, 2001, pp. 5-12.

<sup>24</sup> Nicole BALL, "Towards a Conceptual Framework for Security Sector Reform", *op. cit.*; Daniel KAUFMANN and Aart KRAAY, *Growth without Governance*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2928, Washington D.C., The World Bank, 2002, p. 1.

Governance is generally understood as tradition, institutions and other practices by which power and decision-making are implemented in a country<sup>25</sup>. History has repeatedly shown that governance remains poor when the security sector keeps or even protects vested interests. When political and economic governance is inadequate, the security sector is likely to gain more autonomy and to influence negatively the development process<sup>26</sup>.

Governance in defence, military, police and other security establishments was not questioned until the late 1990s<sup>27</sup>. The shift from cutting budget expenses to the provision of public goods in the late 1990s created an upsurge of attention towards these remaining taboo sectors. The limelight of good governance was turned on to the SSR agenda, with arguments against the autonomy of the security sector, unclearly-defined security policy and budget allocations, inefficiency of resource management, and involvement, direct and indirect, of the military in the national economy. Those are believed as factors that distort and endanger a healthy development process.

Yet SSR with its link to the theme of governance confronts a range of operational obstacles as many multilateral and bilateral donors have not been yet equipped with the relevant legal basis to work in a field embedded in so many normative standards. The World Bank, for instance, has started to explore the theme of governance in the security sector, but it hardly goes beyond addressing fiscal management concerns and “excessive” military expenditure. Recipient countries will otherwise resist the new SSR

<sup>25</sup> Daniel KAUFMAN and Aart KRAAY, *Growth without Governance*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>26</sup> See, Nicole BALL, "Towards a Conceptual Framework for Security Sector Reform", *op. cit.*; Nicole BALL, "Good Practices in Security Sector Reform", in Herbert WULF, ed., *Security Sector Reform*, BICC Brief 15, Bonn, International Centre for Conversion, 2000.

<sup>27</sup> Michael BRZOSKA, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, *op. cit.*, p. 13; Nicole BALL, "Transformation of Security Sectors: The IMF and World Bank Approaches", *op. cit.*, pp. 46-47.

agenda as a direct interference in their core statehood and sovereign prerogatives<sup>28</sup>.

### **SSR, Conflict Prevention and Peace-building**

The escalation of local conflicts during the 1990s and their disastrous impact on development have drawn growing attention of ODA agencies to the themes of conflict prevention and peacebuilding<sup>29</sup>.

A conflict may result from a wide range of factors, but there is no denying that the security sector itself can contribute to the development of a culture of violence and the outburst of armed conflicts. A repressive and uncontrolled security sector can deepen and worsen existing socio-political tensions and favour their escalation into an open conflict<sup>30</sup>. In addition, poor governance of the security sector leads to the multiplication of underground criminal and armed networks, which become key obstacles to peace-building. The transformation of the security sector is thus crucial to the success of peace agreements and the fostering of stability through which conflict-torn societies can gain the capacity to manage their conflicting interests in a non-violent manner<sup>31</sup>.

In its linkage with peace operation and peace-building, SSR activities are quite diversified, ranging from Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR), downsizing (rightsizing) of armed troops, reunification of divided warring troops into regular uniformed armed forces, re-inclusion of security policy and support

<sup>28</sup> Michael BRZOSKA, *Development Donors and the Concepts of Security Sector Reform*, *op. cit.*, p. 15; Chris SMITH, "Security-Sector Reform: Development Breakthrough or Institutional Engineering?", *Journal of Conflict, Security and Development*, Center of Defence Studies, King's College, University of London, 2001, p. 16.

<sup>29</sup> DFID, *Security Sector Reform and the Management of Military Expenditure*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>31</sup> OECD/DAC, *The DAC Guideline on Conflict, Peace and Development*, *op. cit.*, p. 6, par. 3.

for building institutional capacity in defence planning, budgeting, procurement, and civilian control over the military.

### *Who Should Act? Limits to SSR Pre-operational Implementation*

Traditionally, development agencies have not been keen to deal with military-related issues. Defence and home affairs ministries generally took the lead in delivering security assistance to client countries in the context of Cold War security cooperation. Since the end of the Cold War, the disengagement of the superpowers from the Third World brought to an end a number of long-running proxy wars, but it also triggered many new and mostly sub-national conflicts in transition countries and some least developing countries<sup>32</sup>. In the context of new complex crises resulting from weak governance or state failure since the end of the Cold War, aid workers have become increasingly involved in a myriad of peace operations composed of relief assistance, peace implementation, and post-war reconstruction. Their growing experiences of such conflict situations and the challenges imposed by new working environment have made ODA agencies extend the analysis of development work beyond the traditional framework.

In addition, the widened security concerns in the post-Cold War world require a mixed participation of military and civilian institutions in dealing with new sources of security threats including trans-national ones (for example, environment degradation, biosphere, organised crime, regional conflicts, poverty, migration, etc.). Among the civilian threats to security, ODA agencies have thus found some new justifications to act, stressing the interaction between security and development.

Nevertheless, the contribution of development actors to the agenda of SSR incessantly confronts restrictive and conflicting dilemmas. Most ODA agencies face difficulties to expand the scope

<sup>32</sup> OECD/DAC, *Security Issues and Development Cooperation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence*, op. cit., p. 11.

of their activities beyond the boundaries of their current legal and political mandates<sup>33</sup>. Conservatives express their scepticism by asserting that development has nothing to do with security matters, and that ODA should not be diverted from its main mission "poverty alleviation"<sup>34</sup>. Great resistance also comes from the OECD security institutions, which are not inclined to share resources with ODA agencies considered as non-experienced in the field of security.

Last but not least is contention over the international defence market. It is not clear how far the new agenda of SSR may also serve as a new pretext for developed countries to sell and transfer weapons and military technologies overseas. SSR might be lobbied by defence contractors, who perceive the potential market value of recipient countries<sup>35</sup>. Such observation seems to be reinforced by the expansion of private military cooperation overseas in the case of the UK and the US, without proper mechanisms of control.

No wonder why only a small number of ODA agencies have fully integrated SSR in their policies. Even among the small group of SSR advocating donors, their views are divergent, and eventually policies and projects vary. While some agencies have developed substantial SSR programs, some others are still grappling with the SSR terminology and its possible integration into their policies. As a tentative conclusion, several factors have been identified to explain the absence of an international SSR policy framework and the lacking emergence of best practices, due to the limited implementation and fragmentation of SSR activities.

<sup>33</sup> For the restrictive and conflicting mandates of most international organizations, see Nicole BALL, "Transformation of Security Sectors: The IMF and WB Approaches", *op. cit.*; Dylan HENDRICKSON, *A Review of Security Sector Reform*, *op. cit.*; Michael BRZOSKA, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, *op. cit.*

<sup>34</sup> Chris SMITH, "Security-Sector Reform: Development Breakthrough or Institutional Engineering?", *op. cit.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 15.

### *SSR Operations and Their Limits*

Until 2005, the debate on SSR has mostly remained at the conceptual level. The number of SSR ground operations has been limited. Therefore, learning from practice and empirical insights is still too scarce<sup>36</sup>. Given its highly political sensitivity and limits in the clarity of the concept, SSR finds it difficult to get significant and wide support from both donors and recipient countries.

In qualitative terms, SSR experiences have been highly diverse and uncoordinated. Furthermore, the first wave of SSR projects in Eastern Europe has deeply differed from the second one, which has taken place in developing countries.

### **SSR in Transition Countries**

The efforts of SSR in Eastern Europe are directly linked to a definite geo-political agenda. In some cases the military has cooperated because SSR is perceived as a means to modernise the armed forces. In other situations, SSR has been essentially driven by accession and integration endeavours vis-à-vis NATO and the EU. External actors thus played a significant part in the promotion of SSR via assistance programs. A first generation of SSR programs was focused on the establishment of civilian institutions supervising defence policy and armed forces in former communist countries. A second generation of SSR projects aimed at improving professional skills among civilian politicians for effective democratic control of defence policy, and competent civil society capable of participating in the new security policy management<sup>37</sup>.

After ten to fifteen years of reform, most States in Eastern Europe have continued to face significant challenges in

<sup>36</sup> Michael BRZOSKA, *Development Donors and the Concepts of Security Sector Reform*, *op. cit.*

<sup>37</sup> Timothy EDMUNDS, "Security Sector Reform Concepts and Implementation", *op. cit.*; OECD/DAC, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, *op. cit.*, p. 125.

strengthening the democratic governance of their security systems<sup>38</sup>. Each sub-group in Eastern European regions has reached different levels of achievement<sup>39</sup>. Yet the slow reform process in general is due to communist and bureaucratic legacies, lack of institutional changes, corruption and rent-seeking attitudes, as well as insufficient will to reform among the armed forces. Ironically, the establishment of civilian institutions mandated to scrutinise national security policy does not always guarantee that their members do not take advantage of security establishments to maintain political power<sup>40</sup>. Civilian control remains a limited concept since it sometimes raises the unexpected argument that the armed forces might be abused by civilians.

In the context of general democratic changes since 1989-90, SSR appears as an obligation imposed by foreign powers and genuine local dynamics for security change can hardly be observed. External support often targets priorities and geographical locations, which serve the interests of donors, and may jeopardize the whole coherence of the SSR process. Some critics observe that the primary interest in SSR in the Balkans lies first with Euro-Atlantic organizations (NATO, OSCE, the EU) rather than with the new national and local governments. Due to the perceived threats to Western European security in relation with drug trafficking, sexual trade, and illegal migration, massive assistance is given to police, border and customs reforms. It completely neglects other important security sectors<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>39</sup> In the OECD/DAC publications of 2005, Eastern Europe is divided into 4 sub-category groups: Baltic states (Estonia, Latvia, Lithuania); South Eastern Europe (Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania, Serbia and Montenegro (including Kosovo), Slovenia); Commonwealth of Independent States /CIS (the Russian Federation, Ukraine, Belarus, Armenia, Azerbaijan, Georgia); Central and Eastern Europe (Poland, Hungary, the Czech Republic, Slovakia). See also OECD 2005 for the analysis of achievement and forthcoming challenges facing those sub-groups.

<sup>40</sup> OECD/DAC, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, *op. cit.*, p. 125.

<sup>41</sup> Susan WOODWARD, "In Whose Interest is Security Sector Reform? Lessons

### SSR in Developing Countries

In contrast with transition countries, developing countries have gone through a SSR process under various political contexts. In a few cases, it has been driven by local initiatives such as in South Africa and Malawi<sup>42</sup>. Most other experiences have occurred in post-conflict settings, and have been more or less imposed by foreign donors and mediators.

Though South Africa<sup>43</sup> appears as the most prominent and comprehensive case of SSR, others have demonstrated limited impacts due to unstable and vulnerable political conditions. This has been the case for Indonesia, Chile, Mali, Ghana, Benin<sup>44</sup>. Indonesia is a good example: SSR came nearly to a standstill after September 11 and the "war on terror" restored much of the military's political influence previous to the fall of the Suharto regime in 1998<sup>45</sup>. Likewise, several African countries fell back into authoritarian regimes<sup>46</sup>. Behind the façade of "democratic" governments the role of state security forces has rapidly shifted

from the Balkans", in Gavin CAWTHRA and Robin LUCKHAM, eds., *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, London, Zed Books, 2003, pp. 273-279.

<sup>42</sup> Chris SMITH, "Security-Sector Reform: Development Breakthrough or Institutional Engineering?", *op. cit.*, p. 10.

<sup>43</sup> See, Herbert WULF, "Security Sector Reform in Development and Transitional Countries", in Clem McCARTNEY, Martina FISCHER and Oliver WILS, eds., *Security Sector Reform: Potentials and Challenges for Conflict Transformation*, Berghof Handbook Dialogue Series, No. 2, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004; Chris SMITH, "Security-Sector Reform: Development Breakthrough or Institutional Engineering?", *op. cit.*; Gavin CAWTHRA and Robin LUCKHAM, *op. cit.*

<sup>44</sup> Herbert WULF, "Security Sector Reform in Development and Transitional Countries", *op. cit.*; Chris SMITH, *op. cit.*

<sup>45</sup> OECD/DAC, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, *op. cit.*, p. 101.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 75

from defending the public interest to protecting some political leaders and their warlords<sup>47</sup>.

Although post-conflict situations are often cited as the best locations to undertake SSR programmes, such assertion is questionable based on early experiences in Sierra Leone, Cambodia, East Timor, Afghanistan. These peace-keeping operations by the international community have confronted multiple dilemmas, such as those between "right to protect" and "legitimacy of intervention", division of labour and coordination effectiveness among donors, interests of donors and real needs of recipient countries, among others. The case of Cambodia after the Paris Peace Agreement of 1993, documented that Australian and World Bank SSR programs have been particularly uncoordinated<sup>48</sup>. The multi-sector donor approach in Afghanistan turned out to be a major problem and it called for a single entity, possibly such as the United Nations, with the authority to supervise the entire process<sup>49</sup>. "War on terror" campaigns make aid unproductive and even dangerous as was shown through the US's support for local warlords and power brokers in fight against the Taliban in Afghanistan. As a result, warlords have become extremely strong and able to maintain independent armies in challenge against the central government<sup>50</sup>. The holistic approach of SSR is unavoidably

<sup>47</sup> Dylan HENDRICKSON, *A Review of Security Sector Reform*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>48</sup> OECD/DAC, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, *op. cit.*, p. 102

<sup>49</sup> Mark SEDRA, ed., *Confronting Afghanistan's Security Dilemma. Reforming the Security Sector*, BICC Brief No. 28, Bonn, International Conversion Centre, 2003, pp. 4, 15.

<sup>50</sup> The two-sided strategies of the coalition led by the US are criticised as counter-productive for the efforts of military reform undertaken by the Afghan central government. One example is that, while average payment for ANA recruitment was around \$70 per month in mid-2003, some combatants serving local warlords in the Southeast of the country received \$150 per month. Much of that difference was funded by the US in its attempts to buy-in militias to conduct anti-Taliban operations. See Mark SEDRA, *Challenging the Warlord Culture: Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan*, BICC Paper No. 25, Bonn, International Conversion Centre, 2002; Mark SEDRA, ed., *Confronting Afghanistan's Security*

hampered by divergent and cross-purpose strategies of foreign donors.

This brief review of the second wave of SSR programs shows that much still needs to be done in order to improve our understanding of the complex issues raised by SSR, both at theoretical and practical levels. There was no impact assessment and overall evaluation of SSR experiences to increase coherence among ODA donors until a first SSR survey was published by DAC/OECD early in 2005<sup>51</sup>. The tentative conclusions from these first two sets of evaluation are that SSR is often undertaken in a piecemeal and *ad hoc* manner, and it lacks transparency. SSR is rarely grounded in any policy framework due to the lack of long-term strategy and cross-purpose working modes among government departments<sup>52</sup>. As already mentioned above, SSR is mostly conducted in post-conflict settings where donors urgently seek to solve local problems, which could otherwise turn into threats for themselves. Peace operations are often led by the United Nations or regional organisations with contribution from member-states. Operations are thus much more outcome-oriented rather than process-based and induced reforms which are not necessarily geared towards long-term stability. Though there is evidence that donors are increasingly involved in various SSR projects, far from all donors are engaged in activities that are in line with SSR definitions and principles<sup>53</sup>.

### *Critical Analysis: The Rise, Stagnation and Possible Decline of SSR?*

The SSR agenda was shaped at the beginning of 1990s and rapidly expanded within the donor community from the mid-1990s.

*Dilemma. Reforming the Security Sector, op. cit.*

<sup>51</sup> See OECD/DAC, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice, op. cit.*

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 52.

In the emergency of the post-Cold War agenda, there appeared urgent needs for OECD states to cope with Eastern European post-communist countries rapidly and efficiently. The collapse scale of the communist bloc led OECD governments to pump funds not only from their conventional defence-security budgets but also from ODA budgets and ask ODA agencies to contribute.

ODA agencies since the 1990s have begun taking up security-related issues in the context of liberal governance. While SSR seems to be a new "development breakthrough" in response to the multiplication of complex political crises arising across many parts of the world since the end of the Cold War, it is only one among the many strategies of "institutional engineering" and "state-building" in weak and conflict-torn countries which are considered dangerous<sup>54</sup>. The new playing ground for ODA in the security-related field has aroused debate on ODA eligibility. The February 2004 DAC/OECD workshop on "*ODA Eligibility Issues for Conflict Prevention, Peace building and Security*" produced a "seismic shift" in the policy regarding what is defined as development aid, by suggesting the inclusion of various "security measures" under the definition of ODA, such as funds for intelligence gathering, military training programs for non-combatants, peace support operations, etc. The inclusion of military operation costs in ODA budgets would be a new instrument to divert the already scarce resources from development activities.

Another contention over the concept of SSR pertains to the legal base embedded in SSR normative contents. Despite the lack of scientific evidence on the correlation between security and development, the renewed nexus "security-development", with human-centric implications, has provided powerful countries substantial legitimacy to go beyond the conventional and universally-accepted paradigms of international public regulation and to undertake new forms of preventive or post-conflict intervention in so-called underdeveloped, dangerous or rogue states. Given that the impetus for reform is often triggered by external

<sup>54</sup> Chris SMITH, "Security-Sector Reform: Development Breakthrough or Institutional Engineering?", *op. cit.*

forces, the reformed governments, in most cases, are confronted with high tension between external demands for benchmarks and standards, on the one hand, and internal capacities constrained by their own political and social-economic settings, on another hand. The normative contents of SSR are commented by many experts as a grounding to produce vague and ambiguous dimensions due to which the concept is difficult to be operationalised and eventually sequenced in an appropriate manner<sup>55</sup>.

While the post-September 2001 agenda is still interested in SSR, scant attention is probably paid to meaningful SSR encapsulated in the principle of democratic control of armed forces. This is due to the fact that local military forces, police and intelligence services need to be rapidly effective in fighting local and international terrorism. Less attention will be given to long-term improvement of transparency and accountability of the security sector. Such a trend has been explicitly omnipresent in the US strategy of "war on terror". The case of Afghanistan explicitly demonstrated that US strategic relationship with and support for warlords in return of their alliance against Al-Qaeda and Taliban forces has produced detrimental effects on the efforts of SSR undertaken by Afghan government<sup>56</sup>. The 2005 OECD Regional Survey Findings worryingly announced that the "war on terror" approaches to security assistance threatens to produce a shift back from "soft" (or "human") security to traditional (or "hard") security<sup>57</sup>.

The vague and abstract content of SSR consequently implies a certain degree of power. It is amazing to see how rapidly it has prepared and changed the OECD's international cooperation terminology during the last 15 years. Some anthropologists and sociologists question whether the so-called "international jargon" like SSR serves as new models and tools to project OECD power and rules overseas. The SSR agenda might have been elaborated primarily to justify new types and roles for NATO, OSCE and the

<sup>55</sup> Dylan HENDRICKSON, *A Review of Security Sector Reform*, *op. cit.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> OECD/DAC, *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, *op. cit.*, p. 71.

World Bank in the context of new operations different from strict conventional war and security cooperation under previous Cold War regime.

Ambiguous parlance and discourse could therefore create fertile grounding which is capable of accommodating a wide range of issues without fears of being trapped. As stated by Alexis de Tocqueville:

"Those who live in democracies often have shaky thinking: they need to have the vague expressions for keeping hold of them. Because they never know whether the idea that is expressed today suits the new situation tomorrow, they are naturally keen on abstract terms. An abstract word is a box with double bottoms: One can put the ideas as one wish and one can withdraw them without fear of being seen<sup>58</sup>."

Like many other international cooperation concepts formulated at various historical periods, the concept of SSR appears as a statement of aspirations rather than as an operational concept. It probably will fall into oblivion once another concept, even flashier and more fashionable, appears to serve new international agenda.

#### *Tentative Conclusions: Weakening of the SSR Concept?*

After a period of existence as a "fashionable" concept, SSR appears to be in stagnation showing the first signs of interrogation, fatigue and neglect from the donors' side. Though there is seemingly overall agreement about the meaningful implications of sound security sector governance on development issues, it is not clear yet how far the consistency is kept in the donors' policy implementations.

Recent international issues such as the Iraq war, the war on terror, the prevention of nuclear arms and WMD have made the

<sup>58</sup> Gilbert RIST, ed., *Les mots du pouvoir : Sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris, Presses Universitaires de France, 2002, p. 39.

new agenda of security sector reform floating in a smoke screen where more complications and ambiguity are accumulated. Due to this, a number of well-established linkages between SSR and development issues fall short of aid policy coherence. Though there appears a slight weakening donors' support for SSR, the new campaign on the "war against terror" is entailing massive assistance which is very likely to upgrade technical capacities in the neglect of upholding the principles of democratic governance.

The smoky context surrounding the concept of SSR increases the need for further profound research on dimensions that would help clarify the concept and integrate it into development aid policies. Giving that working in partnership with the security sector significantly imposes great challenges and risks for development cooperation, much more analysis should be done to enrich knowledge on the structure and functions of the security sector and its relation with society. Many efforts of SSR are undertaken in post-conflict settings characterised by weak or failed states. The reform of the security sector is indeed a major task in state formation which emphasises the indispensability of a monopoly of coercive force by legitimate government. As such, enlarging literature on state-building in connection with the establishment of state security institutions would provide practical implications for the implementation of SSR projects. Last but not least SSR efforts require not only some sort of institutional reform in governments of recipient countries, but also high coordination among government departments of donor countries, which also requires institutional reform at their end. Though each donor has its own history and tradition and thus different methods to approach the new agenda, the study, in a comparative perspective, of a number of major SSR donors would be helpful for enhancing policy coherence among them.



# La culture stratégique de l'Union européenne dans le domaine de la sortie des crises et des conflits : un cadre de référence

Alessia BIAVA

## *Résumé*

*Cet article propose une réflexion sur la possibilité d'appliquer le concept de "culture stratégique" à l'Union européenne (UE), dans le cadre de son action relevant du domaine de la sortie des crises et des conflits. Il définit tout d'abord les expressions "culture stratégique" et "sortie des crises et des conflits". Ensuite, il énumère les problèmes épistémologiques qui se posent lorsque l'on essaie d'employer la notion de culture stratégique en faisant référence à l'UE. Enfin, il présente une grille d'analyse ad hoc pour l'UE, tout en prenant en considération son caractère sui generis. Il s'agit d'un cadre de référence qui pourrait être utilisé pour tester empiriquement l'hypothèse de l'émergence d'une culture stratégique de l'UE.*

Face aux changements géostratégiques mondiaux intervenus depuis la fin de la Guerre froide, l'Union européenne (UE) a essayé de redéfinir son rôle politique sur la scène internationale. L'objectif a toujours été de dépasser le clivage bien résumé par l'expression "L'UE est un géant économique et un nain politique".

Pour que son action soit plus cohérente et plus efficace en matière de sécurité et de défense, l'UE a lancé la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Elle s'est ainsi progressivement dotée d'instruments civils et militaires pour gérer et résoudre les crises et les conflits, afin d'instaurer et de consolider une paix durable<sup>1</sup>. La PESD est devenue opérationnelle à partir de 2003, suite au lancement d'une série de missions civiles et/ou militaires dans les Balkans, en République Démocratique du Congo (RDC), en Géorgie, en Irak<sup>2</sup>, au Darfour et à Aceh.

Pourtant, force est de constater que cette action de l'UE ne découle pas d'un véritable concept ou d'une doctrine stratégiques. Au niveau académique il y a déjà eu une proposition pour la rédaction d'un "Livre Blanc" de la défense de l'Union européenne<sup>3</sup>. A ce stade, il serait aussi intéressant et utile de s'interroger sur la possibilité pour l'UE de partager une culture stratégique, capable de fournir un cadre conceptuel commun qui donne une base de légitimité et de cohérence à son action.

La notion de culture stratégique a toujours été utilisée en faisant référence à des entités étatiques. Tout au long de ce travail, nous souhaitons tester la possibilité d'appliquer ce concept aux activités de l'Union européenne relevant du domaine de la sortie des crises et des conflits<sup>4</sup>. Cette démarche vise à définir un cadre d'analyse qui pourra être utilisé pour étudier si, et comment, les Etats de l'UE partagent une culture stratégique commune. Dans certains domaines, il y aura toujours des visions stratégiques discordantes

<sup>1</sup> Pour approfondir la genèse, l'évolution et la structure de la PESD, voir : André DUMOULIN, *et al.*, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

<sup>2</sup> La mission EUJUST LEX de soutien à l'Etat de droit en Irak, visant à former des cadres policiers et des magistrats irakiens, ne se déroule pas en Irak, mais dans les pays voisins et en Europe.

<sup>3</sup> Voir : Nicole GNESOTTO, *et al.*, *European Defence : A Proposal for a White Paper. Report of an Independent Task Force*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2004.

<sup>4</sup> Notre analyse se focalise sur les crises et les conflits internationaux, en se concentrant sur leur dimension politique et militaire. Elle néglige, ainsi, les crises et les conflits à caractère social, économique et diplomatique.

parmi les 25 Etats membres. Mais, ceci ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de zones de convergence. A quel niveau pourraient-elles se manifester ? Y aurait-il une impulsion de la part des institutions européennes, selon le paradigme *top-down*, du haut vers le bas, ou y aurait-il plutôt une impulsion et une convergence du bas vers le haut (approche *bottom-up*) de la part des Gouvernements des pays membres, au niveau opérationnel et sur le plan identitaire/sociétal ?

Cette recherche s'interroge, dans un premier temps, sur le concept de culture stratégique et sur ses nuances sémantiques. Elle prend aussi en considération le domaine de la sortie des crises et des conflits.

Dans un deuxième temps, l'analyse se concentre sur l'application du terme de culture stratégique à l'Union européenne. Quels sont les problèmes épistémologiques qu'implique cette démarche ? Peut-on se référer à une culture stratégique lorsque l'on parle d'un "objet politique non identifié" comme l'Union européenne ?

Finalement, nous allons suggérer un cadre d'analyse, esquissé de manière *ad hoc* pour l'Union européenne, tout en prenant en considération son caractère *sui generis*. Celui-ci pourra être utilisé comme grille d'analyse pour tester empiriquement l'hypothèse de l'émergence d'une culture stratégique de l'Union européenne dans le cadre de la sortie des crises et des conflits.

*La culture stratégique et la sortie des crises et des conflits : quelle définition ?*

### **La définition du terme "culture stratégique"**

Le terme "culture stratégique" ne bénéficie pas encore d'une interprétation unique parmi les chercheurs qui se sont consacrés à le définir. C'est à partir de la fin des années 70 que les études stratégiques, ainsi que la théorie des relations internationales, commencent à s'intéresser au concept de culture stratégique. En effet, pendant la Guerre froide, on se rend compte du fait que les

Etats-Unis et l'Union Soviétique, bien qu'ils disposent d'instruments d'action relativement comparables et qu'ils soient soumis au même équilibre de la terreur, ont des doctrines stratégiques diverses<sup>5</sup>.

Ce sont deux études de Jack SYNDER<sup>6</sup> et Ken BOOTH<sup>7</sup> qui ont élevé la culture stratégique au rang d'objet de recherche<sup>8</sup>. Depuis, d'autres chercheurs ont essayé de donner une définition et une explication du terme.

Dans le *Dictionnaire de stratégie*, sous "culture stratégique", Bruno COLSON, explique que ce concept :

"sous-entend généralement que les Etats ont des préférences stratégiques dominantes, enracinées dans leurs expériences formatives et influencées dans une certaine mesure par les caractéristiques philosophiques, politiques, culturelles, cognitives de l'Etat et de ses élites. Les variables non historiques ou " objectives ", telles que la technologie, la polarité du rapport de force ou les capacités matérielles relatives sont d'importance secondaire"<sup>9</sup>.

Selon cette approche culturaliste, les réponses données à l'évolution du milieu géostratégique dépendent, dans une large mesure, des expériences et des préférences stratégiques enracinées dans l'histoire. En revanche, dans l'analyse des choix stratégiques, cette vision prend ses distances avec une approche néoréaliste<sup>10</sup>. Celle-ci se base, quant à elle, sur le calcul rationnel lié à la contingence du moment, sans pour autant prendre réellement en considération le poids des expériences passées.

<sup>5</sup> Bruno COLSON, "Culture stratégique", in Thierry MONTBRIAL, Jean KLEIN, dir., *Dictionnaire de stratégie*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, p. 150.

<sup>6</sup> Jack SNYDER, *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*, Santa Monica (Cal), Rand Corporation, 1977.

<sup>7</sup> Ken BOOTH, *Strategy and Ethnocentrism*, London, Croom Helm, 1979.

<sup>8</sup> Bruno COLSON, "Culture stratégique", *op. cit.*, p. 150.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Nous faisons référence au courant structuraliste.

Notre but ici n'est pas d'approfondir les différentes positions face au terme de culture stratégique<sup>11</sup>. Cependant on peut retenir que cette expression ne fait pas l'objet d'un consensus. Une situation qui complique l'application de ce concept à l'Union européenne.

Selon notre point de vue, la culture stratégique serait un système de valeurs, de préférences, d'attentes, de visions et de pratiques qui s'expriment à travers des langages et des modèles de comportements (*patterns of behaviour*) cohérents et communs en ce qui concerne la stratégie. Pourtant, des variables contingentes pourraient toujours se manifester, capables d'influencer les choix stratégiques d'une manière fonctionnelle en les empêchant de refléter, d'une façon constante, le système culturel enraciné. En ce sens, la culture stratégique influencerait et orienterait le comportement, sans pour autant le déterminer.

Cette définition demande aussi une précision en ce qui concerne la notion de stratégie. Selon la vision traditionnelle, la stratégie est l'utilisation de la force militaire pour l'accomplissement de certains objectifs politiques, comme la domination, le maintien des alliances ou la conquête territoriale<sup>12</sup>. Si nous considérons la notion élargie de sécurité, qui s'est développée depuis la fin de la Guerre froide (voir *infra*), ainsi que l'action de l'Union européenne sur la scène internationale, nous pouvons adopter une définition plus large du terme. Ainsi, la stratégie serait l'utilisation des instruments militaires, mais aussi civils, pour la réalisation des objectifs politiques liés aux questions sécuritaires. Il en découle qu'il est important de comprendre les priorités sécuritaires d'un Etat ou d'une organisation comme l'Union européenne, si l'on veut saisir les nuances de son comportement stratégique. Comme Charles-Philippe DAVID le souligne :

<sup>11</sup> Sur ce sujet et pour approfondir les diverses définitions du terme "culture stratégique", ainsi que pour une bibliographie de référence, voir : Bruno COLSON, "Culture stratégique", *op. cit.*, pp. 150-155.

<sup>12</sup> Charles-Philippe DAVID, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 27.

"sécurité et stratégie sont des notions osmotiques : la première est issue d'une réflexion alors que la seconde est une orientation d'action. Sans compréhension de ce qu'est la sécurité, et surtout pour qui et pour quoi elle est nécessaire, la stratégie n'a ni but ni raison. De même, une stratégie d'articulation des objectifs et des moyens est requise pour accomplir les virages sécuritaires souhaités"<sup>13</sup>.

La culture stratégique est aussi formée par l'association d'une culture militaire historicisante, faite de pratiques, de valeurs, de langages et de doctrines, avec la dimension politique, représentée par l'Etat et les décideurs politiques<sup>14</sup>.

Une approche utile pour étudier la culture stratégique part de la considération selon laquelle les Etats estiment souvent que leurs valeurs universalistes sont communes et partagées. Ainsi, une des clefs de lecture et de décodage de la culture stratégique d'une entité est représentée par sa perception de la nature et de la culture des acteurs qui sont en conflit. Au niveau européen, cette approche est porteuse, si l'on part de l'hypothèse que l'UE met en avant certaines valeurs pour justifier son intervention<sup>15</sup>.

### **Une culture stratégique de l'Union européenne : repères sémantiques et épistémologiques**

En général, l'expression "culture stratégique" est soumise à des interprétations différentes. Pourtant, lorsque l'on se réfère à l'Union européenne sa perception devient encore plus controversée. Nous allons ainsi la cadrer d'une manière épistémologique, tout en définissant les nuances sémantiques par rapport à d'autres expressions. Notre démarche part des définitions anthropologiques des mots "culture" et "doctrine". Celles-ci sont un outil important

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>14</sup> Je remercie André DUMOULIN pour avoir attiré mon attention sur cet aspect lors du séminaire de recherche doctorale IEUG, IUHEI, IUED, "Prévention, gestion et résolution des conflits", Genève, les 29-30 septembre 2005.

<sup>15</sup> *Ibid.*

pour saisir les nuances de ces termes, lorsque l'on considère leur dimension politique, stratégique et opérationnelle.

"Culture", "Doctrine" ou "Concept" stratégique de l'Union européenne ?

"Culture is a notoriously nebulous concept"<sup>16</sup> commente Ken BOOTH. Sous le mot "culture", le *Petit Robert* propose deux définitions que nous allons retenir : "ensemble des aspects intellectuels d'une civilisation" et "ensemble des formes acquises de comportement dans les sociétés humaines". Notre interprétation de la culture stratégique s'inscrit dans le cadre de cette définition anthropologique de la culture. En effet, par "formes acquises de comportement" nous nous référons aux *patterns of behaviour* et par "aspects intellectuels" nous indiquons les valeurs et les attentes propres aux Européens<sup>17</sup>. Le terme "culture" a donc une portée et une signification assez larges, il peut englober plusieurs perspectives et il ne suggère pas de nuances contraignantes.

Le terme "doctrine" implique, par contre, une connotation beaucoup plus normative. Il est défini par le *Petit Robert* comme un "ensemble de notions qu'on affirme être vraies et par lesquelles on prétend fournir une interprétation des faits, orienter ou diriger l'action". Il va de soi que l'Union européenne est encore très loin d'une doctrine commune qui soit en mesure de diriger l'action stratégique. Le *Dictionnaire de stratégie* met en évidence comment les définitions de doctrine peuvent changer, alors que l'idée centrale ne varie pas. D'une part, la doctrine "opère un choix parmi la diversité des solutions envisagées par la théorie en fonction des circonstances et des besoins du moment"<sup>18</sup>. D'autre part, la doctrine

<sup>16</sup> Ken BOOTH, *Strategy and Ethnocentrism*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>17</sup> Au cours de notre travail, nous allons utiliser le mot *Europe* et l'adjectif *européen/européenne*, en faisant toujours référence à l'Union européenne.

<sup>18</sup> Hervé COUTAU-BEGARIE, "Doctrine", in Thierry MONTBRIAL, Jean KLEIN, dir., *Dictionnaire de stratégie*, *op. cit.*, p. 193.

"a pour fonction de fixer un guide pour l'action dans un environnement donné"<sup>19</sup>.

L'expression "concept stratégique" suggère, elle aussi, une nuance normative. En outre, la connotation de ce mot est beaucoup plus restrictive par rapport à celle de culture et elle n'inclut pas tout son éventail d'implications. Un concept stratégique impliquerait l'existence de finalités stratégiques claires, précises et consolidées par la pratique.

Ainsi, au stade actuel du développement de la PESD, nous préférons utiliser le terme de "culture stratégique", plutôt que celui de "concept stratégique" ou de "doctrine stratégique". Il nous semble que c'est le mot qui définit au mieux le degré de convergence des valeurs, des attentes, des visions et des pratiques qui se manifesteraient au niveau de la Politique européenne de sécurité et de défense.

L'application de l'expression de culture stratégique à l'Union européenne soulève deux questions intéressantes et dans un certain sens contradictoires. La culture stratégique, constitue-t-elle le cadre conceptuel à partir duquel une doctrine ou un concept stratégiques pourraient éventuellement prendre forme ? Les doctrines, les concepts et les politiques d'intervention nationales, qui s'articulent lors des missions multinationales de la PESD, développent-ils, d'une manière involontaire, une culture stratégique commune ?

"Culture de sécurité" ou "culture stratégique" ?

Nous venons d'examiner les raisons pour lesquelles nous avons choisi d'utiliser le mot "culture", plutôt que ceux de "concept" ou de "doctrine". Il faut maintenant expliciter pourquoi nous avons décidé de parler de "culture stratégique" et non pas de "culture de sécurité".

Cette réflexion s'insère dans le débat portant sur le rapport entre les études stratégiques et les études sécuritaires<sup>20</sup>. En effet, depuis la

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Keith KRAUSE, Michael C. WILLIAMS, "From Strategy to Security:

fin de la Guerre froide, la nature de la sécurité est devenue l'objet d'un large débat académique, entre ceux qui ont une vision plus restreinte (*narrow*) de la sécurité et ceux qui en ont une plus large (*wide*). Est-ce que la sécurité reste une question essentiellement militaire et stato-centrique ? Ou est-ce qu'il faut élargir l'agenda de la sécurité en prenant en considération les aspects économiques, sociétaux et environnementaux, ainsi que l'existence d'autres acteurs non étatiques<sup>21</sup> ?

Keith KRAUSE et Michael WILLIAMS synthétisent le débat concernant la relation entre les études stratégiques et les études sécuritaires et proposent la vision de deux courants. Selon le premier courant :

"the proper umbrella or title should be security studies, but [...] it should retain a relatively narrow (or only slightly enlarged) understanding of its scope and purpose"<sup>22</sup>.

Selon le deuxième :

"the shift from strategic to security studies ought to expand the categories and areas of analysis considerably beyond their traditional purview, with strategic studies retaining its more narrow purpose and scope, while being embedded within the broader ambit of security studies"<sup>23</sup>.

Si nous nous basons sur cette approche, la culture de sécurité engloberait en elle-même la culture stratégique. Pour notre part, au cours de cet article, nous souhaitons appliquer à l'UE la notion plus

Foundations of Critical Security Studies", in Keith KRAUSE, Michael C. WILLIAMS, eds., *Critical Security Studies*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1997, p. 33.

<sup>21</sup> Pour une vision synthétique du débat ainsi que pour des références, voir Barry BUZAN, *et al.*, *Security. A New Framework for Analysis*, London, Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 2-5.

<sup>22</sup> Keith KRAUSE, Michael C. WILLIAMS, "From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies", *op. cit.*, p. 33.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 33-34.

restreinte de "culture stratégique", plutôt que celle plus vaste de "culture de sécurité".

La notion de "culture de sécurité" appliquée à l'UE avait été employée, entre autres, par Jolyon HOWORTH, qui publia, en 2002, un article intitulé "The CESDP and the Forging of a European Security Culture". Dans ce texte, il affirmait que l'UE, en tant qu'acteur sécuritaire, devrait acquérir sa propre culture distincte<sup>24</sup>. Il définissait le concept de culture de sécurité appliqué à l'UE tout d'abord d'une manière négative. A ses yeux, cette notion impliquerait un effacement progressif des différences majeures qui, dans l'histoire, ont marqué les rapports à la guerre, à la paix et à la sécurité entre "Atlantistes" et "Européanistes", entre les Etats alliés et les neutres, entre ceux qui favorisent la projection de la force et ceux qui, au contraire, privilégient la défense territoriale, etc<sup>25</sup>.

On a longtemps reproché à la PESD d'être un ensemble de capacités dépourvues de buts stratégiques. Pourtant, aujourd'hui, cette critique pourrait être remise en cause par l'existence d'une *Stratégie de sécurité européenne*, rédigée par le Haut Représentant de l'UE pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Javier SOLANA, et approuvée par le Conseil européen en décembre 2003.

Dans ce document, le Haut Représentant de l'UE pour la PESC identifie les menaces multidimensionnelles communes aux Européens (le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence des Etats et la criminalité organisée)<sup>26</sup>. Ainsi, il spécifie dans quelles directions doit s'orienter l'action de l'UE. Sous le titre "objectifs stratégiques", SOLANA inclut tout d'abord la nécessité de faire face aux menaces pluridimensionnelles, qui se situent, dans la plupart des cas, à l'extérieur du territoire européen. Ensuite, il cite l'exigence de construire la sécurité à la périphérie de l'UE. Finalement, il encourage à promouvoir un environnement

<sup>24</sup> Jolyon HOWORTH, "The CESDP and the Forging of a European Security Culture", *Politique européenne*, No 8, automne 2002, p. 88.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>26</sup> CONSEIL EUROPEEN, *Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, pp. 3-5.

international fondé sur le multilatéralisme et sur le respect de la Charte des Nations Unies<sup>27</sup>.

Ces objectifs paraissent sans doute encore assez généraux. En outre, on ne peut pas à proprement parler les considérer comme des principes stratégiques très consolidés par une expérience pratique sur le terrain. Pour cette raison, ce document ne pourrait être défini ni comme une doctrine, ni comme un concept stratégiques. Comme Julian LINDLEY-FRENCH et Franco ALIGIERI le notent, il s'agirait d'un "*pre- strategic concept*"<sup>28</sup>, qui devrait être consolidé "into a European strategic concept that will formalise when, why, where and how the EU will act"<sup>29</sup>. Toutefois, le mérite de ce document est d'avoir entamé une discussion et une réflexion sur le "contenu politique à donner à la PESD"<sup>30</sup>.

En outre, l'énonciation politique d'objectifs stratégiques permet de considérer l'UE comme un acteur international, dont on commence à percevoir les finalités stratégiques. Ces dernières mériteraient cependant d'être mieux définies, à travers la pratique, ainsi que par un effort de conceptualisation.

Enfin, parmi les indications devant permettre de faire face aux menaces, SOLANA écrit : "Nous devons développer une culture stratégique propre à favoriser des interventions en amont, rapides et, si nécessaires, robustes"<sup>31</sup>. Le terme de culture stratégique fait donc son apparition dans un document politique approuvé par consensus par les 15 Etats membres de l'UE avant l'élargissement du 1 mai 2004.

Tous ces éléments concourent à expliciter la nécessité d'une étude sur le concept de culture stratégique appliqué à l'Union européenne.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 6-10.

<sup>28</sup> Julian LINDLEY-FRENCH, Franco ALIGIERI, *A European Defense Strategy*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation, 2004, p. 9.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Eric REMACLE, "L'intégration de la politique de défense européenne. Potentiel et limites", in Paul MAGNETTE, dir., *La Grande Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 330.

<sup>31</sup> CONSEIL EUROPEEN, *Stratégie européenne de sécurité*, op. cit., p. 11.

### **La sortie des crises et des conflits : un cadre conceptuel de référence**

Par sortie des crises et des conflits, nous entendons toute action, civile et militaire, qui est entreprise au cours, ou à la fin, d'une crise ou d'un conflit dans le but d'en réduire la violence, de les résoudre et de les transformer pour établir une situation de paix durable.

Cette définition implique une double dimension<sup>32</sup> de la sortie des crises et des conflits :

- 1) Une sortie immédiate, qui vise
  - à la désescalade de la violence, tout en renvoyant à la pratique de la gestion des crises et des conflits ;
  - à la cessation des hostilités, dans une optique à plus long terme de résolution des crises et des conflits.Elle renvoie, ainsi, aux actions entreprises pendant la phase conflictuelle<sup>33</sup>.
  
- 2) Une sortie durable, dont les finalités principales sont :
  - la transformation définitive d'une crise ou d'un conflit ;
  - la reconstruction matérielle des infrastructures ;
  - la construction d'une paix durable à travers l'établissement de nouvelles conditions politiques, économiques, sociales et militaires (*peace-building*).

Ces actions font référence à une dimension post-conflictuelle<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Frédéric RAMEL distingue une double dimension de la "sortie des conflits armés" : une sortie *immédiate* et une sortie *vers une paix durable*. Voir : Frédéric RAMEL, "L'Union européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique", in Maximos ALGISAKIS, dir., *Europe et sortie des conflits*, Genève, Institut Européen de l'Université de Genève, Collection Euryopa, Volume 35, 2005, p. 31.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 28-31.

<sup>34</sup> *Ibid.*

Le champ de la sortie des crises et des conflits inclut donc un éventail d'actions très large. Il se situe lors de la phase conflictuelle, visant à la désescalade de la violence et à la cessation des hostilités (sortie immédiate) et dans la période post-conflictuelle, visant, en dernière instance, à l'établissement d'une paix durable (sortie durable).

Un conflit est *géré* lorsque l'on contient, ou diminue, ses effets violents. Il est *terminé* au moment où un accord est signé entre les parties, mettant fin aux hostilités violentes. On considère un conflit comme *résolu*, lorsque l'on arrive à éliminer ses causes profondes et à modifier l'attitude belliqueuse des anciens ennemis. Finalement, on parle de conflit *transformé*, quand les parties ont définitivement dépassé leur hostilité et qu'une nouvelle réconciliation a jeté les bases d'une paix durable<sup>35</sup>.

Dans notre analyse sur l'application de la notion de culture stratégique à l'Union européenne, nous prenons en considération le domaine de la sortie des crises et des conflits, que nous venons de définir. Ce choix a été opéré suite à l'observation des opérations engagées par l'UE sur le terrain depuis 2003. Il s'agit de onze missions civiles et/ou militaires, dont la majorité relève de la sortie immédiate, ou durable, des crises et des conflits<sup>36</sup>. Cela montre comment l'engagement opérationnel de l'UE sur la scène internationale est en train de se spécialiser dans ce domaine.

### *La culture stratégique de l'Union européenne dans la sortie des crises et des conflits : problèmes épistémologiques*

Dans un premier temps, nous avons énoncé notre définition de la culture stratégique et les nuances qui caractérisent cette notion. Dans un deuxième temps, nous nous interrogerons pour savoir si

<sup>35</sup> Charles-Philippe DAVID, *La Guerre et la Paix : approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, op. cit., p. 337. Voir aussi : Hugh MIALI, Oliver RAMSBOTHAM, Tom WOODHOUSE, *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge, Polity Press, 1999, pp. 21-22.

<sup>36</sup> Voir le site du Conseil des Ministres <http://ue.eu.int> (sous la rubrique : Politiques/ Sécurité et défense/ Opérations).

nous pouvons nous référer à une culture stratégique de l'Union européenne. En effet, cette expression a toujours été utilisée en prenant en considération les entités étatiques. L'Union européenne, peut-elle partager une culture stratégique commune dans le cadre des actions qu'elle engage dans le domaine de la sortie des crises et des conflits ?

### Problèmes épistémologiques

Le nombre limité d'auteurs qui, à notre connaissance, ont traité de cette question montre combien le débat académique sur le concept de culture stratégique appliqué à l'Union européenne n'a pas été suffisamment approfondi et conceptualisé<sup>37</sup>. Quels sont les trois principaux problèmes épistémologiques que poserait cette démarche ?

Premièrement, la notion de culture stratégique appliquée à une organisation internationale qui s'occupe des questions de sécurité n'a pas encore fait l'objet de nombreuses études<sup>38</sup>. La culture

<sup>37</sup> Voir à ce propos : Paul CORNISH, Geoffrey EDWARDS, "Beyond the EU/NATO Dichotomy: The Beginnings of a European Strategic Culture", *International Affairs*, Vol. 77, No 3, pp. 587-603 ; Stine HEISELBERG, *Pacifism or Activism: Towards a Common Strategic Culture within the European Security and Defence Policy?*, IIS Working Paper No 2 2003/4, Copenhague, IIS, 2003 ; Joseph, HENROTIN, *Convergence et interdépendance dans la constitution d'une culture stratégique et de guerre européenne*, [www.rmes.be/defense\\_europeenne.htm](http://www.rmes.be/defense_europeenne.htm); Jolyon HOWORTH, "The CESDP and the Forging of a European Security Culture", *op. cit.* ; Per MARTINSEN, *The European Security and Defence Policy (ESDP): a Strategic Culture in the Making?*, Paper prepared for the ECPR Conference Section 17 Europe and Global Security, Marburg, 18-21 September 2003 ; Christoph O. MEYER, *Theorising European Strategic Culture: Between Convergence and the Persistence of National Diversity*, CEPS Working Document, No 204, June 2004, disponible sur le site : <http://www.ceps.be> ; F. RAMEL, "L'Union européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique", *op. cit.* ; Sten RYNNING, "The European Union: Towards a Strategic Culture?", *Security Dialogue*, Vol. 34, No 4, pp. 479-496.

<sup>38</sup> Un exemple d'approfondissement de cette thématique est représenté par l'étude

stratégique d'une organisation internationale de sécurité devrait aider à expliquer ses choix. La coopération entre des pays différents pose le problème de développer une vision commune concernant l'interprétation de l'environnement sécuritaire et la manière par laquelle l'organisation devrait agir à l'intérieur de cet environnement<sup>39</sup>. Selon Stine HEISELBERG, la recherche n'aurait pas encore établi si le concept de culture stratégique pouvait être utilisé d'une manière significative en se référant à une organisation internationale<sup>40</sup>. A cela s'ajoute le fait que l'Union européenne a abouti à un niveau d'intégration plus poussé que les organisations internationales agissant dans un strict cadre intergouvernemental.

Ces considérations nous conduisent à nous demander de quelle façon la problématique devrait être abordée par rapport à l'Union européenne. Il est clair que nous ne pouvons pas analyser la Politique européenne de sécurité et de défense selon les paradigmes étatiques utilisés par la science politique. D'un autre côté, il faut prendre en compte le fait que l'Union européenne n'est pas non plus une simple organisation internationale. Ainsi, elle ne pourrait pas être analysée exclusivement selon cette perspective. En outre, si le terme de culture stratégique est sujet à des interprétations différentes, l'hypothèse de la validité et des implications de son application par rapport aux organisations internationales n'a pas encore fait l'objet d'un débat académique approfondi, comme nous venons de le rappeler. Il en découle qu'un des problèmes épistémologiques majeurs est donc le manque d'un cadre conceptuel de référence qui puisse suggérer dans quelle direction orienter les recherches.

Deuxièmement, lorsque l'on conçoit la PESD comme un processus dynamique en construction et lorsque l'on propose

de Sarah LEONARD et de Thierry BALZACQ, "L'impact de la révolution dans les affaires militaires sur la " culture stratégique " de l'OTAN", in Thierry BALZACQ, Alain DE NEVE, dir., *La révolution dans les affaires militaires*, Paris, Economica, 2003, pp. 157-185.

<sup>39</sup> Stine HEISELBERG, *Pacifism or Activism: Towards a Common Strategic Culture within the European Security and Defence Policy?*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>40</sup> *Ibid.*

l'hypothèse d'une convergence de plus en plus poussée de sa vision stratégique, on se retrouve confronté au paradigme stato-centrique. Selon cette approche, la défense reste ainsi une prérogative de l'Etat national et une manifestation de sa souveraineté. En matière de défense, aucune convergence parmi les Etats de l'UE ne serait donc envisageable. Ce qui enlèverait toute valeur aux efforts entrepris par l'UE pour développer une véritable et efficace politique de sécurité et de défense commune. Sur la base de ces présupposés, il ne serait, par conséquent, pas opportun de parler de culture stratégique lorsque l'on se réfère à l'Union européenne. Une telle vision remettrait en cause toute perspective d'études sur le degré de convergence stratégique au niveau européen.

Pourtant cette approche peut facilement être contestée par l'existence d'éléments qui témoignent d'un degré poussé de convergence entre les Etats membres. Voici quelques exemples : la *Stratégie européenne de sécurité* de 2003, que nous avons citée auparavant, l'établissement des structures permanentes dans le cadre de la PESD<sup>41</sup>, la définitions d'un Objectif global des capacités militaires en 2003 et en 2010<sup>42</sup>, etc.

Troisièmement, parmi les problèmes épistémologiques qu'implique un travail sur le concept de culture stratégique appliqué à l'UE, il faut considérer que, lorsque l'on réfléchit à l'engagement de l'Union européenne sur la scène internationale dans le cadre de la sortie des crises et des conflits, on a tendance à le comparer à celui des Etats-Unis. Cette démarche a parfois pour but d'en démontrer les faiblesses structurelles, surtout en matière de capacités militaires. En outre, on a souvent critiqué la PESD comme étant dépourvue d'objectifs stratégiques définis, par rapport à la vision globale des Etats-Unis.

<sup>41</sup> Il s'agit du Comité politique et de sécurité (COPS), de l'Etat major de l'Union européenne (EMUE), du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE). Le caractère permanent de ces structures a été entériné par le Traité de Nice signé en 2001.

<sup>42</sup> En décembre 1999, les Etats membres ont décidé de fixer un Objectif global de capacités à atteindre pour 2003. En 2004, un nouvel Objectif global de capacités à l'horizon 2010 a été établi.

Nous ne voulons pas nier la pertinence de ces remarques. Personne ne peut ignorer la supériorité des Etats-Unis dans le cadre des moyens militaires et l'incapacité des Etats de l'UE d'investir plus et mieux, c'est-à-dire d'une façon plus coordonnée, dans ce domaine. De même, comme nous l'avons déjà énoncé, la PESD devrait être mieux conceptualisée et ses objectifs stratégiques nécessitent d'être définis d'une manière plus précise et détaillée.

Pourtant, il ne nous semble pas approprié de se baser uniquement sur ces critiques qui portent atteinte à la valeur et au contenu de l'engagement de l'UE en matière de sortie des crises et des conflits. Une telle approche ne permettrait pas de tester l'émergence d'une culture stratégique commune et elle nous semble quelque peu réductrice.

L'UE ne souhaite pas rivaliser avec les Etats-Unis en matière de sécurité et de défense. On ne peut donc pas faire un bilan de la valeur de son activité, en se fondant exclusivement sur une comparaison avec les Etats-Unis.

Le fait de juger la PESD seulement sur la base de ses prestations et de ses capacités militaires signifierait aussi que l'on oublie la vraie nature de l'UE. Il s'agit d'une puissance libérale, qui privilégie l'utilisation des instruments civils dans la sortie des crises et des conflits, mais qui se dote progressivement de moyens militaires pour être plus crédible et plus efficace dans l'environnement géostratégique de l'époque post-Guerre froide.

En outre, l'engagement militaire et civil de l'UE sur la scène internationale est très récent et l'on ne peut pas prétendre que les Etats aient déjà une vision convergente sur toutes les questions stratégiques. Ces éléments justifieraient le manque d'objectifs stratégiques définis d'une manière plus claire.

Pourtant, comme François HEISBOURG le souligne, les éléments de divergences n'excluent pas l'existence de domaines où les visions stratégiques convergent :

"It is important, however, in order to limit future misunderstandings (...) that the EU partners are clear as to what is, at least potentially, the scope of each of the three Petersberg tasks. Or, if they cannot agree, it is best to know the areas

and the extent of divergence, since such disagreements do not exclude the existence of a core area of agreement"<sup>43</sup>.

Finalement, la PESD ne concerne pas exclusivement l'engagement militaire. Le volet sécurité et défense inclut aussi une dimension civile qui représente sa valeur ajoutée. En effet, l'UE bénéficie d'un large éventail d'instruments d'action dans les domaines politique, juridique, économique, humanitaire, policier et aussi militaire.

Ainsi, lorsque l'on envisage l'étude d'une culture stratégique de l'Union européenne, on ne devrait pas se baser sur des catégories étatiques, ni sur le modèle des Etats-Unis. En effet, l'UE constitue une entité *sui generis* qui nécessite une approche spécifique et en quelque sorte innovatrice.

### *Une grille d'analyse pour l'étude de la culture stratégique de l'Union européenne*

Pour pouvoir tester l'hypothèse de l'émergence d'une culture stratégique de l'Union européenne, il est nécessaire d'établir un cadre de référence, qui puisse être utilisé pour des études empiriques. Jusqu'ici nous avons tenté de montrer qu'il est possible de parler de culture stratégique lorsque l'on se réfère à l'action de l'Union européenne dans le domaine de la sortie des crises et des conflits<sup>44</sup>. Sur la base de quelle grille d'analyse pourrait-on examiner ses caractéristiques ?

<sup>43</sup> François HEISBOURG, "Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity", *Survival*, Volume 42, No 2, Summer 2000, p. 7.

<sup>44</sup> Notre champ d'étude se limite aux actions engagées par l'UE dans le cadre de la PESD.

### Un exemple de cadre analytique de référence

Cet effort de conceptualisation et de définition d'une méthode de travail est mené par Christoph O. MEYER, dans son étude *Theorising European Strategic Culture*<sup>45</sup>. Christoph O. MEYER essaie de décortiquer le concept de culture stratégique et de fournir des critères et des catégories pour différencier les diverses cultures stratégiques nationales. Ensuite, il suggère comment une culture stratégique européenne peut se développer à partir d'un processus de convergence de ses contreparties nationales. Finalement, il décrit trois théories selon lesquelles les cultures stratégiques nationales des Etats de l'UE sont en train de converger et dans quelle direction<sup>46</sup>.

Christoph O. MEYER définit la culture stratégique comme :

"ideas, norms and patterns of behaviour that are shared across the actors and publics involved in the processes of pursuing European security and defence policies"<sup>47</sup>.

A partir de cette définition, il est important d'étudier le degré de convergence entre les cultures stratégiques nationales, car :

"a European strategic culture is not taking the place of national strategic cultures, but it should be conceived of primarily as the increasing institutionalisation of those ideas, norms and values that are sufficiently shared at the national level"<sup>48</sup>.

Pour étudier le degré de convergence, Christoph O. MEYER propose trois approches, qui sont issues des théories des sciences politiques et des relations internationales. Une approche réaliste des changements des idées, liée aux modifications structurelles dans le système international, depuis la fin de la Guerre froide. Une

<sup>45</sup> Christoph O. MEYER, *Theorising European Strategic Culture: Between Convergence and the Persistence of National Diversity*, op. cit.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 7.

approche institutionnaliste, qui prend en considération les changements cognitifs à travers le processus d'"Européanisation". Une approche constructiviste, qui analyse comment les conflits armés sont des situations critiques pour l'apprentissage sociétal<sup>49</sup>.

Tout en reconnaissant que ces trois dimensions peuvent avoir des influences diverses selon les pays, Christoph O. MEYER avance des hypothèses sur le degré et la direction du processus de convergence, qui doivent en tout cas être validées empiriquement. Tout d'abord les Etats seraient devenus plus ambitieux en ce qui concerne les modalités pour lesquelles la sécurité et la défense doivent être garanties. Ensuite, relativement à l'emploi des instruments de puissance, la dynamique de la convergence aurait eu une influence sur les normes autorisant une intervention "*out of area*". Finalement, l'idée selon laquelle la coopération en matière de défense doit donner la priorité à l'OTAN et aux Etats-Unis se serait progressivement affaiblie<sup>50</sup>.

### **Une méthodologie d'analyse pour une culture stratégique de l'Union européenne**

Cette contribution est un bon point de départ, permettant d'esquisser une grille d'analyse pour l'étude de l'émergence d'une culture stratégique européenne dans le cadre de la sortie des crises et des conflits.

Notre travail se fonde sur le présupposé principal que le développement d'une culture stratégique de l'Union européenne est le résultat du concours des forces qui poussent tant par le haut (approche *top-down*) que par le bas (approche *bottom-up*). Dans la première catégorie, se trouvent les institutions européennes. Dans le deuxième groupe, nous plaçons principalement les Gouvernements des pays membres, les sociétés, mais aussi la pratique sur le terrain. De cette manière, il est possible de repérer quatre niveaux d'analyse de l'émergence d'une culture stratégique de l'Union européenne :

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 9-15.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 18-19.

- politique ;
- institutionnel ;
- opérationnel ;
- identitaire/sociétal.

L'étude du *niveau politique* se base sur le postulat, déjà avancé par Jolyon HOWORTH et François HEISBOURG, de la convergence progressive des cultures stratégiques nationales et de l'effacement graduel de leurs divergences les plus profondes. Ces considérations demandent ainsi une recherche empirique de l'état d'évolution des cultures stratégiques nationales des Etats membres, depuis la fin de la Guerre froide, afin d'en déceler des éléments de convergence.

Pour entreprendre cette démarche, il faut faire référence au paradigme réaliste des relations internationales, qui considère l'influence du facteur géopolitique et géostratégique dans le déroulement de la politique internationale des Etats. Dans quelle mesure le nouvel environnement international, tel qu'il s'est défini depuis la fin de la Guerre froide, aurait-il influencé ce phénomène de convergence ?

En ce qui concerne le *niveau institutionnel*, il est intéressant d'étudier le travail et le discours des institutions européennes à la lumière de l'institutionnalisme sociologique, qui représente une des formes du constructivisme social. Le courant institutionnaliste met l'accent sur la valeur des institutions dans le processus d'intégration européenne. L'institutionnalisme sociologique s'intéresse, d'une manière plus spécifique, au processus d'interaction entre les agents à l'intérieur des institutions. Le constructivisme postule que les intérêts et les identités des acteurs politiques se construisent dans des contextes d'interactions sociales<sup>51</sup>. Comment les acteurs politiques arrivent-ils à modifier leur mode de penser et leurs valeurs en travaillant ensemble à l'intérieur des institutions ? Ce processus de socialisation européenne au niveau des institutions conduit-il à l'affirmation des valeurs, des habitudes de pensée et des

<sup>51</sup> René SCHWOK, *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 110.

normes partagées quant à l'action de l'UE dans le cadre de la sortie des crises et des conflits ?

Cette théorie insiste sur le concept de *communauté épistémique*, qui considère que les acteurs, au sein de l'UE, parlent le même *langage*, quoiqu'ils aient des langues et des cultures d'origines diverses<sup>52</sup>. A l'intérieur du travail des institutions de l'UE impliquées dans les questions de défense (documents, rapports, réunions), peut-on distinguer des traits qui témoigneraient de l'existence d'une *communauté épistémique* ?

Une autre notion importante de l'institutionnalisme sociologique est celle de l'*apprentissage social*. Elle s'intéresse au processus conduisant les acteurs, qui interagissent dans un cadre institutionnel plus large, à développer de nouveaux intérêts et d'autres préférences<sup>53</sup>. Pouvons-nous observer ce phénomène à l'intérieur des institutions européennes qui s'occupent des questions liées à la Politique européenne de sécurité et de défense ?

Il est aussi important de prendre en considération la valeur ajoutée d'une formation commune dans le cadre de la PESD, dispensée par l'Union européenne. Quel sera le rôle du nouveau Collège européen de la défense, visant à former les futurs acteurs politiques et opérationnels en matière de défense sur la base des pratiques et des principes communs ? Quelles sont ces valeurs ?

Au *niveau opérationnel*, il est fondamental d'analyser en détail les circonstances principales qui ont vu l'Union européenne engagée dans une dynamique de sortie des crises et des conflits. Est-ce qu'on peut déceler des méthodes d'action, des préférences stratégiques, des valeurs à la base de l'action, des pratiques de comportement communes ? Il s'agit d'une analyse tout à fait empirique et inductive, qui pourrait, le cas échéant, confirmer (ou être confirmée par) les résultats issus des recherches au niveau institutionnel.

Finalement, une étude sur le *plan sociétal et identitaire* nous semble pertinente, à une époque où le rôle des opinions publiques et de la société civile ne fait que croître. Les Européens ont-ils une

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 116-117.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 117.

vision commune des valeurs et du rôle de l'UE dans des situations liées à la sortie des crises et des conflits ? L'étude des sondages d'opinions et des statistiques au niveau européen sera révélatrice à ce propos.

La théorie du transactionnalisme étudie l'évolution des liens entre les sociétés, comme base de tout processus d'intégration. De cette manière, des *communautés de sécurité* se forment. Les transactionnalistes postulent un accroissement de transactions entre les sociétés, qui permettent de diminuer les divergences dans les modes de penser des individus. L'existence d'une communauté de sécurité est conditionnée au préalable par "une compatibilité des valeurs principales parmi leurs unités"<sup>54</sup>.

Il serait intéressant de voir si et comment les sociétés des pays membres sont en train d'interagir entre elles et de développer, par le biais de ces interactions, des valeurs et des visions communes concernant l'action de l'UE dans le cadre de la PESD. La confirmation de ces hypothèses nous aiderait à définir la direction dans laquelle une culture stratégique de l'Union européenne serait en train de se développer.

### *Conclusion*

Au cours de cet article, nous avons interrogé le concept de culture stratégique, ainsi que la possibilité de pouvoir l'appliquer à l'Union européenne. Notre cadre de référence se limite aux actions de l'UE dans le domaine de la sortie des crises et des conflits, que nous avons également explicité.

Ensuite, nous avons réfléchi aux problèmes épistémologiques qui surgissent lorsque l'on tâche de définir un cadre de référence pour tester l'hypothèse de l'existence, ou de l'émergence, d'une culture stratégique propre à l'Union européenne. Un "objet politique non identifié" comme l'Union européenne, composé par 25 Etats qui ont des traditions stratégiques différentes, peut-il avoir sa propre culture stratégique ?

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 48.

Finalement, nous avons essayé d'esquisser une grille d'analyse conceptuelle, qui pourra être utilisée pour des études empiriques ultérieures. Celle-ci prend en considération le caractère *sui generis* de l'Union européenne. Ainsi, elle propose des pistes d'approfondissement différentes, qui prennent en compte les niveaux multiples autour desquels s'articulent l'action et les valeurs de l'Union européenne.

Ces conclusions lancent de nouvelles perspectives, visant à tester l'hypothèse de l'émergence d'une culture stratégique de l'Union européenne dans ses actions relevant du domaine de la sortie des crises et des conflits. A quel niveau semblerait-elle se développer ? Sur la base de quels critères ? Quels seraient les traits caractéristiques d'une culture stratégique commune en émergence ? Ces réflexions finales ouvrent une voie de recherche intéressante, pour laquelle il devrait être profitable d'utiliser empiriquement le cadre de référence que nous venons de développer.

# L'action des forces navales européennes pour la prévention et la gestion des crises et des conflits en période *post-guerre froide*

Basil GERMOND

## *Résumé*

*Lors des crises et conflits de l'ère post-guerre froide, l'usage de la force par les Européens se révèle fréquent et revêt parfois une intensité considérable. Or, l'accent médiatique et académique se porte peu sur le rôle des forces navales qui sont pourtant constamment placées en situation opérationnelle ; notre contribution tend à combler ce déficit d'intérêt. Nous montrons ainsi que les forces navales européennes jouent un rôle privilégié dans le cadre de la prévention et de la gestion des crises et des conflits en période post-guerre froide, et affirmons qu'en raison de leur flexibilité, de leur polyvalence et de leur interopérabilité, elles ont parfaitement su s'adapter à l'élargissement actuel du concept de sécurité.*

Guerre du Golfe, crises de Bosnie, campagne aérienne de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie, lutte contre le terrorisme international... Lors des crises et conflits de l'ère *post-guerre froide*, l'usage de la force par les Européens se révèle fréquent et revêt parfois une intensité considérable. Or, l'accent

médiatique – médias dont l'importance en termes de formation de l'opinion publique n'est plus à prouver au sein de nos sociétés dites de l'information – est presque exclusivement braqué sur les composantes aéroterrestres de ces opérations, reléguant les forces navales à un rôle subalterne, voire négligeable. Cette tendance se confirme chez les universitaires, si l'on dénombre la très faible quantité d'études relatives aux aspects navals des conflits contemporains.

Cet état de fait ne reflète en rien la réalité, puisque depuis la fin de la guerre froide les forces navales européennes sont constamment placées en situation opérationnelle, et cela d'avantage même qu'en période d'affrontement Est-Ouest, lorsque leur fonction principale de protection des voies maritimes de communication ne leur offrait que peu d'occasions de servir hors exercices. Notre contribution se donne comme objectif de combler ce déficit d'intérêt pour la chose navale européenne, tout en s'insérant dans le cadre plus large des études de conflit. De quelle manière les forces navales répondent-elles aux priorités stratégiques de l'ère *post*-guerre froide ? Quel est notamment leur rôle en termes de prévention et de gestion des crises et des conflits ?

Pour répondre à ces interrogations, il s'agira tout d'abord de cibler les spécificités des forces navales de manière à comprendre leur importance capitale pour l'actuelle politique de sécurité et d'emploi des forces armées en Europe. Nous pourrions ensuite discuter du rôle concret des forces navales européennes dans le registre de la prévention puis de la gestion des crises et des conflits en période *post*-guerre froide. Enfin, nous utiliserons les informations résultant de notre analyse au niveau précis des forces navales pour déterminer et illustrer plus généralement quelques caractéristiques de la prévention et de la gestion des crises et conflits. Nous montrerons ainsi que les forces navales ont parfaitement su s'adapter à l'élargissement actuel du concept de sécurité.

Précisons encore que nous nous concentrons sur des considérations relatives aux Européens (compris dans un sens large et non institutionnel). C'est-à-dire que nos analyses se limitent au cadre spatial de déploiement des forces navales européennes, bien

qu'il soit par ailleurs souvent nécessaire d'inclure les Etats-Unis dans notre réflexion, en raison de leurs implications constantes aux côtés des Européens, notamment au sein de l'OTAN.

### *Les spécificités des forces navales*

Les forces navales se caractérisent avant tout par le milieu dans lequel elles évoluent, c'est-à-dire le milieu marin. Ce dernier est fondamentalement inhospitalier pour l'homme, et de ce fait ne constitue pas son habitat traditionnel<sup>1</sup>. Ainsi, le caractère inhabitable de la mer, milieu par ailleurs inoccupable au sens militaire classique<sup>2</sup>, implique que l'importance stratégique de la mer ne se comprend qu'à travers son rapport avec la terre<sup>3</sup>. C'est-à-dire que les actions navales sont toujours calculées en fonction de leur impact sur les combats ou la situation politique et économique à terre, qu'il s'agisse d'actions à la base dirigées contre la terre (bombardements), d'action contre le commerce (guerre de course), de défense côtière ou même de pur combat naval<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> L'utilité, et donc l'importance, du milieu marin pour l'Homme est avant tout liée à des considérations d'ordre économique : le transport maritime (qui représente plus du quart du commerce mondial), la pêche (qui constitue environ un quart de l'apport en protéines dans le monde) et l'exploitation des gisements *offshore* de ressources naturelles. De là découle l'importance pour les nations industrielles de s'assurer la maîtrise des mers au sens large en temps de guerre comme de paix.

<sup>2</sup> Pour évoquer la domination qu'un acteur naval peut exercer sur tout ou partie des mers, il nous faut parler soit de maîtrise des mers selon la célèbre expression de l'Amiral américain Alfred Thayer Mahan (Alfred T. MAHAN, *L'influence de la puissance maritime dans l'histoire : 1660-1783*, Paris, Berger-Levrault, 1900.), soit de commandement de la mer selon le stratège britannique Sir Julian Corbett (Julian CORBETT, *Some Principles of Maritime Strategy*, London, Brassey's, 1988, first edition, London, Longmans, 1911), soit encore de contrôle de la mer, qui selon l'Amiral américain Stansfield Turner évoque le caractère géographique actuellement plus restreint de cette notion (Stansfield TURNER, "Missions of the U.S. Navy", *Naval War College Review*, March-April, 1974).

<sup>3</sup> Hervé COUTAU-BEGARIE, *Traité de stratégie*, Paris, Economica, 2002, p. 820.

<sup>4</sup> Ces idées ont été résumées au début du 20<sup>ème</sup> siècle par le grand stratège naval Sir Julian Corbett : "Since men live upon the land and not upon the sea, great

Si l'utilité des forces navales dépend donc des effets directs ou indirects qu'elles exercent sur la terre, le fait d'évoluer avant tout dans le milieu marin implique par ailleurs un certain nombre de libertés pour les acteurs navals.

Premièrement, la mer induit une grande liberté de manœuvre. En effet, les océans et les mers, qui représentent environ deux tiers de la surface de la planète, constituent une vaste voie de communication entre les terres, primordiale en termes économiques, et ouvrant aux forces armées l'accès aux théâtres éloignés, et cela sans obstacles majeurs. Il faut tout de même nuancer ce sentiment de liberté absolue puisque des obstacles physiques existent néanmoins. La météorologie crée aujourd'hui encore certaines contraintes pour les flottes militaires, non seulement dans des zones hostiles comme l'Arctique ou le Déroit de Magellan, mais également lors d'opérations de routine (par exemple, la traversée du Golfe de Gascogne reste encore redoutée en hiver, ce qui incite souvent les petites unités en transit de l'Europe du Nord en Méditerranée à faire halte en rade de Brest lors de très mauvaises conditions météorologiques). Les hauts-fonds exercent une autre contrainte physique que l'on rencontre dans les zones littorales ou dans certaines mers telles que la Baltique ou la mer Egée. Précisons que ces remarques sur la liberté naturelle de manœuvre des flottes ne tiennent pas compte des contraintes pouvant émaner d'autres acteurs disposés à leur faire obstacle, et qu'ainsi l'exploitation de cette liberté naturelle nécessite assurément une certaine maîtrise des mers.

Deuxièmement, la mer est un espace de grande liberté juridique comparée à la terre. C'est ainsi que la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer (UNCLOS, signée à Montego Bay en 1982 et entrée en vigueur en 1994) accorde une très large liberté aux flottes de guerre hors des 12 milles nautiques de mer territoriale. Ceci autorise donc les Puissances qui le décident à

issues between nations at war have always been decided – except in the rarest cases – either by what your army can do against your enemy's territory and national life or else by the fear of what the fleet makes it possible for your army to do". CORBETT, *op. cit.*, p. 15.

opérer sans contrainte juridique majeure à proximité de n'importe quel Etat côtier. Cela induit notamment la possibilité d'effectuer des opérations proches de la "diplomatie de la canonnière", pour reprendre une expression née de la pratique européenne au 19<sup>ème</sup> siècle, c'est-à-dire exercer dans une relative légalité des pressions politiques sur un Etat par la présence ostentatoire de forces navales à proximité de son territoire. Par exemple, en 1996, la 7<sup>ème</sup> flotte américaine s'est déployée dans le détroit de Formose pour répondre à une série d'exercices navals chinois, eux-mêmes destinés à faire pression sur le processus électoral dans l'île de Taiwan. De tels déploiements peuvent s'effectuer soit de manière *ad hoc*, soit en tant que prépositionnement, à l'image des Américains, qui, selon le concept *Forward... from the Sea*<sup>5</sup>, tendent à prépositionner leur forces navales sur l'ensemble des mers, de manière à pouvoir faire face sans délai à n'importe quelle crise ou menace potentielle, tout en créant un effet dissuasif ; une telle présence préventive permet également de récolter sur zone l'information militaire nécessaire à de futures opérations.

Troisièmement, les gouvernements conservent une grande liberté politique quant à l'emploi des forces navales en raison de la discrétion médiatique de ces dernières. En effet, contrairement aux déploiements terrestres et aériens, les opérations navales rencontrent un très faible écho médiatique, et en conséquence sont souvent ignorées du grand public, voire des parlementaires (même si cette tendance est moins évidente en ce qui concerne les Puissances traditionnellement maritimes telles que les Etats-Unis ou le Royaume-Uni). Cela est d'autant plus marqué que l'emploi des forces navales n'implique souvent pas un usage majeur de la force, qu'il s'agisse d'opérations de nature policière (surveillance contre le terrorisme international en mer), d'opérations de maintien de la paix (OMP) ou encore de présence dissuasive. Cette situation permet donc aux gouvernements de faire usage de moyens navals, y compris à l'étranger, sans se sentir excessivement tenus de le justifier auprès de leur population.

<sup>5</sup> Department of the Navy, *Forward... from the Sea*, Washington D.C., 1994.

Liberté de manœuvre, liberté juridique et liberté politique ; ces avantages, dus au milieu dans lequel les forces navales évoluent, déterminent à leur tour un certain nombre de spécificités qui caractérisent les forces navales de manière générale, et particulièrement dans la période *post*-guerre froide.

Premièrement, les forces navales sont, comme nous l'avons vu, largement flexibles en termes de manœuvre, mais également grâce à leur fluidité d'emploi au niveau juridique et politique. Cela les rend particulièrement bien adaptées pour répondre aux objectifs de la politique de sécurité et d'emploi des forces armées en Europe dans la période *post*-guerre froide. En effet, la priorité est actuellement donnée à la projection de la sécurité hors des frontières nationales ou européennes, c'est-à-dire à tout ce qui concerne les interventions (au sens large du terme, de l'intervention humanitaire sans usage de la force, aux opérations militaires de forte intensité telle l'invasion anglo-américaine de l'Irak en 2003).

Ainsi, la liberté d'emploi des forces navales et leur flexibilité les destinent naturellement à toutes les opérations d'intervention qui requièrent non seulement des moyens matériels de projection de force et de puissance (que seules les forces navales possèdent), mais qui encore se font bien souvent à la limite du droit international, ce qui nécessite une souplesse juridique et politique (que les forces navales cumulent donc).

Deuxièmement, les unités navales sont particulièrement polyvalentes, chaque unité étant habituée à opérer avec des objectifs, sous des conditions, et dans des aires géographiques variés (par exemple, une frégate polyvalente peut, en une année, participer à plusieurs opérations et exercices différents dans des lieux divers). Cela permet de mettre rapidement sur pied une force navale d'intervention pour des missions *ad hoc* à partir d'unités qui n'étaient à la base pas forcément, et en tout cas pas exclusivement, destinées et préparées dans ce but précis. Dans le cadre de la politique de sécurité actuelle en Europe, cela représente un atout de taille : en effet, nous ne sommes plus en présence d'une structure territoriale de la défense, avec des unités préparées et stationnées en vue de répondre à l'attaque d'un ennemi connu, désigné et prévisible ; au contraire, les crises sont par essence soudaines et

moins prévisibles, ce qui demande des moyens militaires capables de réagir sous de faibles préavis à des scénarii variés ; les forces navales constituent une composante principale de ces forces dites de réaction rapide<sup>6</sup>. De plus, en période de restriction budgétaire, il est avantageux de posséder des forces prêtes à agir en cas de crise, mais qui, le restant du temps, demeurent employables à d'autres tâches (par exemple nationales), qualité rare que les forces navales ont l'avantage de posséder en raison de leur souplesse, de leur modularité et de leur polyvalence.

Troisièmement, les forces navales sont fortement interopérables, c'est-à-dire qu'il est facilement possible d'amalgamer des unités de différentes nations pour créer une force multinationale. Cette capacité résulte d'une longue pratique européenne de travail en commun (au sein de diverses forces permanentes ou pré-structurées) et du partage de procédures communes (standards de l'OTAN), y compris pour les non-membres de l'Alliance atlantique. Dans le cadre de l'actuelle politique de sécurité, cela représente un atout de premier ordre, parce qu'il est devenu aujourd'hui pratiquement inconcevable qu'une opération militaire se déroule hors d'un cadre multilatéral.

### *Le rôle des forces navales européennes dans la prévention et la gestion des crises et des conflits en période post-guerre froide*

Les missions actuellement assignées aux forces armées en Europe, résultant des nouvelles priorités stratégiques définies suite à la fin de la guerre froide et à la disparition de la structure bipolaire du système international qui en découlait, couplées aux avantages inhérents aux forces navales qui semblent s'être plus vite adaptées aux impératifs de l'ère *post-guerre froide* que les autres armes,

<sup>6</sup> Lorsque nous évoquons les forces de réaction rapide, les forces aériennes semblent occuper le devant de la scène. Or, si l'aviation transporte bien la presque totalité du personnel, le matériel nécessaire à une opération plus longue et plus intense arrivera nécessairement par les mers ; de plus, en cas d'opérations de forte intensité, la composante navale est de toute manière, dès le départ, nécessaire.

induisent un emploi fréquent des marines militaires dans la prévention et la gestion des crises et des conflits par les Européens.

### **Le rôle des forces navales dans la prévention des crises et des conflits**

Les instruments de prévention des conflits à disposition des Etats et des institutions internationales sont variés, et leur usage par chacun dépend des moyens disponibles, de la volonté politique et du cas précis à traiter : nous pouvons citer la coopération militaire, politique, économique et humanitaire, la diplomatie, les sanctions économiques et enfin les actions militaires préventives<sup>7</sup>. En ce qui concerne plus particulièrement le rôle des forces navales dans la prévention des conflits, nous pouvons relever les trois grands domaines d'action suivants.

#### La coopération militaire

Les enjeux actuels de sécurité définis par l'OTAN ou l'Union européenne, tels que les conflits internes et régionaux, mais également la prolifération d'armes de destruction massive ou le terrorisme international, révèlent l'importance stratégique prioritaire de l'espace méditerranéen qui regroupe l'ensemble des nouvelles menaces perçues par les Européens<sup>8</sup>. C'est pourquoi les

<sup>7</sup> A titre d'exemple, la Commission européenne évoque les instruments suivants : "la coopération au développement et l'assistance extérieure, la coopération économique et les instruments de la politique commerciale, l'aide humanitaire, les politiques sociales et environnementales, les instruments diplomatiques tels que le dialogue politique et la médiation, les sanctions notamment économiques et enfin les nouveaux instruments de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense". Commission des Communautés Européennes, *Communication de la Commission sur la Prévention des Conflits*, Bruxelles, 11 avril 2001, COM(2001)211 final, p. 6.

<sup>8</sup> Cet argumentaire est développé dans Basil GERMOND, "De l'Atlantique à la Méditerranée : vers une réorientation de la géostratégie navale dans l'espace euro-atlantique depuis 1989", *Les Cahiers de la Méditerranée*, No 70, juin 2005, à

deux institutions ont élaboré des politiques visant à développer de bonnes relations avec les Etats de la rive sud<sup>9</sup> : Processus de Barcelone et nouvelle Politique de voisinage pour l'Union européenne, Dialogue méditerranéen pour l'OTAN<sup>10</sup>. Dans ce cadre, les marines européennes ont œuvré au renforcement de leur coopération avec leurs consœurs du Sud.

La force navale permanente de l'OTAN en Méditerranée (STANAVFORMED) a ainsi effectué des visites en Albanie (juillet 1998), en Tunisie (1999 et 2000), en Algérie (mai 2002), au Maroc (octobre 2003) et en Yougoslavie (octobre 2004), occasions de partager des informations (signe de bonne foi) et de mener des exercices en commun. Ces visites constituent parfois de véritables révélateurs quant à l'amélioration des relations politico-militaires avec tels ou tels Etats : par exemple, en mai 2002, la visite de la STANAVFORMED à Alger, suivie d'exercices en commun avec la marine algérienne, constitue l'un des premiers pas positifs significatifs dans l'amélioration des relations entre l'Algérie et l'OTAN. De même, la première visite officielle de navires de l'OTAN dans les ports yougoslaves de Katar et Bar en octobre 2004, sur demande du Ministre de la Défense yougoslave, illustre une volonté de rapprochement entre les deux Parties<sup>11</sup>. De telles visites peuvent aussi permettre d'initier une coopération future : par exemple, lorsque la Mauritanie propose aujourd'hui qu'un exercice de la Force de réaction rapide de l'OTAN (NRF) se déroule sur son

paraître.

<sup>9</sup> L'expression "Etats de la rive sud" ne doit pas être comprise de manière dogmatique, puisqu'elle inclut la Yougoslavie, l'Albanie et la Mauritanie, mais exclut par contre Israël.

<sup>10</sup> Sur ces questions voir notamment Muge KINACIOGLU, "From East-West rivalry to North-South division : redefining the Mediterranean security agenda", *International Relations*, Vol XV, No 2, August 2000, pp. 27-39 ; voir également Commission of the European Communities, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, 11.3.2003, COM(2003)104 final.

<sup>11</sup> Deutsche Presse Agentur Europadienst, *Erster Besuch der Nato-Flotte in Serbia und Montenegro*, 27 Oktober 2004.

territoire<sup>12</sup>, il faut relier cette information avec les efforts de communication déployés par l'OTAN depuis quelques années, comme la visite en avril 2001 du commandant de la STANAVFORMED en Mauritanie.

Du côté purement européen, les visites de l'EUROMARFOR en Algérie (septembre 2004) et au Maroc (avril 2005) constituent une avancée certaine, lorsque l'on sait qu'en 1996 lors de la création par la France, l'Espagne et l'Italie de cette force navale pré-structurée, destinée à remplir des missions de Petersberg<sup>13</sup> et théoriquement capable d'interventions substantielles, la majorité des riverains du Sud avaient affiché leurs craintes que cette initiative ne constitue en fait qu'un moyen supplémentaire pour les Européens d'intervenir dans leurs affaires.

L'importance de ces réussites, si minimes soient-elles, ne doit pas être négligée, car le fait d'initier des coopérations militaires s'avère souvent bénéfique pour les relations politiques globales entre les nouveaux partenaires (d'où une réduction de conflits potentiels), et en cas de crises futures une ébauche de coopération militaire peut éventuellement se révéler positive : par exemple, l'Algérie se dit actuellement prête à participer à l'opération alliée de surveillance contre le terrorisme en mer, *Active Endeavour*, ce qui aurait été parfaitement inconcevable avant le rapprochement de 2002 avec l'OTAN. En fait, pour tout ce qui concerne la prévention des risques liés aux menaces transnationales, telles que le terrorisme, la criminalité organisée et l'immigration clandestine, le renforcement des interactions entre les marines de la rive nord et de la rive sud (notamment en termes de partage de l'information) s'avère nécessaire, mais ne peut se concevoir sans l'obtention préalable d'un certain degré de confiance mutuelle.

<sup>12</sup> Jean-Dominique MERCHET, "L'OTAN pourrait s'entraîner en Mauritanie", *Libération*, 4 février 2005, p. 10.

<sup>13</sup> Définies en 1992 lors du Conseil des ministres de l'Union de l'Europe occidentale à Petersberg, les missions dites de Petersberg sont désormais incluses dans l'article 17 du traité sur l'Union européenne. Il s'agit de missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, de missions de maintien de la paix, ou encore de missions de force de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

Notons encore que l'OTAN, dans le cadre de son Partenariat pour la Paix, a également intensifié sa coopération navale avec les Etats issus de l'ex-URSS. La Russie a ainsi participé à l'opération *Active Endeavour* en décembre 2004 et s'est engagée à renouveler sa collaboration en 2005<sup>14</sup>. Au sein même de l'Organisation, le pouvoir symbolique de la coopération navale ne doit pas être négligé ; ainsi en septembre 1999, pour la première fois depuis 25 ans, un navire de guerre grec est entré dans les eaux territoriales turques, lors de la prise de commandement de la STANAVFORMED par la Turquie<sup>15</sup>. Enfin, les forces navales européennes contribuent également à la coopération militaire dans le reste du globe par de nombreuses visites de courtoisie dans le cadre de l'OTAN ou sur une base nationale (l'exemple le plus connu étant sans doute le périple annuel du porte-hélicoptères français *Jeanne d'Arc*).

#### La dissuasion

L'action des forces navales européennes en tant qu'acteur dans la prévention des conflits est encore plus significative en termes de dissuasion et de surveillance maritime. En fait, pour faire face aux risques que représenteraient, selon les Européens, les acteurs non-étatiques malintentionnés (terroristes, trafiquants) ou les Etats faibles et les gouvernements instables, les forces navales participent à l'effort pour afficher de manière ostensible la détermination commune des nations euro-atlantiques.

Il s'agit pour elles de démontrer (effet dissuasif) et d'assurer (effet tangible) que la maîtrise des mers leur est globalement acquise. En ce sens, la création de forces permanentes ou pré-structurées, telles que la STANAVFORMED ou l'EUROMARFOR, constitue une démonstration politique forte.

<sup>14</sup> Agence France Presse (AFP), *L'OTAN et la Russie s'engagent à intensifier leur coopération antiterroriste*, 14 octobre 2004.

<sup>15</sup> Turkish Daily News, *Naval Forces' capabilities not weakened*, September 7, 1999.

Nous ne pouvons bien sûr pas en déduire que la simple création de forces navales pourrait avoir des effets positifs directs ou indirects en termes de prévention des conflits. Mais qu'en est-il des opérations concrètes de présence et de surveillance maritime que ces forces navales (en plus des composantes purement nationales) exercent ? L'exemple le plus significatif nous est donné par les opérations de lutte contre le terrorisme en mer initiées après les attentats du 11 septembre 2001 : *Enduring Freedom* dans l'Océan indien et la Corne de l'Afrique<sup>16</sup> et *Active Endeavour* en Méditerranée<sup>17</sup>, auxquelles des composantes nationales, de l'OTAN, et de l'EUROMARFOR prennent part. Il s'agit d'exercer une surveillance en mer de manière à dissuader les terroristes de se servir de celle-ci comme moyen de transport (d'hommes et d'armes) ou encore de commettre des attentats en mer. Les activités navales allant dans ce sens ont été et sont encore très importantes : à titre d'exemple, entre octobre 2001 et janvier 2005, 59'000 navires ont été identifiés dont 80 ont fait l'objet d'un contrôle à bord, et 488 navires marchands alliés ont été escortés à travers le Déroit de Gibraltar dans le cadre d'*Active Endeavour*<sup>18</sup>.

Pourtant, les résultats concrets sont difficilement quantifiables. Les autorités affirment que l'effet dissuasif de ces opérations est

<sup>16</sup> Depuis octobre 2001, en marge des opérations militaires en Afghanistan, mais toujours dans le cadre large d'*Enduring Freedom*, une coalition internationale (sous l'égide des Etats-Unis) tente de lutter contre le terrorisme en mer dans l'Océan indien et la Corne de l'Afrique.

<sup>17</sup> Débutée en octobre 2001, l'opération *Active Endeavour* (sous l'égide de l'OTAN) a eu comme mandat jusqu'en mars 2003 l'identification des navires dans la zone orientale de la Méditerranée (dissuasion). Depuis mars 2003, en accord avec le droit international en la matière, les inspections sont autorisées avec le consentement du commandant et de l'Etat pavillonnaire. De plus la zone d'opération a été élargie depuis avril 2003 au déroit de Gibraltar et depuis mars 2004 à l'ensemble de la Méditerranée ; nous passons ainsi de la dissuasion à l'engagement direct pour la sécurité en termes de maîtrise des mers. Pour plus de détails, voir Division Diplomatie de l'OTAN, *Combattre le terrorisme en mer*, Briefing OTAN, avril 2004.

<sup>18</sup> NATO Diplomatic Division, *NATO and the fight against terrorism*, NATO Briefing, March 2005, p. 6.

clair, en se basant sur le faible nombre de cas de terrorisme recensé en mer et en s'attribuant les mérites de cet état de fait :

"Nous contrôlons les bateaux suspects. Nous trouvons parfois des drogues et des armes, mais pas très souvent. Nous n'avons jamais découvert de lien clair avec le terrorisme. Les terroristes utilisent très peu la mer. Les contrôles de la coalition ont un bon effet dissuasif"<sup>19</sup>.

Tout en restant prudents sur ces effets dissuasifs, la corrélation n'étant pas évidente, nous pouvons cependant relever des effets positifs directs en termes de baisse de la criminalité transnationale, notamment les trafics illicites<sup>20</sup>. En ce sens ces opérations ont un lien avec les missions quotidiennes de police en mer, telles que la lutte contre l'immigration clandestine et les trafics illicites. Et vice-versa, le travail effectué quotidiennement par les forces navales (qu'il s'agisse d'unités classiques, de gardes-côtes ou de la police maritime) pour contrer la criminalité transnationale en mer peut s'avérer utile en termes de prévention du terrorisme et des conflits *intra*-étatiques. En effet, leur financement dépend parfois des gains réalisés grâce au trafic de drogue ainsi qu'au commerce d'armes, cette dernière activité servant par ailleurs à fournir terroristes et belligérants.

<sup>19</sup> Propos du Vice-amiral Xavier Rolin, Commandant des forces françaises dans l'Océan indien, par rapport à l'opération *Enduring Freedom*, cités par AFP, *Coopération militaire entre les marines française et érythréenne*, 9 novembre 2004.

<sup>20</sup> L'OTAN qualifie elle-même ces effets positifs sur le taux de criminalité en Méditerranée et le gain en sécurité qui en résulte comme un effet inattendu. Division Diplomatie de l'OTAN, *Combattre le terrorisme en mer*, *op. cit.*, p. 4. En ce qui concerne la Corne de l'Afrique, le Vice-amiral Rolin parle de la déstabilisation des trafics de drogue et d'armes comme d'un effet secondaire, mais précise que dans cette région, les trafiquants se reconvertisent ensuite en pirates contre les plaisanciers et les petits caboteurs. AFP, *La flotte française dans l'océan Indien : anti-terroristes, anti-pirates*, 7 octobre 2004.

### Les sanctions préventives

Dans le cas où un conflit serait déjà latent, les forces navales peuvent tenter d'endiguer la situation en appliquant préventivement un embargo ou un blocus contre tout ou partie des protagonistes. Nous nous situons donc à la limite entre prévention et gestion des conflits, puisque ces mesures peuvent davantage servir à imposer une volonté politique qu'à véritablement prévenir un conflit futur.

Les sanctions contre l'Irak après la guerre du Golfe de 1991 peuvent servir d'exemple ; sans juger de leur moralité, elles contribuèrent certainement d'une manière ou d'une autre (paupérisation du régime, vente d'armes prohibée) à prévenir un éventuel réarmement du régime, notamment en termes de missiles balistiques, d'aviation de chasse et surtout d'armement nucléaire. Les forces navales ont dans cette affaire joué un rôle substantiel, puisqu'il s'agissait pour elles de maintenir un blocus maritime de l'Irak, et après 1995 de vérifier le bon déroulement de l'opération "Pétrole contre nourriture". Quant au cas de l'embargo lors des crises de Bosnie, il relève plus de la gestion des conflits, étant donné qu'il a été appliqué lorsque la situation était déjà conflictuelle, dans un but d'endiguement plus que de prévention, ce pourquoi nous en parlerons ultérieurement.

Nous pouvons ainsi conclure que les Européens font relativement grand usage des capacités préventives des forces navales. Cela n'est pas étranger à la grande flexibilité des marines militaires qui en fait un instrument au service de la politique étrangère et de sécurité des Etats bien adapté aux impératifs du temps de paix. Cependant, nous devons rester prudents quant à la portée positive de ces actions en termes de prévention des crises et des conflits, car les effets (renforcement des liens amicaux, dissuasion et persuasion) ne peuvent qu'être indirects et donc difficilement quantifiables. Par ailleurs, elles ne s'attaquent pas vraiment aux causes profondes des problèmes mais plutôt à la manière dont ils s'expriment.

### **Le rôle des forces navales dans la gestion des crises et des conflits**

Les actions de gestion des conflits se situent au moment où un conflit a déjà éclaté. Elles peuvent revêtir diverses formes, de la diplomatie à l'imposition de la paix *manu militari*, en passant par des opérations de stabilisation. L'affirmation de l'importance actuelle de ce type d'actions semble faire l'unanimité à Bruxelles, aussi bien du côté de l'OTAN que de l'Union européenne<sup>21</sup>. En ce qui concerne les forces navales, nous pouvons différencier les trois types d'opérations suivantes selon leur intensité.

#### Les opérations humanitaires et de maintien de la paix

Qu'elles se déroulent dans un cadre onusien (telle l'UNMEE en Ethiopie et en Erythrée), européen (telle l'opération *Artémis* au Congo, première opération de l'UE hors d'Europe et sans recours aux moyens de l'OTAN), multilatéral (telle l'opération de stabilisation *Alba* en Albanie) ou national (telles les multiples opérations d'évacuation de ressortissants étrangers en Afrique par la France), le rôle des forces navales consiste généralement à assurer la logistique sans laquelle l'opération serait impossible : transporter le matériel lourd, l'aide humanitaire, voire le personnel lors de grandes opérations. Dans le cas où une menace aérienne existerait sur zone, des frégates antiaériennes peuvent contribuer à la défense aérienne de théâtre. De plus, dans des régions sans infrastructures appropriées, le commandement opérationnel de toute l'opération peut se situer à bord d'un navire de commandement. En 2000, lors de l'UNMEE, l'engagement du transport de chaland de débarquement néerlandais *Rotterdam* (capable d'assurer le

<sup>21</sup> Voir notamment NATO, "The Alliance's Strategic Concept", Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C., April 23-24, 1999, *Press Release*, NAC-S(99)65, April 24, 1999 ; UE, "Traité sur l'Union européenne (version consolidée)", in *Journal officiel de l'Union européenne*, No C 325, 24 décembre 2002, Titre V.

débarquement d'un bataillon, de transporter matériel lourd et aide humanitaire, ainsi que d'assurer des fonctions de commandement) illustra parfaitement l'utilité de ce type de bâtiments fortement polyvalents pour les opérations de faible intensité. La prolifération actuelle de ce type d'unités en Europe n'est d'ailleurs pas étrangère à l'intérêt porté par les Etats à ce type de mission navale.

#### Les opérations de blocus et d'embargo

Les forces navales européennes ont été activement engagées dans des opérations destinées à appliquer un embargo durant la guerre du Golfe (1990-1991) puis lors des crises de Bosnie sous l'égide de l'OTAN et de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) : opérations *Maritime Monitor* et *Maritime Guard* pour l'OTAN et *Sharp Fence* pour l'UEO, puis *Sharp Guard* en commun. Dans le Golfe et en mer Rouge, 7673 navires furent contrôlés entre août 1990 et février 1991, donnant lieu à 964 inspections, et révélant 51 cas de fraude ; en outre 11 cas nécessitèrent des tirs d'avertissement<sup>22</sup>. En Adriatique, entre juin 1993 et juin 1996, 74'000 bâtiments furent contrôlés, 6000 inspectés, et les sources officielles affirment qu'aucun navire n'aurait forcé l'embargo<sup>23</sup>.

Cependant, l'effet de ce type d'opérations navales sur le cours du conflit, et leur valeur positive en termes de réduction du conflit, est encore une fois très difficile à prouver. Dans le Golfe, malgré l'apparente réussite matérielle du blocus, l'action offensive fut privilégiée à la poursuite de l'embargo dont les effets tangibles sur la santé du régime baasiste tardaient à se faire sentir. Lors des crises de Bosnie, la réaction du porte-parole de la FORPRONU concernant l'opération navale destinée à faire respecter l'embargo

<sup>22</sup> Pour ces chiffres, se référer à Jean-Louis PROME, "Guerre du Golfe - Blocus naval : les Alliés marquent des points !", *Marines et forces navales*, No 65, février/mars 2000, pp. 23-24.

<sup>23</sup> Pour ces chiffres officiels, et plus de détails concernant les opérations d'embargo en Adriatique, voir le site *web* du Allied Joint Command Naples, <http://www.afsouth.nato.int>.

décrété par l'ONU à l'encontre de la Serbie est à ce propos significative :

"La côte de l'Adriatique est loin de Sarajevo [...]. Un embargo, un blocus destiné à produire une pression politique sur un gouvernement établi loin à l'est [de Sarajevo] n'a pas un gros impact sur [le] mandat [des forces de l'ONU ni] sur leurs opérations quotidiennes"<sup>24</sup>.

De plus, dans ce cas précis, l'effet de l'embargo ne pouvait qu'être limité, puisque les Serbes pouvaient être ravitaillés, notamment en pétrole, par la voie terrestre au Nord et à l'Est.

#### La projection de force et de puissance

En raison de leurs valeurs intrinsèques de nature avant tout militaire, les forces navales ont joué leur rôle le plus important lors des conflits *post*-guerre froide de grande intensité. Combinant rapidité, flexibilité et polyvalence, elles ont su se rendre indispensables au bon déroulement des conflits *post*-modernes, tels que la guerre du Golfe en 1991 (*Desert Storm*) ou la campagne aérienne de l'OTAN contre la RFY en 1999 (*Allied Force*). De telles opérations, devant répondre aux impératifs politiques que sont la rapidité de la résolution de la phase militaire du conflit, le "zéro mort" chez soi et le "minimum de dommages collatéraux" chez l'adversaire, accordent une place prépondérante à la doctrine de la guerre aérienne à distance<sup>25</sup>. C'est dans ce cadre qu'est apparu, dès l'opération *Desert Storm* en 1991, un malentendu médiatique, en ce sens que l'accent prioritaire fut dès lors faussement porté par les

<sup>24</sup> Propos rapportés par AFP, *Opération navale occidentale : réaction du porte-parole de la FORPRONU*, 10 juillet 1992.

<sup>25</sup> C'est le colonel des forces aériennes américaines John Warden III qui, en 1988, soit plus de deux ans avant l'opération *Desert Storm*, offre dans son *Air Campaign, Planning for Combat*, une vision théorico-pratique de l'usage potentiel et souhaité des forces aériennes en vue de gagner une guerre conventionnelle limitée. John WARDEN, *La campagne aérienne : planification en vue du combat*, traduction, Paris, Economica, 1998 (publication originale : 1988).

médias sur les forces aériennes ou les opérations aéroterrestres, aux dépens de la composante maritime. Or, les forces navales, bien que davantage discrètes, jouent un rôle primordial : pour le prépositionnement des forces avant le conflit, pour la très lourde logistique de guerre et l'acheminement des unités terrestres sur le théâtre d'opération, pour maintenir un blocus efficace, pour les frappes contre la terre en profondeur par des avions embarqués ou des missiles de croisière à longue portée, et enfin, le cas échéant pour permettre un débarquement de force si la situation tactique le demande.

Finalement les forces navales peuvent également jouer un rôle de premier ordre en tant qu'acteur d'une guerre d'agression (au sens de la Charte des Nations Unies) ; mais cela sort du cadre de l'étude de la gestion des conflits, puisqu'il ne s'agit plus d'éviter ou de mettre fin à une situation conflictuelle, mais de soi-même engendrer de manière directe un conflit armé. Notons donc simplement au passage que le rôle des forces navales y est similaire à une opération de gestion de conflit avec un usage de moyens importants, telle que *Desert Storm*. En Europe, seules les forces navales britanniques ont participé à une telle opération, lors de l'invasion de l'Irak en 2003 (*Iraqi Freedom*).

En résumé, les forces navales jouent un rôle très important dans la gestion des conflits ; leurs capacités inhérentes décrites plus haut leur confèrent une valeur opérationnelle indiscutable. En outre, pour toutes opérations d'envergure, leurs fonctions ne peuvent en aucun cas être assumées intégralement par d'autres moyens, notamment aériens. Ceci dit, excepté lors de missions humanitaires ou d'OMP, leurs actions restent d'ordre militaire, et en conséquence relativement violentes, ce qui, dans l'absolu, demeure philosophiquement incompatible avec l'idéal pacifique propre à la résolution des conflits. Cependant, cette dernière considération ne se limite pas aux seules forces navales, mais s'applique à toutes les forces armées engagées dans la gestion de conflits.

*La pratique européenne de prévention et de gestion des crises et des conflits : que révèle l'analyse du rôle des forces navales ?*

L'analyse du rôle des forces navales dans la prévention et la gestion des crises et conflits en période *post*-guerre froide permet de faire ressortir plus généralement trois caractéristiques déterminantes de la pratique de prévention et gestion des crises et des conflits par les Européens.

**Le multilatéralisme de la prévention et de la gestion des crises et des conflits**

A partir de l'analyse du rôle des forces navales, nous constatons qu'à de rares exceptions près, plus aucune opération navale n'est envisagée et réalisée hors d'un cadre multilatéral et inter-organisationnel. En fait, les seuls domaines où les forces navales européennes agissent encore dans un cadre majoritairement national sont les suivants : la surveillance côtière et la police en mer (en raison de la territorialisation de la mer dans les 12 milles), le contrôle des pêches (en raison des compétences nationales dans les zones économiques exclusives), ou encore la diplomatie navale (une activité dont les objectifs restent très souvent d'essence nationale). En dehors de cela, et notamment en ce qui concerne la prévention et la gestion des conflits, nous sortons largement du contexte national. Les Etats s'engagent sous mandat d'institutions internationales telles que l'OTAN, l'UE/UEO ou l'ONU, et opèrent au sein de *task forces* multilatérales.

Outre l'évident partage de valeurs communes, cette tendance s'explique par une certaine recherche de crédibilité politique. En effet, dans des régimes démocratiques, toute opération militaire, mais particulièrement celles qui atteignent un certain seuil d'intensité, nécessite de se justifier aux yeux des citoyens, ainsi que dans une moindre mesure des Etats tiers. Cela s'obtient plus facilement lorsqu'une grande partie de la "Communauté

internationale" soutient l'opération<sup>26</sup>. En fait, plus celle-ci est soutenue de manière unanime (comme pour la guerre contre les Talibans et l'organisation terroriste Al Qaïda en Afghanistan), plus elle semble se justifier ; dans le cas contraire (comme l'invasion de l'Irak en 2003), il en résulte une perte de crédibilité politique pour les acteurs concernés. Par ailleurs, à l'heure des restrictions budgétaires et des limitations matérielles qui en résultent, il est souvent nécessaire, notamment pour les Européens, de mettre leurs capacités militaires en commun pour obtenir un résultat probant ; de même, la participation d'alliés peut s'avérer très importante financièrement, y compris cette fois pour les Etats-Unis, en termes de partage des coûts de l'opération qui peuvent s'avérer très lourds.

Quelles en sont les conséquences ? Concrètement, cette pratique multilatérale confère une certaine puissance aux Européens, inconcevable dans un cadre strictement national. Cette pratique d'action commune renforce en outre l'intégration opérationnelle de la défense en Europe, surtout lorsqu'il s'agit de coopération hors OTAN. En revanche, au niveau de l'image produite, les conséquences sont plus mitigées. En effet, si le fait d'agir en coalition peut de prime abord donner une image d'unité du continent européen dans l'action, en y regardant de plus près, nous constatons que derrière chaque opération de grande envergure à laquelle les Européens participent, nous retrouvons l'OTAN en général et les Etats-Unis en particulier (*Desert Storm, Sharp Guard, Allied Forces, Enduring Freedom, Active Endeavour*). L'image qui en résulte peut alors donner, parfois à tort, l'impression que tout se décide en fait à Washington, et que derrière divers paravents institutionnels, ce sont les Etats-Unis qui imposent leurs vues, notamment par le biais de l'OTAN. Cela donne parfois lieu à un amalgame entre des opérations de nature plutôt pacifique (*Active Endeavour* par exemple) et la politique unilatérale, voire hégémoniste, de la "première Puissance mondiale" (symbolisée par

<sup>26</sup> Nous sommes conscients que l'expression "Communauté internationale" est dénuée de sens pratique, puisque par définition une communauté devrait partager les mêmes valeurs et les mêmes intérêts, ce qui est loin d'être le cas. De plus, l'idée d'universalité qu'elle confère n'est pas conforme à la réalité.

l'invasion de l'Irak en 2003). Par exemple, le parti communiste grec organise régulièrement des manifestations lorsque des bâtiments de la STANAVFORMED font une escale officielle en Grèce, car ils symboliseraient les Etats-Unis et leur politique ; cela fut particulièrement le cas en février 2003 en raison du contexte international, lorsque nous pouvions lire sur les banderoles des manifestants "NATO Killers Go Home"<sup>27</sup>.

### **Les divergences dans l'intensité des opérations envisagées**

De manière générale, tous les Etats européens, membres ou non de l'OTAN, expriment l'idée que la sécurité ne doit désormais plus se concevoir selon une approche territoriale, mais qu'il s'agit d'une notion transnationale nécessitant d'intervenir en amont, c'est-à-dire hors des frontières nationales ou européennes<sup>28</sup>. Cela se vérifie du Royaume-Uni (dont les forces armées sont très largement employées à l'étranger) à la très neutre Suisse (qui participe notamment à la KFOR au Kosovo), en passant par les Etats baltes (qui n'hésitent pas à engager leurs faibles moyens dans des exercices ou des opérations de l'OTAN).

En réalité, l'exemple de la participation aux opérations navales illustre les divergences existant entre les Etats quant à l'intensité militaire des opérations envisagées. Selon la Constitution, la tradition, l'opinion publique du moment, ou simplement les moyens à disposition, les Européens ne conçoivent pas de la même manière leur participation à des missions de prévention et de gestion des conflits consistant à projeter la sécurité à l'extérieur de leurs

<sup>27</sup> AFP, *Des banderoles contre l'OTAN déployées au port du Pirée*, 19 février 2003. De grandes manifestations eurent également lieu dans des conditions similaires les six et sept juillet 2001 à Thessalonique. AFP, *Manifestation à Salonique contre l'arrivée de navires de l'OTAN*, 8 juillet 2001.

<sup>28</sup> Cette idée est synthétisée dans une étude parue dans les Cahiers du GIPRI. Giovanni ARCUDI, "Forces de police et forces armées, sécurité et défense : où sont les frontières ?", in Giovanni ARCUDI, Michel LIECHTI, Marisa VONLANTHEN, *Frontières entre police et armée*, Cahiers du GIPRI, No 2, 2004, notamment pp. 19-27.

frontières. Dans le domaine naval, nous pouvons différencier trois groupes selon l'intensité militaire des opérations auxquelles chaque Etat accepte, pour des raisons politiques ou de moyens, de participer : premièrement, la France et le Royaume-Uni engagent leur marine dans tous types d'opération, sans limite d'intensité, y compris lorsqu'il s'agit de bombardements stratégiques. Deuxièmement, les autres membres importants de l'OTAN (et plus particulièrement l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal) engagent leur marine dans de nombreuses opérations, y compris de projection de force, sans toutefois aller jusqu'aux opérations de bombardements. Enfin, troisièmement, les Etats traditionnellement neutres (Finlande, Irlande, Suède) ou aux faibles ressources (Etats baltes) ne participent qu'aux opérations de faible intensité telles que les OMP par exemple.

En conséquence, nous constatons qu'il n'est pas encore possible de parler d'unité européenne en termes d'action militaire comme l'illustre l'exemple de la gestion des conflits par des moyens navals. Au sein de l'Union européenne, ces divergences limitent le plus petit dénominateur commun aux opérations de Petersberg, chacun contribuant en outre selon son désir. Finalement, seule l'OTAN donne une image plus unifiée, même si en pratique les membres se sentent finalement libres de contribuer aux opérations de prévention et de gestion des conflits selon leur propre volonté et intérêt national.

### **Le lien entre prévention et gestion des crises et des conflits**

L'exemple des forces navales en Europe démontre que prévention et gestion des conflits sont deux domaines plus liés qu'il n'y paraît au premier abord. En effet, les moyens utilisés sont souvent fongibles, c'est-à-dire que les mêmes unités sont en mesure d'être engagées tant dans des missions de prévention que de gestion de crises et de conflits ; elles le sont d'ailleurs parfois en même temps. Par exemple, lors de la phase initiale de l'opération *Enduring Freedom*, les forces navales françaises, et notamment le porte-avions *Charles de Gaulle*, ont été engagées en parallèle dans

des opérations aéronavales au-dessus de l'Afghanistan (de nature clairement offensive) et dans des tâches de surveillance de la fuite éventuelle de terroristes par voie maritime (présence dissuasive et contrôle). En termes navals, la limite entre une opération de stabilisation (telle que la présence et la surveillance en mer) et une intervention armée proprement dite est souvent très floue en pratique, parce que la rapidité d'adaptation et la polyvalence des unités navales ne les cantonnent pas dans une tâche unique et prédéfinie. En outre, le fait que des unités soient très souvent présentes sur zone avant le début d'un conflit (prépositionnement) diminue de manière significative le délai nécessaire à leur engagement. Par exemple, en hiver 1999, à la veille de l'opération *Allied Force* en Yougoslavie, de nombreuses unités navales alliées (dont l'ensemble de la STANAVFORMED) croisaient déjà en Adriatique.

En conséquence, le déploiement et les opérations menées par les marines européennes et américaines (telle *Active Endeavour* en Méditerranée) sont parfois mal perçues par les gouvernements du Sud, y compris lorsqu'il s'agit d'opérations à la base purement préventives et non interventionnistes, cela justement parce qu'il est difficile de définir une frontière précise entre les deux. Cependant, rappelons que du côté des Puissances intervenantes, ce flou représente un avantage opérationnel indiscutable.

### *Conclusion et perspectives*

La fin de la guerre froide, c'est-à-dire du risque permanent de voir éclater une guerre totale et potentiellement nucléaire, a mené à une large redéfinition de la politique de sécurité et d'emploi des forces armées (particulièrement en Europe et aux Etats-Unis).

Premièrement, au niveau théorique, le concept de sécurité a été élargi à des aspects dépassant la simple défense du territoire : à la sécurité nationale s'ajoute désormais la sécurité humaine et sociétale<sup>29</sup>. En ce sens la littérature concernant la prévention et la

<sup>29</sup> Pour une analyse de l'élargissement du concept de sécurité, voir par exemple

gestion des conflits s'est largement diversifiée, pour inclure des réflexions allant au-delà de l'analyse militaire classique, telles que la promotion des droits de la personne humaine, le respect de la diversité culturelle, ou encore la protection de l'environnement et l'accès aux ressources naturelles.

Deuxièmement, au niveau pratique, la notion de sécurité au sens large s'est substituée à celle trop restreinte de défense devenue obsolète. Dès lors, les menaces transnationales, telles que les conflits aux frontières de l'Union, la prolifération d'armes de destruction massive, le terrorisme international, la criminalité transnationale, l'immigration clandestine ou encore la pollution et l'exploitation des biens communs, sont venues, dans l'agenda des Etats, compléter, sinon parfois remplacer, les menaces traditionnelles à l'intégrité du territoire national. En conséquence, la sécurité en période *post*-guerre froide ne se comprend plus en termes de défense nationale ou territoriale, mais doit s'envisager de manière "déterritorialisée"<sup>30</sup>, d'où l'importance capitale de projeter la sécurité au-delà des frontières nationales et européennes. Ainsi, les actions de prévention et de gestion des crises et des conflits gagnent toute leur importance en période *post*-guerre froide, puisqu'il s'agit bien de gérer les risques en amont, d'intervenir à l'extérieur, tout en ayant comme but final d'assurer sa propre sécurité, parfois au travers de la sécurisation des autres.

L'engagement des forces navales dans la prévention et la gestion des crises et conflits, bien que par essence de nature militaire (les

David A. BALDWIN, "Security Studies and the end of the Cold War", *World Politics*, No 48, October 1995, pp. 117-141 ; Barry BUZAN, Ole WEAVER and Jaap WILDE (de), *Security: A new Framework for analysis*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1998 ; Keith KRAUSE and Michael C. WILLIAMS, "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", *Mershon International Studies Review*, No 40, Supplement 2, October 1996, pp. 229-254 ; Francisco ROJAS ARUVENA, "La sécurité humaine : un nouveau concept de sécurité au XXI<sup>e</sup> siècle", *Forum du Désarmement*, UNIDIR, No 2, 2002, pp. 7-16.

<sup>30</sup> Ce concept a été mis en avant par Giovanni Arcudi, de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales. Voir notamment Giovanni ARCUDI, "Forces de police et forces armées, sécurité et défense : où sont les frontières ?", *op. cit.*

forces navales n'étant à notre époque rien d'autre que des marines de guerre au spectre d'action étendu), nous permet de mettre en avant cette problématique de la modification actuelle du concept de sécurité. En effet, comme nous l'avons remarqué, les opérations navales de la période *post*-guerre froide se caractérisent par une volonté de projection de la sécurité hors des frontières nationales et européennes, de même que par une prise en compte de nouvelles menaces tantôt indirectes (conflits régionaux aux portes de l'Europe) tantôt non étatiques (terrorisme international) mais toujours transnationales, et enfin par un multilatéralisme dans l'approche retenue. Cela illustre clairement l'évolution conceptuelle et pratique des questions de sécurité dans l'Europe d'après 1989.

Au vu des réalisations opérationnelles observées plus haut, nous pensons que les forces navales, peut-être davantage que les autres armes, ont aujourd'hui effectué une grande part de leur nécessaire transition d'une institution de défense nationale et strictement militaire vers une institution adaptée aux besoins de l'ère *post*-guerre froide, c'est-à-dire raisonnant également en termes de sécurité transnationale et humaine. Cette rapide transition est sans doute due avant tout à la flexibilité, la polyvalence et l'interopérabilité propres aux forces navales, qui les prédisposaient à aborder ce bouleversement de manière rapide et efficace.

Ainsi, nous affirmons que les forces navales constituent un excellent laboratoire d'étude pour discuter des applications pratiques de l'élargissement du concept de sécurité et de la "déterritorialisation" de cette dernière.



# L'apport de l'arbitrage dans la prévention et la résolution des conflits internationaux

Ousmane DIALLO<sup>1</sup>

## *Résumé*

*Excellent moyen de règlement des différends interétatiques, l'arbitrage joue un rôle déterminant dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits. L'aspect préventif est symbolisé par l'obligation d'arbitrage assumée par les Etats avant la survenance du différend. Cette obligation découle d'une clause compromissoire ou d'un traité d'arbitrage. Toutefois, avec ou sans engagement préalable, il est souvent nécessaire de négocier un compromis pour soumettre le litige à l'arbitrage. Ces négociations, qui peuvent se poursuivre en marge de la procédure, participent de la gestion du conflit. Enfin, celui-ci est en principe définitivement résolu par la sentence arbitrale qui est une décision obligatoire que les parties doivent exécuter de bonne foi.*

Dans son acception la plus large, l'arbitrage apparaît synonyme de règlement pacifique des différends internationaux. Il constitue à ce titre l'antithèse du recours à la force et englobe tous les moyens pacifiques de règlement, notamment ceux qu'énumère l'article 33

<sup>1</sup> L'auteur tient à remercier MM. Der Rogatien PODA et Florian AUMOND pour la relecture de ce texte.

paragraphe 1 de la Charte des Nations Unies. Ainsi le professeur ABI-SAAB évoque-t-il dans son cours général de droit international de La Haye, "l'arbitrage dans le sens large, c'est-à-dire du règlement pacifique des différends"<sup>2</sup>.

Dans une conception médiane, le terme d'arbitrage s'entend des modes juridictionnels de résolution des conflits internationaux. Il englobe, dans un même ensemble le règlement arbitral et judiciaire. Le domaine de l'arbitrage s'étend donc à toute procédure mise en œuvre devant un tribunal, peu importe qu'il soit *ad hoc* ou préétabli. C'est certainement cette conception qu'exprimait le juge Hudson, lorsqu'il a récusé la tendance qui s'est progressivement affirmée de distinguer entre l'arbitrage et la justice internationale : une distinction qui lui apparaît, au mieux, "*quite unnecessary*", au pire "*tends to engender confusion*"<sup>3</sup>.

Enfin, dans son sens le plus restreint, qui sera retenu ici, l'arbitrage renvoie à la signification qui lui est donnée par les conventions de codification de La Haye<sup>4</sup>. Il désigne le règlement des litiges entre Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit. A ce titre, il se distingue non seulement des modes diplomatiques de résolution des conflits, mais aussi de la justice internationale permanente. Il occupe ainsi une place de choix dans la panoplie des modes de règlement pacifique des différends internationaux.

Par rapport aux procédés diplomatiques de règlement des conflits, l'arbitrage présente l'avantage de déboucher sur une sentence obligatoire pour les parties, et de ce fait, il est mieux à même de fournir une solution définitive au différend. Il est en effet généralement admis que "le recours à l'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence"<sup>5</sup>. De ce

<sup>2</sup> Georges ABI-SAAB, "Cours général de droit international public", *RCADI*, La Haye, Tome 207, 1987, p. 228.

<sup>3</sup> Manley O. HUDSON, *International Tribunals: Past and Future*, Washington, 1944, p. 100 (cité par Louis B. SOHN, "The Function of International Arbitration Today", *RCADI*, La Haye, Tome 108, 1963, pp. 1-113, spéc. p. 22).

<sup>4</sup> Cf. l'article 37 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907.

<sup>5</sup> Art. 37, al. 2 Convention de La Haye du 18 octobre 1907.

point de vue, le souci d'efficacité peut conduire les Etats à préférer l'arbitrage aux modes politiques de règlement.

Une efficacité semblable est certes à attendre de la justice internationale<sup>6</sup>, mais par rapport à celle-ci, l'arbitrage peut faire valoir deux atouts majeurs : une pratique multiséculaire et une flexibilité qui lui assure la faveur des Etats<sup>7</sup>, lesquels le considèrent en principe plus adapté que le règlement judiciaire aux exigences de la souveraineté. Par ailleurs, s'ils reposent tous deux sur le consentement des parties qui décident librement d'y recourir, seul l'arbitrage continue de préserver leur autonomie qui se manifeste également dans la composition du tribunal arbitral et dans la détermination des règles de procédure.

Si l'apport de l'arbitrage dans la gestion des conflits est évident et explique amplement la préférence que les parties manifestent pour ce mode de règlement et si son efficacité dans la résolution des conflits est généralement reconnue, il en va différemment de son rôle préventif très souvent évoqué mais rarement démontré.

### *L'arbitrage et la prévention des conflits internationaux*

Comme beaucoup d'autres auteurs, le professeur Pierre LALIVE reconnaît à l'arbitrage

"un rôle préventif extrêmement important. Une bonne clause arbitrale, bien rédigée, joue un rôle préventif considérable, de même qu'un arbitrage bien

<sup>6</sup> Certains auteurs attribuent aux arrêts des Cours de Justice internationales une autorité supérieure à celle reconnue aux sentences arbitrales pour la simple raison qu'il existe des cas de nullité des sentences alors que les arrêts de la CIJ, par exemple, ne peuvent faire l'objet d'un recours en nullité, ni devant la Cour, ni devant un autre organe.

<sup>7</sup> Sur "l'ancienneté de l'arbitrage", voir Dominique CARREAU, *Droit international*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Pédone, 1997, p. 585, n° 1393. Sur la flexibilité de l'arbitrage, voir Lucius CAFLISCH, "L'avenir de l'arbitrage interétatique", *AFDI*, Paris, 1979 (Vol. 25), pp. 9-45, spéc. p. 12.

engagé se termine dans de nombreux cas par une transaction, ce qui est un succès en soi<sup>8</sup>.

Il faut préciser, cependant, que la notion de prévention envisagée ici, s'applique surtout au choix anticipé du moyen de règlement convenu par les parties. Il n'en demeure pas moins que, souvent, les parties qui ont préalablement assumé une obligation d'arbitrage, sont mieux disposées à déployer d'importants efforts pour aplanir leurs divergences, évitant ainsi la cristallisation du litige et l'éventuelle conséquence de devoir en confier le règlement à un tiers, conformément aux prévisions de la convention d'arbitrage.

Le caractère préventif se manifeste surtout dans l'obligation d'arbitrage assumée par les Etats avant la naissance du litige. Seuls le traité d'arbitrage préalable et la clause compromissoire sont donc réellement concernés par la prévention. Nous venons de voir que les parties recourent à l'arbitrage plutôt qu'à la voie judiciaire ou diplomatique essentiellement pour bénéficier des multiples avantages reconnus au premier. Néanmoins, après la survenance du différend, il est rare qu'elles manifestent la même diligence à voir le litige tranché. En règle générale pendant que le demandeur s'active pour la constitution rapide du tribunal arbitral, le défendeur traîne les pieds et montre peu d'enthousiasme à maintenir son acceptation de la résolution arbitrale du litige. Ce changement d'attitude de sa part s'explique notamment par le fait que les avantages qui avaient motivé les deux parties à donner leur consentement anticipé à l'arbitrage se révèlent maintenant plus profitables au demandeur, qui semble le seul à avoir intérêt au règlement rapide et définitif du différend.

Partant de ce constat, s'il était toujours donné aux parties la possibilité de deviner, avec une certaine fiabilité, leur position procédurale dans la résolution des litiges susceptibles de les opposer dans le futur, peu de conventions d'arbitrage seraient conclues. Logiquement, une des parties, vraisemblablement celle

<sup>8</sup> Pierre LALIVE, "Conclusion" in *Resolution Methods for Art-Related Disputes*, Centre du Droit de l'art, Vol. 11, Zurich, Schulthess, 1999, pp. 235-240, spéc. p. 236.

qui croit occuper la position de défenderesse potentielle serait réticente à conclure l'accord compromissaire, du moins en l'absence de contrepartie dûment identifiée. Le recours à l'arbitrage revêtirait alors un caractère des plus exceptionnels. Cependant, les choses ne se présentent pas avec autant de clarté, l'obligation d'arbitrage recèle habituellement des secrets qui ne se révèlent aux parties qu'une fois venu le temps de sa mise en œuvre.

En effet, au moment où les Etats concluent une clause compromissaire, les éventualités sont encore très nombreuses et concernent à la fois la survenance d'un litige et la diligence que sa résolution exigera de chaque plaideur. Les Etats qui contractent une obligation préalable d'arbitrage ne perdent pas de vue cette réalité. Ils demeurent parfaitement avertis que l'engagement qu'ils s'approprient à prendre s'apparente à une sorte

"de voyage vers l'inconnu" en ce sens que l'Etat qui le souscrit ignore, au moment de le faire, si des litiges vont effectivement surgir et quels seront leur nombre, leur contenu et, surtout, leur importance. Le risque ainsi couru est particulièrement élevé si le mode de règlement choisi est de type juridictionnel et se termine par une décision contraignante<sup>9</sup>.

De manière générale, les Etats apparaissent donc plutôt réticents à assumer des engagements de règlement juridictionnel préalablement à la survenance d'un différend. Contrairement à la pratique en droit interne, où la clause compromissaire est en principe considérée être la base la plus fréquente de la procédure arbitrale, en matière d'arbitrage interétatique, le compromis demeure privilégié. Ainsi, pour le professeur Lucius CAFLISCH :

"La solution la plus fréquente choisie est celle de l'accord *ad hoc* : les Etats parties à un litige concret déjà né concluent un accord, dénommé "compromis", qui confie le règlement de ce litige – et lui seul – à un tiers"<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Lucius CAFLISCH, "Cent ans de règlement pacifique des différends interétatiques", *RCADI*, Académie de Droit international, La Haye, Tome 288, 2001, pp. 249-467, spéc. p. 288.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 287.

En dépit de la conscience marquée des gouvernements relativement à l'incertitude associée à la clause compromissoire et au traité d'arbitrage préalable, force est de constater qu'ils continuent tout de même de faire appel à la technique dite de l'arbitrage obligatoire. Il convient de préciser que :

"le terme "obligatoire" n'implique pas l'idée d'une juridiction imposée aux Etats. Toute juridiction internationale est volontaire en ce sens qu'elle tire son origine et son autorité de l'acceptation volontaire des Puissances justiciables"<sup>11</sup>.

La référence au caractère obligatoire de la procédure arbitrale signifie seulement que les Etats ont d'ores et déjà donné leur consentement à l'arbitrage de sorte que, en cas de différend, ils sont "tenus de s'en remettre à l'arbitre" dont l'intervention ne peut "plus être exclue ou paralysée par la résistance de l'un d'eux ou par un désaccord entre eux"<sup>12</sup>.

Loin de manifester une quelconque légèreté dans la conduite des affaires de l'Etat par les gouvernements intéressés, la technique de l'engagement préalable d'arbitrage leur fournit, au contraire, une excellente ouverture vers le règlement juridictionnel de leurs différends. A défaut de pouvoir empêcher qu'un litige surgisse entre eux, ils en préviennent l'effet perturbateur sur leurs relations amicales par la conclusion anticipée d'un accord d'arbitrage. Ils savent parfaitement qu'après la survenance du différend, il est en principe très difficile de négocier le compromis ouvrant l'accès à l'arbitrage. En effet :

"L'acceptation de moyens de RPD faisant intervenir une tierce partie pour régler des litiges à venir revêt un intérêt particulier pour les *Etats petits et moyens*, notamment les pays en développement, pour qui une procédure –

<sup>11</sup> D. SCHINDLER, "Les progrès de l'arbitrage obligatoire depuis la création de la Société des Nations", *RCADI*, La Haye, Tome 25, 1928, pp. 233-364, spéc. pp. 238-239.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 239.

notamment juridictionnelle – devant un tiers constitue le seul moyen d'affronter *sur un pied d'égalité* un adversaire plus puissant<sup>13</sup>.

La prise en compte des difficultés de conclusion du compromis et sa conséquence éventuelle (rupture de la paix) relativisent les risques encourus par la souscription anticipée d'une obligation d'arbitrage. Ainsi, en contractant un engagement d'arbitrage visant des litiges éventuels, les Etats manifestent leur commun désir d'en prévenir la survenance. S'ils n'y parviennent pas toujours, ils s'assurent au moins qu'en cas de différend, il sera tranché par un organe arbitral dont la sentence oblige les Etats en litige.

Il reste cependant que, assez souvent, l'adoption conjointe d'un engagement préalable d'arbitrage procède davantage d'une arrière-pensée stratégique que d'une véritable réciprocité des intérêts découlant du choix effectué. Derrière l'objectif commun affiché par les parties, se profile l'espoir de chaque partie qu'en cas de différend, son intérêt sera de l'arbitrer, la convention d'arbitrage obligeant son adversaire à s'y soumettre le cas échéant. Il s'agit bien là du schéma de départ, caractérisé par un double accord, à la fois sur les droits substantiels et sur la voie de résolution des litiges susceptibles d'en découler. Mais s'agissant de ce dernier aspect, l'accord intervenu apparaît des plus fragiles. La réciprocité des intérêts qui le sous-tend semble beaucoup plus virtuelle que réelle.

C'est probablement pour cette raison que souvent, lorsqu'un différend naît et qu'il est question d'organiser l'arbitrage convenu, l'enthousiasme de départ n'est plus qu'un souvenir lointain, remplacé par la tentation à la dérobade et à l'obstruction procédurale de la part de l'une des parties, si toutes ne recourent pas, alternativement, aux manœuvres dilatoires<sup>14</sup>. À tort ou à raison, l'engagement d'arbitrage est alors remis en cause, au différend portant sur les droits substantiels des parties s'ajoute un désaccord sur la vocation arbitrale du litige. Le tout se traduit, sur le plan

<sup>13</sup> Lucius CAFLISCH, "Cent ans de règlement pacifique des différends interétatiques", *op. cit.*, p. 288. RPD = règlement pacifique des différends.

<sup>14</sup> Emmanuel GAILLARD, "Les manœuvres dilatoires des parties et des arbitres dans l'arbitrage commercial international", *Revue de l'arbitrage*, 1990, p. 759.

procédural, par la multiplication des exceptions d'incompétence adressées au tribunal arbitral. Or, sur le plan international, cette seconde contestation revêt un caractère d'une extrême gravité.

En effet, l'échec de l'arbitrage interétatique accentue le risque de voir les Etats recourir à la force armée pour trouver une solution à leurs différends. Sous cet angle, l'arbitrage sert la cause de la paix et vise à prévenir la guerre. Le mouvement pacifiste de la fin du 19<sup>e</sup> au début du 20<sup>e</sup> siècles fondait un grand espoir sur l'arbitrage comme moyen de résolution des différends internationaux. L'efficacité de l'arbitrage, faisait-on valoir, incitera les Etats à y recourir plutôt que de s'exposer mutuellement au péril lié à l'éclatement d'un conflit armé. En faisant régner la justice entre les Nations, l'arbitrage contribuera au maintien de la paix dans le monde. L'arbitrage constitue, par conséquent, un moyen juridictionnel destiné à fournir aux Etats une alternative à la guerre.

Les arbitrages organisés entre certaines puissances européennes et le Venezuela montrent amplement combien ce mode de règlement peut permettre de prévenir et éviter un conflit armé. En effet, suite à des guerres civiles ayant déchiré cette république bolivarienne, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie se plainquirent des souffrances infligées à leurs ressortissants et exigèrent une réparation adéquate à déterminer par un tribunal arbitral. Le règlement arbitral fut cependant refusé par le Venezuela, qui lui préférait la compétence exclusive de ses propres juridictions. Cette solution fut à son tour rejetée par les puissances européennes qui ont estimé que les tribunaux vénézuéliens ne présentaient pas les garanties requises pour connaître de telles réclamations. Pour sortir de l'impasse, les puissances européennes décidèrent alors de recourir à des mesures coercitives à l'encontre du Venezuela. C'est ainsi qu'elles saisirent certains de ses navires et imposèrent un blocus sur ses ports. La force de telles mesures ne tarda pas à briser la résistance du Venezuela qui se résolut finalement à accepter l'arbitrage.

Sur cette base, il est permis de s'interroger sur l'impact réel de la prohibition du recours à la force sur la disposition des Etats à recourir à l'arbitrage. Rappelons que l'évolution vers une telle interdiction avait été amorcée dans le Pacte de la Société des

Nations avant d'être fermement consacrée par le Traité général de renonciation à la guerre du 27 août 1928 (le fameux Pacte Briand-Kellogg), puis elle a été renforcée dans la Charte des Nations Unies (art. 2, paragraphe 4).

Pour certains auteurs, cette évolution est de nature à favoriser le règlement arbitral des différends internationaux, comme le prouve l'adoption, peu après, de l'Acte général d'arbitrage considéré comme un complément naturel au Pacte Briand Kellogg<sup>15</sup>. Ainsi, pour le professeur VIRALLY, l'obligation de règlement pacifique, en particulier celle qui découle d'un traité multilatéral à portée universelle, s'analyse comme "un corollaire à l'interdiction du recours à la force (ou avant que le principe ait été accepté, un substitut à cette interdiction)"<sup>16</sup>.

D'autres apparaissent plus réservés, estimant que :

"le mouvement tendant à obtenir une plus grande compétence obligatoire ne peut plus tirer son énergie des forces émotives et politiques qui l'ont soutenu lorsqu'il était possible de le présenter comme étant l'alternative de la guerre et une garantie de la paix"<sup>17</sup>.

Dans le même sens, le professeur Alain PELLET constate que :

"par un apparent paradoxe, le principe de l'interdiction du recours à la force peut contribuer à tenir les Etats, ou certains d'entre eux, éloignés du prétoire : "une fois que la puissance militaire est écartée comme moyen de règlement des différends, l'intérêt des faibles pour le règlement par des tiers s'amenuise considérablement"<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Lucius CAFLISCH, "L'avenir de l'arbitrage", *op. cit.*, p. 12, note 18.

<sup>16</sup> Michel VIRALLY, "Panorama du droit international contemporain : cours général de droit international public", *RCADI*, La Haye, Tome 183, 1983, pp. 9-382, spéc. p. 238.

<sup>17</sup> Clarence W. JENKS, "Compétence obligatoire des instances judiciaires et arbitrales internationales", *Rapport à l'Institut de Droit international* (session d'Amsterdam), *AIDI*, Vol. 47, 1957-I, pp. 34-322, spéc. p. 179.

<sup>18</sup> Alain PELLET, "Le glaive et la balance. Remarques sur le rôle de la C.I.J. en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales", in Y. Dinstein, ed., *International Law at a Time of Perplexity, Essays in Honour of Shabtai Rosenne*,

Quoi qu'il en soit, le caractère pacificateur de l'arbitrage est très largement reconnu. Il ressort également de l'article 48 de la Convention de La Haye de 1907 qui dispose que lorsqu'un conflit aigu menace d'éclater entre deux Etats signataires de la Convention, les autres Puissances contractantes ont le devoir de leur rappeler que la Cour permanente leur est ouverte. Les liens entre l'arbitrage et la guerre sont ainsi très complexes. Les Etats recourent à l'arbitrage plutôt qu'à la force armée.

Inversement, certains soutiennent que l'éclatement de la guerre met fin au compromis. Il en est ainsi, affirme le professeur CAVARÉ :

"lorsque l'arbitrage institué pour éviter un conflit imminent n'empêche pas ce dernier d'éclater, malgré la tentative pacifique des Parties. Il pourrait en être ainsi encore, mais le cas est plus théorique que pratique, si de graves difficultés s'élevaient entre les Etats signataires du compromis à l'occasion de ce dernier, au point de susciter un conflit armé<sup>19</sup>. Dans ces deux hypothèses, la guerre met fin au traité, car le compromis n'a évidemment plus sa raison d'être"<sup>20</sup>.

C'est précisément en raison de ces enjeux fondamentaux que la compétence de la compétence a très tôt été reconnue à tout tribunal international, comme un attribut qui lui est inhérent, une de ses caractéristiques intrinsèques. Un tribunal arbitral ne saurait donc se déclarer incompétent pour la simple raison que sa compétence est mise en doute par l'une des parties<sup>21</sup>. Selon le professeur Georges

Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1989, pp. 539-566, spéc. p. 543 (citant Guy de LACHARRIÈRE, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, p. 139).

<sup>19</sup> Dans une note de bas de page (note 40), l'auteur souligne que "L'hypothèse a failli se réaliser dans l'affaire de l'"Alabama", à l'occasion des dommages indirects dont les E.-U. demandaient la réparation".

<sup>20</sup> Louis CAVARÉ, *Le droit international public positif*, Tome II, 3<sup>e</sup> éd., mise à jour par Jean-Pierre QUÉNEUDEC, Paris, A. Pédone, 1969, p. 266.

<sup>21</sup> Dans l'affaire des *Optants hongrois* entre la Roumanie et la Hongrie, il fut soutenu que le tribunal arbitral dont la compétence était contestée devait se

SCELLE, "ce serait commettre un déni de justice" que de "refuser de juger sous prétexte qu'une compétence est contestée"<sup>22</sup>. Dans le même sens, MÉRIGNHAC ajoute que l'arbitre qui refuserait de juger "deviendrait moralement responsable, notamment de la guerre qui pourrait éclater. On doit dès lors admettre que l'arbitre qui a accepté sa mission est tenu de la remplir jusqu'au bout, comme un juge ordinaire"<sup>23</sup>.

Il est dès lors de la plus haute importance que la compétence des tribunaux internationaux pour statuer sur leur compétence puisse trouver un fondement solide en droit international. Dans l'affaire *Betsey* entre la Grande Bretagne et les Etats-Unis<sup>24</sup>, la compétence de la Commission mixte instituée par l'article 7 du Traité Jay du 19 novembre 1794 fut contestée. Pour y répondre, le Commissaire américain GORE exprima l'opinion que la Commission avait non seulement le pouvoir mais aussi le devoir de statuer sur sa compétence. "Depuis lors, le pouvoir du tribunal de déterminer sa compétence est un principe acquis de droit international"<sup>25</sup>. Il est expressément affirmé à l'article 14 du Projet de règlement pour la procédure arbitrale internationale<sup>26</sup>. En vertu de ce texte, "les arbitres doivent se prononcer sur les exceptions tirées de l'incompétence du tribunal arbitral"<sup>27</sup>.

Le principe est également affirmé, de manière tout à fait autonome (non subordonnée à la volonté des Parties), à l'article 73

déclarer incompétent ; cf. *Rec. TAM*, t. VII, p. 138.

<sup>22</sup> Georges SCELLE, "Le litige roumano-hongrois devant le Conseil de la Société des Nations", in *La réforme agraire roumaine en Transylvanie devant la justice internationale et le Conseil de la Société des Nations*, Paris, 1928, p. 309.

<sup>23</sup> Alexandre MÉRIGNHAC, *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, Paris, 1895, pp. 283-284.

<sup>24</sup> Albert G. de LAPRADELLE, Nicolas POLITIS, *Recueil des arbitrages internationaux*, Tome I, Paris, 1905, p. 63.

<sup>25</sup> *Commentaire sur le projet de Convention sur la procédure arbitrale*, adopté par la Commission du Droit international à sa cinquième session, document préparé par le Secrétariat des Nations Unies, New York, 1955, p. 46.

<sup>26</sup> *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1877, Tome I, p. 126.

<sup>27</sup> Toutefois, ce pouvoir n'est pas autonome. Il se fonde sur la volonté des parties qui sont présumées l'avoir donné aux arbitres, sauf clause contraire.

de la Convention de La Haye de 1907. Celui-ci autorise le tribunal arbitral "à déterminer sa compétence en interprétant le compromis ainsi que les autres Traités qui peuvent être invoqués dans la matière, et en appliquant les principes du droit"<sup>28</sup>. Adoptée dans les règlements de procédure de maints tribunaux arbitraux mixtes<sup>29</sup>, la compétence de la compétence fut reconnue par la CPJI, dans son avis du 28 août 1928, rendu dans l'affaire relative à l'*Interprétation de l'Accord gréco-turc du 1<sup>er</sup> décembre 1926*. La Cour releva, à cette occasion, le "principe suivant lequel, en règle générale, tout organe possédant des pouvoirs juridictionnels a le droit de se prononcer en premier lieu lui-même sur l'étendue de ses attributions"<sup>30</sup>.

L'exercice par le tribunal arbitral de la compétence de la compétence suppose toutefois qu'il ait pu être correctement établi<sup>31</sup>. Or, sa constitution peut être compromise par le désaccord entre les

<sup>28</sup> Karin OELLERS-FRAHM & Norbert WÜHLER, *Dispute Settlement in Public International Law. Texts and Materials*, Berlin, etc., Springer Verlag, 1984, pp. 5-16.

<sup>29</sup> Voir, par exemple, l'article 3 des règlements de procédure des tribunaux arbitraux mixtes germano-belge, austro-belge et bulgare-belge, *Rec. TAM*, Tome I, pp. 33, 171 et 231 ; l'article 87 des règlements de procédure des tribunaux arbitres franco-allemand, franco-bulgare et franco-autrichien, *Rec. TAM*, Tome I, pp. 44, 121 et 242 ; l'article 84 du règlement de procédure du tribunal arbitral mixte greco-allemand, *Rec. TAM*, Tome I, p. 61.

<sup>30</sup> *Protocole final*, article IV, série B, n° 16, p. 20 (cité dans *Commentaire sur le projet de Convention*, p. 47).

<sup>31</sup> Dans l'*affaire des traités de paix*, la Cour internationale de Justice a reconnu l'obligation pour les pays de l'Est impliqués de donner suite à la constitution du tribunal arbitral, demandée par les Alliés. Cependant, la Cour a nié la validité de l'intervention du Secrétaire général pour nommer l'arbitre des parties. Il en est résulté une reconnaissance claire de l'obligation d'arbitrage assortie d'une mise en œuvre dépendant des parties au différend. Le refus d'honorer cet engagement peut engager la responsabilité internationale des Etats intéressés mais cette responsabilité est difficile à sanctionner, en ce sens qu'elle n'est pas quantifiable et la Cour a exclu qu'un tiers intervienne pour constituer le tribunal arbitral à la place des parties. Cf. l'Avis consultatif de la CIJ relatif à l'affaire de l'interprétation des traités de paix conclus entre les Alliés et trois démocraties populaires de l'Europe orientale.

parties sur l'existence d'un différend ou si celui-ci est reconnu, sur le fait de savoir s'il entre ou pas dans le cadre de l'engagement arbitral assumé. Dans ce cas, l'art. 2, paragraphe 1 du modèle de règles de la CDI sur la procédure arbitrale a donné compétence à la CIJ pour statuer définitivement sur la question. Par ailleurs, cette Cour a reçu compétence, aux termes de l'article 31, "pour prononcer, sur la demande de l'une des parties, la nullité de la sentence pour l'une des raisons énoncées à l'article précédent"<sup>32</sup>.

### *L'arbitrage et la gestion des conflits internationaux*

La clause compromissoire ne remplit pas exactement le même rôle dans un contrat de droit privé que dans un traité international. Certes, dans un cas comme dans l'autre, elle exprime avant tout un choix positif visant le règlement arbitral des litiges. Mais ce choix n'a pas la même signification dans les deux cas. Dans les relations entre particuliers, le recours au juge est généralement garanti, à l'initiative individuelle de chaque partie. Le choix de l'arbitrage exclut la compétence des tribunaux étatiques et manifeste donc, de la part des parties, une certaine préférence pour une justice plus douce, moins autoritaire et propre à favoriser, dans le futur, la poursuite de relations amicales entre les parties.

Dans les relations internationales, la réalité est cependant toute autre. Les Etats n'étant soumis à un tribunal qu'en vertu de leur consentement, tout règlement juridictionnel interétatique ne peut revêtir qu'un caractère exceptionnel. Il en résulte que même lorsque des Etats acceptent d'anticiper la survenance d'un différend par la souscription d'une obligation d'arbitrage, ils s'attendent néanmoins, à ce que, le moment venu, s'instaure entre eux, une certaine négociation, sinon pour parvenir à un règlement amiable du différend, du moins pour la conclusion d'un compromis. Bien que

<sup>32</sup> Voir les commentaires de J. W. WARNER, "Appeal in Cases of Alleged Invalid Arbitral Awards", *AJIL*, 1932, t. 26, p. 132 ; Hersch LAUTERPACHT, "The Legal Remedy in Case of Excess of Jurisdiction", *British Yearbook of Int'l. Law*, 1928, pp. 117-120.

facultatif dans l'hypothèse envisagée, le compromis est utile et très fréquent dans la pratique. Il permet aux Etats de délimiter conjointement l'objet du litige et de confirmer leur disposition à recourir à la procédure prévue. Ainsi, dans les rapports entre souverains, la mise en œuvre d'une procédure arbitrale ne doit pas être précipitée. "Si deux Etats ont trop souvent recours à la justice internationale, leurs rapports risquent d'en souffrir. La conciliation, préférable à l'arbitrage, en est le complément indispensable"<sup>33</sup>.

Mode normal des relations internationales et "procédé naturel" de règlement des différends entre Etats, la négociation s'impose donc dans tous les cas, y compris en présence d'une obligation préalable d'arbitrage. Il ne saurait en être autrement car entre sujets de droit international, la volonté de coopération des parties reste la meilleure garantie de succès de la procédure. Dès lors, on ne s'étonnera guère de constater que, contrairement aux particuliers, les Etats sont peu enclins à introduire une requête unilatérale : "un Etat essaie souvent de s'assurer – avant d'engager une procédure arbitrale – du consentement de son adversaire"<sup>34</sup>. En conséquence, la pratique montre "que les parties ont souvent appliqué l'arbitrage "facultatif" même lorsqu'elles étaient engagées par un engagement d'arbitrage obligatoire"<sup>35</sup>.

Par voie de conséquence, l'obligation d'arbitrage international constitue, pour les parties qu'elle engage, une forte incitation à éviter la cristallisation du litige. Elles demeurent conscientes, en effet, du risque de voir le règlement du différend leur échapper au profit du tiers désigné. Une perspective généralement redoutée et qui contribue à tempérer l'intransigeance des Etats dans l'auto-interprétation qu'ils font de leurs droits et obligations. Ainsi, tout en défendant son propre point de vue, chaque partie prête une oreille attentive aux arguments opposés par l'adversaire. Avec ou sans l'aide d'un facilitateur, le dialogue s'instaure, les divergences finissent par être aplanies et, en l'absence de différend, l'obligation

<sup>33</sup> Cité par D. SCHINDLER, *op. cit.*, p. 262.

<sup>34</sup> Photini PAZARTZIS, *Les engagements internationaux en matière de règlement pacifique des différends entre Etats*, avant-propos de G. GUILLAUME, préface de D. BARDONNET, Paris, LGDJ, 1992, p. 250.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 249.

d'arbitrage demeure sans objet, elle conserve son aspect d'un mécanisme potentiel. Voilà l'effet souhaité d'une obligation préalable d'arbitrage : favoriser l'ajustement progressif des situations conflictuelles par l'utilisation des moyens diplomatiques et éviter, autant que possible, la survenance d'un différend et le recours à l'organe juridictionnel prévu, un dénouement souvent incertain et craint par les Etats puisque synonyme de soumission qui incommode le souverain. "Dans ce sens, écrit Mme PAZARTZIS, le principe est *de minimis non curat praetor*"<sup>36</sup>.

Dans bien des conflits internationaux, des Etats pourtant liés par une obligation d'arbitrage, ont privilégié un règlement dont ils maîtrisent les termes plutôt que de s'en remettre à une autorité juridictionnelle. Ainsi, au terme d'incidents répétés entre 1962 et 1963, un différend relatif à la pêche maritime opposa la France au Brésil. Ce dernier repoussa les initiatives françaises en vue de mettre en œuvre la procédure arbitrale prévue dans le traité d'arbitrage du 7 avril 1909 liant les deux Etats. Finalement, un accord du 10 décembre 1964 a permis de régler la crise. De même, le différend entre la France et l'Espagne, au sujet de la pêche dans le golfe de Gascogne, aurait pu faire l'objet d'une décision arbitrale ou judiciaire en application du traité du 19 juillet 1929 en vigueur entre les deux Etats. Les parties sont finalement parvenues à normaliser la situation par la voie de la négociation qui a abouti à l'accord du 4 octobre 1986.

Le même souci d'éviter un recours juridictionnel, même convenu, s'observe dans le règlement des différends liés à la pollution transfrontière. C'est ainsi que le différend relatif à la pollution du Rhin qui a opposé les Pays-Bas à la France, à la fin des années 60, aurait pu connaître un dénouement juridictionnel en vertu du traité franco-néerlandais du 10 mars 1928, ou après la ratification par la France de la Convention de Bonn de 1976, en vertu de l'article 15 dudit accord. Mais une telle issue ne fut pas envisagée, la préférence ayant été donnée à des méthodes de règlement plus amicales.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 242.

Une observation minutieuse de cette réalité montre que l'obligation préalable d'arbitrage est un facteur d'apaisement et de résolution des conflits même lorsqu'elle n'a pas été effectivement mise en œuvre. D'où la conclusion juste de Mme PAZARTZIS que les effets d'un tel engagement

"ne peuvent être justement appréciés par le nombre de cas où ils ont été invoqués dans la pratique. La valeur d'un système d'obligation de règlement outrepassa la simple constatation de l'application ou, au contraire, de la non-application de telles obligations"<sup>37</sup>.

Le professeur Jean-Flavien LALIVE reste convaincu, quant à lui, que :

"la clause arbitrale est beaucoup plus qu'un procédé de règlement des différends par l'appel à un tiers ou à des tiers neutres. Cette clause possède une vertu préventive considérable. Combien de litiges ont-ils pu se régler par la négociation directe entre les parties, par la conciliation, ou grâce aux bons offices d'un tiers, cela précisément à cause de l'existence d'une clause arbitrale jouant le rôle à la fois de soupape de sûreté, de signal d'alarme ou de mesure dissuasive !"<sup>38</sup>.

### *L'arbitrage et la résolution des différends internationaux*

Les articles 15 et 38 des Conventions de La Haye de 1899 et 1907 reconnaissent l'arbitrage comme "*the most effective, and, at the same time, the most equitable means of settling disputes*".

Les moyens de coercition à l'encontre des Etats étant généralement prohibés, la résolution définitive des différends interétatiques ne peut être efficace en l'absence d'un minimum de volonté et de coopération de la part des parties. Alors même que les

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 240.

<sup>38</sup> Jean-Flavien LALIVE, "Contrats entre Etats ou entreprises étatiques et personnes privées : développements récents", *RCADI*, La Haye, Tome 181, 1983, pp. 9-283, spéc. p. 61.

Etats en conflit auraient déjà souscrit à une obligation de règlement juridictionnel, leur collaboration reste souvent nécessaire à l'établissement du tribunal arbitral et au déroulement harmonieux de la procédure. Il ne suffit donc pas qu'une obligation d'arbitrage ait été contractée par les Etats intéressés, un certain nombre de conditions demandent encore à être remplies. Le succès en la matière, demeure largement tributaire de la bonne foi des parties et de leur détermination à trouver une solution à leur différend. "Une obligation de règlement n'écarte donc pas la nécessité d'un minimum de coopération entre les parties"<sup>39</sup>. C'est ce qui explique, entre autres, la fréquence des solutions transactionnelles négociées avant ou après la procédure juridictionnelle.

Par ailleurs, même s'il est acquis que la sentence arbitrale internationale est définitive et obligatoire, comme la sentence rendue en droit interne, elle demeure, contrairement à cette dernière, non exécutoire par le moyen des voies d'exécution forcée. Il est en principe reconnu aux parties le pouvoir de s'entendre sur le sort qu'il convient de lui réserver. Elles sont libres de procéder à son exécution telle qu'elle a été rendue, mais elles peuvent aussi s'y appuyer pour conclure une transaction mutuellement bénéfique.

Parfois, les Etats ont même pris le soin de nuancer, dans le compromis, le caractère contraignant de la future sentence, du moins concernant certaines de ses aspects. C'est ainsi qu'il eût été convenu entre la France et les Etats-Unis que la sentence qui fut rendue le 9 décembre 1978, dans l'affaire de l'*Interprétation de l'Accord aérien du 27 mars 1946*<sup>40</sup>, garderait en partie une valeur consultative plutôt que contraignante.

En conclusion, l'arbitrage joue un rôle essentiel dans la prévention, la gestion et la résolution définitive des différends internationaux. Ce succès est en grande partie dû à la grande flexibilité de l'arbitrage, c'est sa marque distinctive. Le professeur CAFLISCH a cependant clairement montré qu'il s'agit là d'une caractéristique à double tranchant : atout majeur de l'arbitrage, elle

<sup>39</sup> Photini PAZARTZIS, *op. cit.*, p. 249.

<sup>40</sup> Recueil des Sentences arbitrales, Vol. XVIII, p. 417.

en constitue, paradoxalement, la principale faiblesse par rapport au règlement judiciaire<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Lucius CAFLISCH, "Cent ans de règlement pacifique des différends interétatiques", *op. cit.*, p. 297.

# Promotion de la paix en Bosnie-Herzégovine : l'idée "démocratique" à l'épreuve des processus de mise en œuvre

Sylvie RAMEL

## *Résumé*

*Les processus de pacification et de démocratisation aujourd'hui en cours en Bosnie-Herzégovine révèlent un écart parfois important entre l'énonciation de certaines politiques et leurs mises en œuvre. L'objectif de cet article est à la fois de mettre en évidence des questionnements révélateurs de cet écart et de les examiner à travers trois éléments principaux : les valeurs implicites sous-tendant les programmes d'aide internationale, la notion de "culture globale", et la question de la représentativité des minorités. À terme, la reconnaissance et la prise en compte de cet écart devraient permettre d'élaborer de nouveaux cadres d'analyse et paradigmes explicatifs. Une re-négociation théorique qui devrait également faciliter la définition de nouveaux rapports dialectiques entre fournisseurs d'aide et bénéficiaires.*

De la "paix libérale" aux nouvelles formes d'administrations internationales, le début des années 1990 a incontestablement été marqué par un tournant majeur du point de vue des processus de maintien de la paix, tant sur le plan politique que théorique. En

effet, comme il a souvent été souligné, la fin de la Guerre froide a également signé le succès apparent de la démocratie libérale. Un tournant qui a pu faire croire à certains analystes qu'était venue "la fin de l'Histoire"<sup>1</sup>.

Ainsi, la Chute du Mur implique ce que Marina OTTAWAY décrit comme un double optimisme : d'une part celui d'un "inévitabile triomphe de la démocratie", d'autre part celui d'une croyance en la capacité de la "Communauté Internationale" de transformer, en profondeur, les sphères politiques et sociales d'autres pays<sup>2</sup>. Pour la chercheuse canadienne, ce double optimisme a permis l'émergence d'un modèle de reconstruction démocratique centré sur les élections, et conçu comme la garantie quasi exclusive d'un processus de pacification<sup>3</sup>.

Pourtant, un examen attentif des processus de paix et de démocratisation aujourd'hui mis en œuvre en Bosnie-Herzégovine (BiH) montre que l'écart est parfois grand de la théorie à la pratique. Dix ans après Dayton, cet écart rend plus que jamais indispensable un regard critique non seulement sur les objectifs fixés par la "Communauté Internationale" (CI), mais aussi sur les moyens déployés pour y parvenir.

En filigrane, mais pourtant de manière cruciale, apparaissent des rapports divergents à la temporalité des programmes d'aide internationale. En effet, l'urgence de l'imposition de la paix (*peace-making* ou *peace-enforcement*) a fait place à une double injonction. D'un côté, la rapidité d'action est annoncée comme indispensable en théorie pour mener les réformes *ad hoc* – avec un retrait imminent de la CI à la clé. D'un autre côté, il est implicitement demandé aux populations et élites locales d'accepter ce qui relève, *de facto*, d'une temporisation. Une situation dont la marque principale est une cruelle absence d'horizon politique stable et concret à court et moyen terme<sup>4</sup>. Les objectifs du *peace-* et du *state-building* restent

<sup>1</sup> Voir Francis FUKUYAMA, "The End of History?", *The National Interest*, Summer 1989.

<sup>2</sup> Marina OTTAWAY, "Promoting Democracy after Conflict: The Difficult Choices", *International Studies Perspectives*, 2003, Vol. 4, p. 315.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 314.

<sup>4</sup> Je remercie ici tout particulièrement Thania Paffenholz, qui a attiré mon attention

alors inextricablement liés à des perspectives politiques floues. La conséquence principale étant que ces dernières tendent à décrédibiliser les projets de réformes et à renforcer des dynamiques de découragement et de désengagement tant des citoyens que des élites politiques et intellectuelles. Derrière se trouve l'épineuse question de l'appropriation locale. Cette problématique est par ailleurs tout particulièrement prégnante en Bosnie-Herzégovine, dix ans après l'Accord de Paix, et dans un contexte où la perspective européenne est longtemps restée suffisamment vague pour provoquer un certain désenchantement, tout en nourrissant l'espoir d'un avenir meilleur.

De ce point de vue, l'objectif de cet article est d'explorer un certain nombre d'éléments qui semblent aujourd'hui discutables dans les contextes des programmes de promotion de la paix et de démocratisation. Ainsi, plus que d'ouvrir une perspective théorique spécifique, il s'agira avant tout de mettre en évidence des questionnements révélateurs d'un écart qui nous paraît problématique entre l'énonciation de certaines politiques et leur mise en œuvre effective sur le terrain.

La première partie de ce travail proposera de s'arrêter sur certaines valeurs fondatrices de l'action internationale pour la promotion de la paix et la démocratisation. La deuxième partie approfondira la notion de "culture globale", qui, plus qu'un concept descriptif, représente pour certains analystes un obstacle à la (re)définition de solutions novatrices permettant de sortir des impasses actuelles du *peace-building*. La troisième partie analysera de manière plus détaillée la question de la représentativité politique, ses enjeux et ses limites. Finalement, la conclusion tentera d'ouvrir de nouvelles perspectives épistémologiques.

sur cet aspect lors de la séance finale du séminaire commun de recherche.

*De quelques valeurs liées aux processus de promotion de la paix et de leurs ambivalences*

Dans le contexte de l'après-Guerre froide, la Bosnie-Herzégovine a constitué l'un des principaux lieux d'expérimentation pour les nouvelles politiques d'intervention de la Communauté Internationale : administrations internationales, "paix libérale", nouvelles approches en politique étrangère. La Bosnie-Herzégovine en particulier, ainsi que les Balkans dits "Occidentaux" de manière plus générale, ont ainsi joué, dès le milieu des années 1990, un rôle central par rapport à la redéfinition des opérations internationales de rétablissement, de maintien et de construction de la paix (respectivement *peace-making*, *peacekeeping*, et *peace-building*).

Dès le début des années 1990, le modèle de la "démocratie libérale" émerge ainsi rapidement comme l'un des seuls garants de promotion de la paix<sup>5</sup>. Ce modèle correspond, dans ce contexte précis, à la (re)construction d'un système politique dont les élections seraient la clé de voûte et la représentativité de tous les groupes de la société seraient les fondations. Cette focalisation presque exclusive sur un modèle de pacification basé sur la "démocratie libérale" s'explique principalement par le "double optimisme" décrit par Marina OTTAWAY. Elle présente celui-ci comme hérité du "triomphe" du camp occidental sur le "bloc de l'Est" et le définit comme, d'une part, la croyance en l'adéquation du modèle politique libéral, et, d'autre part, la croyance en la capacité de la Communauté Internationale d'intervenir dans des pays tiers<sup>6</sup>.

Ce concept de "double optimisme" permet ainsi une compréhension générale des rapports de forces établis dans le cadre des programmes d'aide. Pourtant, il convient de relativiser sa portée pour l'analyse de situations spécifiques. En effet, un tel développement théorique s'appuie sur une conception du "modèle

<sup>5</sup> Voir Marina OTTAWAY, *op. cit.*, p. 314.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 315.

politique" occidental comme monolithique. Une perception pour le moins réductrice – fût-ce dans une perspective diachronique ou synchronique – et un biais théorique qu'il est donc important de pouvoir compenser par une connaissance approfondie du terrain faisant l'objet de chaque analyse. Par ailleurs, et plus spécifiquement, en élaborant une sorte de "devoir" d'intervention dans les pays tiers, le deuxième de ces optimismes semble figer la "Communauté Internationale" dans un rôle paternaliste ou hégémonique<sup>7</sup>.

Un risque d'hégémonie qui se trouve par ailleurs renforcé par la tendance à élaborer des programmes de pacification englobant toutes les sphères sociétales des pays en situation post-confliktuelle. En effet, aux pôles politique et civil de la reconstruction s'ajoute un pôle économique devenu aujourd'hui incontournable. Le politologue Roland PARIS souligne ainsi le fait que la plupart des opérations de paix menées depuis le milieu des années 1990 ont non seulement cherché à instaurer des "démocraties libérales", mais ont également accompagné ces mesures de réformes économiques devant permettre la mise en place d'une économie orientée vers le marché et les théories économiques libérales<sup>8</sup>. On assiste en ce sens à une superposition de deux théories libérales *a priori* distinctes : politique et économique. De plus, les bailleurs de fonds internationaux renforcent, pour la plupart, cette juxtaposition, en conditionnant une grande partie de leur aide à la fois à la bonne marche des réformes économiques et au succès des restructurations politiques et institutionnelles.

Par ailleurs, les deux mécanismes principaux de pacification régionale de l'Union européenne constituent en quelque sorte le point d'orgue de cette juxtaposition. En effet, le Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-est (PSESE), ainsi que le Processus de Stabilisation et d'Association (PSA) – qui devrait déboucher, à

<sup>7</sup> Nous approfondirons dans la troisième partie cette problématique de l'"hégémonie".

<sup>8</sup> "Peacekeeping and the Constraints of Global Culture", *European Journal of International Relations*, 2003, Vol. 9, No 3, p. 446 ; voir également, du même auteur, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge, C.U.P. 2004, p. 107.

terme, sur un Accord de Stabilisation et d'Association (ASA)<sup>9</sup> – mettent en avant la nécessité d'une coopération régionale, tout en mettant plus particulièrement l'accent sur les échanges économiques. Le PSESE est ainsi constitué de trois Tables régionales articulant les thématiques "Démocratisation et droits humains", "Reconstruction économique", et "Sécurité"<sup>10</sup>. Ces problématiques sont ainsi perçues comme étant interdépendantes.

Au-delà de cette conception englobante des opérations de paix, Roland PARIS estime qu'il s'est constitué, depuis une quinzaine d'années, une "culture globale" impliquant de nouveaux types de consensus et de valeurs et orientant les politiques d'intervention – ou de non-intervention :

"Among other things, global culture defines whom the principal actors in world politics should be, how these actors should organize themselves internally, and how they should behave."<sup>11</sup>

Pourtant, cette nouvelle "culture globale" reste en grande partie constituée de valeurs, de présupposés et de concepts implicites. Afin de mieux comprendre les enjeux véritables que révèle aujourd'hui l'action internationale dans le contexte de l'après-conflit, il convient donc non seulement d'explicitier ces valeurs, présupposés et concepts, mais également de les interroger.

### *À la recherche d'une culture globale ?*

Par un artifice conceptuel, Roland PARIS gomme les différences nationales et institutionnelles, ce qui lui permet, dans le même

<sup>9</sup> À noter que le 21 octobre 2005, la Commission européenne a recommandé l'ouverture de négociations avec la Bosnie-Herzégovine en vue de la conclusion d'un tel accord. S'il revient désormais au Conseil de délibérer sur cette question, une telle recommandation constitue une indéniable avancée par rapport au processus de rapprochement avec l'UE.

<sup>10</sup> Pour plus de détails, voir le site Internet du Pacte de Stabilité, <http://www.stabilitypact.org/>.

<sup>11</sup> "Peacekeeping and the Constraints of Global Culture", *op. cit.*, p. 442.

temps, de mettre en évidence les lignes de forces qui sous-tendent le champ de l'aide internationale à la promotion de la paix et la démocratie. Il analyse ainsi comment cette "culture globale" implique une différenciation entre les opérations considérées légitimes ou illégitimes. En particulier, il soutient que la "culture globale" tend à considérer comme légitime l'ordre westphalien et la primauté de la souveraineté nationale. Par opposition à des configurations hybrides ("*non-states*"), et, surtout, par opposition à des interventions de type "tutelles internationales" ou "protectorat" ("*international trusteeships*") considérées non seulement comme peu souhaitables, mais comme relevant d'un passé colonial qui devrait désormais être révolu.

Pourtant, selon lui, l'une des fonctions de la "tutelle internationale" pourrait être de proposer une période de transition (*i.e.* sans élections, ni réformes immédiates) qui permettrait d'éviter aux élites locales le choc et la pression suscités par des réformes économiques, sociales et politiques drastiques<sup>12</sup>. Pour surprenante que soit la suggestion de lever ce que nous pourrions appeler le "tabou postcolonial" relatif à l'"*international trusteeship*", le politologue justifie cette option par ce qu'il décrit comme la nécessité d'aller au-delà de la "double contrainte" selon laquelle la "culture globale" légitime les objectifs du *peacekeeping*, mais pas les moyens nécessaires pour le mettre en œuvre :

"In fact, global culture appears to place contradictory pressures on peacekeepers – pressures that reflect contradictions and tensions that exist among the norms of global culture and, specifically, in the prevailing model of legitimate statehood. On the one hand, as we have seen, these norms enjoin peacekeepers to support efforts aimed at transforming war-shattered countries into modern, liberal states. On the other hand, these norms prohibit peacekeepers from interfering in the domestic affairs of any state. Faced with these competing demands, peacekeepers have adopted a strategy of peace-through-liberalization, but one that emphasizes the fastest possible transfer of governmental power to local actors and the expeditious departure of the peacekeepers from the country in order to minimize the degree of external

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 455.

interference in the country. Yet a more interventionist form of peacekeeping, such as the trusteeship model that a number of commentators have advocated, may be better suited to transforming war-shattered countries into peaceful, self-governing democracies. Peacekeepers are consequently left in a quandary – global culture legitimizes the goals of peacekeeping while delegitimizing the means that may be needed to achieve these goals."<sup>13</sup>

La Bosnie-Herzégovine post-Dayton vient cependant quelque peu contredire cet argument. Et elle met particulièrement en évidence le paternalisme qui sous-tend le présupposé selon lequel une société en situation post-conflit aurait nécessairement besoin d'une période durant laquelle elle puisse être *protégée*. Il serait certes excessif de considérer la situation actuelle comme une "tutelle internationale" au sens défini par Roland PARIS. La ressemblance est cependant frappante sur plusieurs points. Nombre d'analystes ont ainsi critiqué le pouvoir accru du Haut-Représentant pour la Communauté Internationale (HR), en particulier depuis la mise en place des "Pouvoirs de Bonn"<sup>14</sup>. Ceux-ci ont permis aux HR qui se sont succédé depuis lors d'intervenir directement sur la vie politique et économique intérieure du pays, au travers, par exemple, de l'unification nationale des plaques minéralogiques, de

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 462.

<sup>14</sup> Les "Pouvoirs de Bonn" ont été accordés au Haut Représentant lors du Sommet du *Peace Implementation Council* (PIC) tenu à Bonn en décembre 1997. Ils lui permettent d'utiliser son "autorité finale" afin de permettre et faciliter la mise en œuvre des aspects civils de l'Accord de paix. Dans les faits, ces pouvoirs concernent trois aspects principaux : la direction des réunions des institutions communes, les mesures intérimaires s'avérant nécessaires si les parties se révèlent incapables d'atteindre un consensus allant dans le sens de l'Accord de paix, toutes mesures nécessaires pour permettre la mise en œuvre de l'Accord de Paix à travers toute la Bosnie-Herzégovine et ses entités. Ces mesures peuvent inclure des décisions à l'encontre de personnes ayant une charge publique ou d'officiels absents des réunions sans raison valable. Il peut également s'agir de personnes ayant une charge publique ou d'officiels que le Haut Représentant considère comme se comportant en violation des engagements légaux liés à l'Accord de Paix ou à sa mise en œuvre. Pour plus de détails, voir : OHR, "PIC Bonn Conclusions. Bosnia and Herzegovina 1998: Self-sustaining Structures", 10 décembre 1997. Document disponible à l'adresse <http://www.ohr.int>.

l'imposition d'une monnaie unique (le Mark convertible, KM), de la réunification forcée de villes comme Mostar, ou du renvoi de politiciens démocratiquement élus. Alors que ces décisions ont été prises au nom de la pacification du pays et de sa démocratisation, cette attitude s'apparente pour certain à une "gouvernance par décret" ("*ruling by decree*")<sup>15</sup> de type colonial.

Il apparaît ainsi clairement que la question de l'adéquation tant du contenu que de la forme d'options telles que les "tutelles internationales" ou "protectorat" va bien au-delà du seul aspect de leur (in)correction politique. De telles options posent en effet des questions cruciales, tant théoriques que politiques.

Michael PUGH mène d'ailleurs la critique plus loin sur le front politique, en remettant en cause le rôle de certains consensus quant à la forme et à la finalité des opérations de paix dans le contexte des relations entre les pays fournisseurs d'aide d'une part, et leurs bénéficiaires d'autre part :

"[...] the received view of peacekeeping in global governance is not neutral but serves the purpose of an existing order within which problem-solving adjustments can occur. [...] Thus modern versions of peacekeeping can be considered as forms of riot control directed against the unruly parts of the world to uphold the liberal peace."<sup>16</sup>

Michael PUGH met ainsi en exergue le point de vue de la Théorie critique, selon laquelle la question n'est pas seulement *comment* mettre en œuvre les réformes politiques, institutionnelles, sociales et économiques, mais aussi *faut-il mettre en œuvre ces réformes* et quels objectifs servent-elles ? L'auteur suggère en conséquence que les opérations de paix seraient *de facto*

<sup>15</sup> Sur ce sujet, voir en particulier Gerald KNAUS, Felix MARTIN, "Lessons from Bosnia and Herzegovina: Travails of the European Raj", *Journal of Democracy*, Vol. 13, No 3, July 2003, pp. 60-74. Cet article, qui n'était alors pas passé inaperçu, critique la dimension néo-colonialiste du processus de démocratisation de la BiH post-Dayton, en traçant un parallèle avec le Raj britannique des Indes du 19<sup>ème</sup> siècle.

<sup>16</sup> "Peacekeeping and Critical Theory", *International Peacekeeping*, Vol. 1, Spring 2004, p. 41.

transformées ou même rendues caduques si des réformes structurelles étaient entreprises pour agir directement sur les inégalités socio-économiques qui forment l'un des importants potentiels de conflit :

"For critical theory, structural transformation based on social struggles immanent in globalization processes will introduce new forms of democratic peacekeeping in the short term if not rendering it largely obsolete in the long run."<sup>17</sup>

C'est ici que la critique du fond rejoint celle de la forme. En effet, ce ne sont pas uniquement les réformes qui posent aujourd'hui question, mais bien le fait que celles-ci soient, pour la plupart, imposées par le haut, de manière autoritaire. Or, cet autoritarisme est, en dernier recours, directement et intimement lié à la question de la représentativité politique. En effet, le respect des minorités est aujourd'hui considéré comme l'un des piliers de tout processus de pacification et de démocratisation – et ceci est d'autant plus vrai en Bosnie-Herzégovine, où la clé de lecture ethnique a été l'une des grilles d'analyses les plus fréquemment utilisées pour déchiffrer le conflit dès ses débuts. En ce sens, il semblerait clairement inacceptable de ne pas (faire) respecter les droits des minorités.

### *Société multiculturelle et représentativité : une démocratie par quotas ?*

Dans le contexte de l'Accord de paix de Dayton, le respect des minorités est mis en avant de manière centrale, tant par rapport à la question du retour des déplacés, qu'à celle de la représentativité politique. Alors que cela peut sembler aller aujourd'hui de soit, Will KYMLICKA et Magda OPALSKI nous rappellent néanmoins que ce n'est que récemment que le droit à la reconnaissance publique et politique de l'appartenance à un groupe minoritaire a

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 54.

été réévalué. En effet, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, multiculturalisme et minorités étaient bien reconnus, mais confinés à la sphère privée. Les deux auteurs distinguent ainsi deux approches libérales : le "libéralisme orthodoxe" de l'après-guerre, et le "libéralisme pluraliste", qu'un certain nombre de critiques théorisent depuis quelques années<sup>18</sup>. Ce droit des minorités est désormais considéré, au même titre que la "démocratie libérale" décrite par Marina OTTAWAY, comme l'un des éléments clés de tout processus de pacification et de démocratisation. Pourtant, la mise en œuvre d'un tel principe n'est pas dénuée de paradoxes et d'ambivalences, comme le mettent en évidence certains éléments du processus de reconstruction institutionnelle de la Bosnie-Herzégovine post-Dayton.

Par rapport à la "question ethnique", Will KYMLICKA a ainsi mis en évidence l'une des tensions fondamentales inhérentes à certains modèles théoriques de la démocratie libérale, en particulier entre ce que l'on pourrait décrire comme les pôles philosophique et politique du discours lié à la "question ethnique". Selon lui, le multiculturalisme libéral impliquerait la représentation de cette "question ethnique", d'un point de vue philosophique, par des termes abstraits comme "nationalisme civique", "patriotisme constitutionnel", "citoyenneté commune", "non-discrimination", "séparation entre l'Etat et l'ethnicité", ou "laïcité". D'un autre côté, d'un point de vue politique, les Etats occidentaux auraient poussé les pays d'Europe de l'Est (et, pourrions-nous ajouter par extension, du Sud-est) à adopter un certain nombre de lois très spécifiques en lien avec les droits des minorités, qu'il s'agisse de l'usage des langues minoritaires, de la représentativité, ou de la gouvernance locale.

En mettant en évidence ce hiatus, il questionne donc non seulement le risque d'une mise en œuvre de "doubles standards", mais également la pertinence même de l'apport discursif et théorique de "l'Occident", en particulier par rapport à l'élaboration de politiques des droits des minorités en Europe de l'Est (et, par

<sup>18</sup> Introduction à *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford, O.U.P., 2001, p. 1.

extension, du Sud-est)<sup>19</sup>. Dans le cas plus spécifique de la Bosnie-Herzégovine, ce questionnement est plus particulièrement prégnant par rapport à la question de la représentativité politique.

Concrètement, cette question de la représentativité se cristallise avant tout autour du processus électoral. Celui-ci impliquant un système complexe de clés de répartition des votes et de présidences tournantes, tant au niveau du pays que des entités et des municipalités<sup>20</sup>. Cette question de la représentativité a aussi impliqué, de la part du Haut Représentant pour la Communauté Internationale, des actions que beaucoup jugent autoritaires. En effet, celui-ci, usant des "Pouvoirs de Bonn", a régulièrement estimé nécessaire de démettre de leurs fonctions des politiciens, ou responsables de l'administration publique qu'il considérait en porte-à-faux avec le processus de pacification et de démocratisation de la BiH.

Or, ici se trouve l'enjeu véritablement crucial de la transition démocratique : doit-on respecter le résultat des urnes si ceux-ci reproduisent les divisions ethno-nationalistes qui avaient mené à la guerre, ou faut-il imposer, par le haut, des partis jugés plus démocratiques ? Il s'agit là non seulement d'un paradoxe de taille, mais d'un oxymore. L'un des premiers Haut-Représentants à avoir fait un usage extensif des "Pouvoirs de Bonn", Wolfgang PETRITSCH, l'a d'ailleurs lui-même admis :

"Mais pour moi, "imposer" la démocratie et la société civile est une contradiction dans les termes. Pourtant, durant les dix-huit premiers mois de mon mandat, j'ai dû être le plus interventionniste des hauts-représentants. L'appropriation est un processus pour lequel je devais créer des fondations solides afin de lancer ce processus et de créer les conditions de son enracinement."<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Pour plus de détails, voir sa préface : *ibid.*, pp. xii-xvii.

<sup>20</sup> Pour une présentation plus détaillée des mécanismes électoraux et leur problématisation par rapport à la question de la réification des différences ethniques, voir David CHANDLER, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, Londres, Pluto Press, 1999, 2000 (en particulier les chapitres 1, 3 et 5).

<sup>21</sup> "L'après-guerre en Bosnie et Herzégovine", entretien, in Christophe SOLIOZ, *L'après-guerre dans les Balkans : L'appropriation des processus de transition et*

*In fine*, il n'est de toute manière pas possible de trouver une issue à ce dilemme, tant il relève, dans le fond, de présupposés théoriques et idéologiques divergents. Il est en revanche légitime de s'interroger sur les modalités de cet autoritarisme, ainsi que sur ses conséquences. Et dans cette perspective, ce qui pose problème n'est pas nécessairement l'autoritarisme en tant que tel, mais bien le fait qu'il implique un certain désinvestissement, tant des élites locales, que des électeurs. Or, comme l'a très pertinemment souligné un rapport du *think tank* European Stability Initiative (ESI), il est aujourd'hui indispensable que les politiciens locaux prennent en mains de manière énergique et constructive l'avenir du pays<sup>22</sup>. Si les experts de l'ESI soulignent qu'il serait trop facile de pointer uniquement les conséquences problématiques de l'Accord de Dayton, il n'en demeure pas moins aujourd'hui urgent que le concept d'"appropriation locale" puisse s'étendre à la sphère politique au sens plein, et ne se limite pas à la société civile<sup>23</sup>.

De manière plus profonde, cette question de la représentativité soulève un autre problème important : celui de la réification de la différence ethnique. En effet, une attention presque exclusive sur la question de la représentation politiques des trois "groupes ethniques" principaux – bosniaques, croates et serbes – renforce et reproduit un cadre conceptuel et interprétatif restrictif, partiel et partial. La conséquence est alors double : d'une part on assiste à la construction de rôles stéréotypés, d'autre part on passe à côté d'autres éléments d'analyse pourtant essentiels à une compréhension plus globale de la Bosnie-Herzégovine post-Dayton,

*de démocratisation pour enjeu*, Paris, Karthala, 2003, p. 119.

<sup>22</sup> "Governance and Democracy in Bosnia and Herzegovina: Post-Industrial Society and the Authoritarian Temptation", rapport faisant partie du *Governance Assessment of Bosnia and Herzegovina*, 2004. Disponible sur le site <http://www.esiweb.org>.

<sup>23</sup> Sur ce point, voir Wolfgang PETRITSCH, *op. cit.*, pp. 115-36, où l'ancien HR expose sa propre définition du "*local ownership*" ; une définition qui reste à notre avis trop restrictive, car presque uniquement focalisée sur le rôle de la société civile, au détriment des élites locales, en particulier politiques.

de ses enjeux et de ses problèmes – en particulier les dimensions économiques et sociales.

Nadège RAGARU rappelle ainsi comment, jusqu'à aujourd'hui, la plupart des analyses n'ont offert qu'une succession de paradigmes explicatifs, sans jamais tenter d'élaborer une grille d'analyse plus globale et cohérente. Elle énumère les principaux, qui se sont succédé ces dix dernières années : de 1992 à 1995, le nationalisme ; de 1995 à 2001, les "Etats faibles" ; suite au 11 septembre 2001, le crime organisé ; puis, plus récemment, le retour du nationalisme<sup>24</sup>.

Cette succession est d'autant plus problématique que le fait même de recourir à des grilles d'analyse simplificatrices et souvent figées permet la construction d'un Autre "balkanique" miroir, en négatif, d'un Soi "occidental". Or, dans ce contexte particulier de reconstruction post-conflit, le rapport à l'Autre "balkanique" ou bosniaque n'est alors pas seulement l'une des étapes de la construction identitaire de "l'Occident" – par une dynamique d'identification-différenciation – mais également un instrument de hiérarchisation spatiale et temporelle entre "l'Occident" et les Autres<sup>25</sup>. L'enjeu est ici d'établir un *rapport de force*. L'Autre doit ainsi passer par un processus de "démocratisation" et de "civilisation", jusqu'à se fondre dans le modèle multiethnique libéral. En effet, comme le souligne Peter SIANI-DAVIES, l'altérité de l'Autre "balkanique" ne se définit plus désormais en termes de distance géographique, mais en termes temporels :

"Now, they form a temporal "other"; they represent the European past which cannot become the future. It may be questioned whether "virtual integration" will debalkanize the Balkans. It will not truly unite the region with the geopolitical whole and, in the absence of this, in all probability, it will not succeed in helping the Balkan states fully escape the problems of their past. Instead, the

<sup>24</sup> Nadège RAGARU, "Quelle politique européenne pour les Balkans de l'Ouest ?", *Politique Internationale*, No 105, Automne 2004, p. 199.

<sup>25</sup> Pour de plus amples développements sur cette question d'une construction identitaire dialectique, ainsi que sur le glissement vers un discours moral que celle-ci implique, voir Sylvie RAMEL, *Reconstruire pour promouvoir la paix ? Le cas du "Vieux Pont" de Mostar*, Genève, Euryopa, 2005 (en particulier pp. 25-39).

process is all too likely to create a “virtual Balkans”. A region still peripheral and separate from the EU, suspended somewhere between the inclusive promise of integration and the exclusion that in the past has fostered conditions producing intervention."<sup>26</sup>

Le politologue David CHANDLER va même plus loin, dans la conclusion de son ouvrage *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*. Il pose l'hypothèse selon laquelle l'objectif fondamental de l'intervention internationale en BiH correspond avant tout à un besoin de redéfinition et de repositionnement des acteurs de la scène internationale :

"This work concludes that the international consensus behind the current democratisation strategy in Bosnia cannot be explained by analysis of its impact on the ground in Bosnia itself. Instead, it is suggested that the drive behind democratisation can be located in the needs of international institutional actors for new forms of co-operation and new ways of legitimating their international regulatory role."<sup>27</sup>

Or, le préalable indispensable à cette "prise de pouvoir" semble être de transformer, au niveau du discours, le concept de "démocratie" en une valeur morale, par opposition à un processus politique :

"However, the precondition of this projection of power on the international stage is the acceptance of the democratic divide between those states with the culture and social development necessary to make the “morally right” choices and those, still caught up in the problems of economic and social development or lacking the culture of civil society, who cannot be trusted to manage their own political framework in the correct manner. As traditional democratic freedoms are supplanted by ethical and moral codes of behaviour, the universal content of liberal democracy, the presumption of individual and collective autonomy, has been replaced by international authorities which claim the

<sup>26</sup> David PHINNEMORE, Peter SIANI-DAVIES, dir., *International Intervention in the Balkans since 1995*, Londres & New York, Routledge, 2003, p. 2.

<sup>27</sup> David CHANDLER, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, op. cit., p. 193.

mantle of mature democracy and civil society. Democracy has become a moral as opposed to a political category and democratisation now concerns societal values and attitudes rather than political processes."<sup>28</sup>

Ce glissement de la sphère politique à la sphère morale permet donc de fixer de nouveaux critères d'évaluation du processus de démocratisation. Il s'agit désormais d'évaluer le degré de *maturité* : des politiques, de l'électeur, du citoyen, ou du pays dans son ensemble. Dans une telle perspective, la Communauté Internationale est alors encore une fois confirmée dans un rôle de puissance hégémonique.

Un rôle hégémonique que Maria TODOROVA décrit comme une essentialisation, voire une "auto-essentialisation" de l'Ouest dans son rapport à l'Autre de l'Est<sup>29</sup>. Trois raisons principales expliquent pour elle comment le terme "Balkans", d'abord géographique, a pu progressivement être utilisé de manière péjorative dans un contexte politique : l'erreur sincère d'inexactitude, puis la saturation du terme "Balkans" en signifiants politiques, sociaux, culturels et idéologiques de plus en plus négatifs et péjoratifs, et, enfin, la dé-contextualisation progressive du terme et son utilisation croissante dans un sens à connotation péjorative. Après un glissement du champ lexical géographique à un champ lexical plus politique, le terme "Balkans" serait reparti vers le champ lexical géographique – cette fois-ci chargé d'un sens négatif et stéréotypé s'appliquant sans distinction à l'ensemble de la région<sup>30</sup>.

La question clé, qui permettrait de recadrer tant la problématique de l'"appropriation locale" que celle de la représentativité, serait de savoir comment aller au-delà d'une telle réification. L'enjeu serait donc de construire d'autres cadres conceptuels, tenant compte de la Bosnie-Herzégovine contemporaine dans sa complexité et ses

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>29</sup> Maria TODOROVA, "The Balkans: From Discovery to Invention", *Slavic Review*, Vol. 53, No. 2, Summer 1994, p. 454.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 461.

ambivalences, dans ses dimensions politique, économique, socio-culturelle et identitaire.

*Conclusion : vers d'autres cadres d'analyse ?*

Avec un brin de provocation, Roland PARIS, dans son argumentation en faveur d'une réhabilitation des "*international trusteeships*", souligne :

"There is no logical requirement for international agencies to resurrect failed states *as states*, rather than allowing war-torn regions to develop into some other kind of polity; [...]."<sup>31</sup>

S'il peut sembler difficile d'adhérer à certaines des hypothèses aux connotations paternalistes que propose le chercheur quant aux différentes formes de protectorats ou de tutelles, il n'en demeure en revanche pas moins intéressant de questionner, avec lui, la pertinence du paradigme stato-national. Une question qui reste valable bien au-delà du contexte bosnien. L'enjeu étant, plus avant, de savoir s'il existe d'autres options possibles pour le *state-building*, et lesquelles. La question est donc double : à la fois sémantique (définitions) et politique (alternatives).

Centrant son analyse sur les modes de mise en œuvre, Marina OTTAWAY reste de son côté pessimiste quant aux chances de succès des politiques actuelles de promotion de la paix et de démocratisation. Deux éléments expliquent à ses yeux leur relatif échec. D'une part le manque d'une réelle volonté politique et financière internationale, d'autre part le fait que le modèle de pacification et de démocratisation couramment utilisé aujourd'hui soit devenu trop complexe :

"The democratic reconstruction model became a vicious circle: countries needed to implement all these reforms because their problems were so great,

<sup>31</sup> Roland PARIS, "Peacekeeping and the Constraints of Global Culture", *op. cit.*, p. 451.

but the problems were too great for governments to implement all the reforms, even if they had wanted to, which was not always the case."<sup>32</sup>

Une sophistication croissante qui entraîne des situations d'échec pour le moins nuisibles, tant pour le renouvellement éventuel des mandats électoraux, que pour le sentiment général d'insécurité et d'instabilité qu'une telle dynamique implique<sup>33</sup>. Or, il est bien connu qu'un climat d'insécurité bénéficie avant tout aux extrémistes – et en particulier aux partis ethno-nationalistes – seuls gages d'un semblant de stabilité pour un électorat dont l'avenir reste incertain. Une sophistication croissante qui pousse à se demander si le modèle théorique ne finit pas par prendre le dessus sur une approche plus pragmatique. Ainsi, Nadège RAGARU remarque :

"L'Union européenne a beaucoup donné jusqu'à ce jour ; mais elle a mal donné. Entre 1991 et 2000, l'UE a fourni aux Balkans de l'Ouest plus de 7 milliards d'euros à travers ses divers programmes. Un large pourcentage des financements a été absorbé par les frais de fonctionnement des institutions européennes, le salaire des expatriés et l'octroi de contrats à des firmes de conseil étrangères. Les grands projets, certes moins lourds à gérer, mais moins efficaces sur le terrain, ont été privilégiés. Un travail de fond s'impose pour réévaluer les objectifs, les modes d'allocation et les résultats des aides déboursées. Les ASA [Accord de Stabilité et d'Association], par exemple, n'accordent qu'une place trop modeste à la nécessité de soutenir le développement économique et de renforcer la cohésion sociale. Il est pourtant urgent que l'aide européenne se donne pour finalité de créer les conditions sociales d'une gestion plus apaisée des tensions intercommunautaires et de contribuer à légitimer la politique des dirigeants réformateurs."<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Marina OTTAWAY, *op. cit.*, p. 317.

<sup>33</sup> Sur ce sujet, voir Michael PUGH, "Rubbing Salt Into War Wounds", *Problems of Post-Communism*, Vol. 51, No. 3, May/June 2004, pp. 53-60.

<sup>34</sup> Nadège RAGARU, "Quelle politique européenne pour les Balkans de l'Ouest ?", *op. cit.*, p. 209.

Le défi est donc désormais triple. Premièrement, élaborer de nouvelles grilles d'analyse qui permettent de saisir la réalité de la Bosnie-Herzégovine post-Dayton dans toute sa complexité, au-delà d'explications résiduelles et simplificatrices. Il s'agit par ailleurs d'inclure dans cette re-définition épistémologique des questionnements sur la légitimité et la pertinence des modèles théoriques dominants de ce que Roland PARIS appelle la "culture globale". Deuxièmement, envisager des projets peut-être moins ambitieux en taille, mais plus pragmatiques. Troisièmement, saisir l'occasion de la re-définition de certains des *a priori* qui sous-tendent l'intervention internationale dans les "Balkans occidentaux" pour observer l'image en miroir que renvoie cette intervention sur nos propres pratiques. Dans cette optique, Will KYMLICKA souligne par exemple combien la déconstruction du "mythe de la neutralité ethno-culturelle" a été un préalable indispensable à l'élaboration d'un discours du "libéralisme pluraliste"<sup>35</sup>. Un discours renégocié qui a lui-même permis de conceptualiser en retour la question du respect des minorités sous un jour nouveau et de le faire passer de la sphère privée à une reconnaissance publique et politique. La difficulté aujourd'hui réside très certainement dans la nécessité de combiner ces différentes approches, afin de définir un nouveau rapport dialectique – entre les fournisseurs d'aide et leurs bénéficiaires, ainsi qu'entre la Communauté Internationale et les "Balkans occidentaux".

<sup>35</sup> Voir Will KYMLICKA, introduction à *op. cit.*



Aux origines de la gestion civile des  
crises par l'Union européenne :  
l'Administration de l'UE et la Mission de  
police de l'UEO à Mostar (1994 -1996)

Stéphane PFISTER

*Résumé*

*Dans l'architecture internationale de la sécurité, la PESD se caractérise par sa nature civilo-militaire. Cette dualité trouve ses origines dans la prise en compte des enseignements tirés des crises internationales complexes des années 1990. Dans ce cadre, un regard rétrospectif sur "l'expérience de Mostar" (1994-1996) est particulièrement instructif. Cette mission européenne de peacebuilding a en effet influencé les concepteurs de la PESD en général et de son volet civil en particulier. A l'heure où l'UE relance le chantier de la "gestion civile des crises" avec la définition d'un Objectif global civil pour 2008, il est utile et éclairant de voir comment cette mission inédite esquissait - il y a dix ans déjà - les enjeux contemporains.*

Dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), la définition récente d'un Objectif Global Civil 2008 traduit la volonté de l'Union européenne de développer les aspects civils de la gestion des crises pour répondre de façon toujours plus "intégrée" aux enjeux de la résolution des conflits. Au Sommet de Feira (juin 2000), quatre domaines prioritaires avaient été définis pour les aspects civils de la gestion des crises : les forces de police, le renforcement de l'Etat de Droit, l'administration civile et la protection civile. Depuis 2003, les missions PESD civiles se succèdent sur des théâtres de plus en plus lointains<sup>1</sup> tandis que l'UE cherche à élargir le spectre de ses capacités<sup>2</sup>.

Il semble aujourd'hui utile de rappeler que l'élaboration de la PESD à partir de 1999<sup>3</sup> est à bien des égards une réponse à l'incapacité des "Européens" à prévenir et à gérer seuls les conflits yougoslaves. Comment l'UE a-t-elle tiré les leçons des crises internationales complexes des années 1990 ? Il semble honnête de rappeler que les "Européens" sont présents et actifs dans les Balkans depuis 1991 : à côté d'une aide humanitaire massive, ils sont notamment intervenus de façon "autonome" avec des moyens "non militaires" limités mais jusqu'alors inédits : déploiement d'observateurs non armés (ECMM ou *European Community Monitoring Mission* à partir de 1991)<sup>4</sup> ; surveillance du Danube par des policiers et des douaniers de l'UEO<sup>5</sup> (1993-1996)<sup>6</sup> ; administration transitoire de la ville de Mostar (1994-1996) ; envoi de policiers de l'UEO en Albanie (1997-2001) etc. L'usage de la force et le recours à l'OTAN ont quelque peu occulté ces efforts considérés à l'époque comme pusillanimes. Ces initiatives ont

<sup>1</sup> Missions de police en Bosnie, en ARYM et à Kinshasa ; Mission de soutien à l'Etat de Droit en Géorgie ; Mission intégrée de formation de policiers et de magistrats irakiens etc.

<sup>2</sup> Missions de surveillance, réforme du secteur de la sécurité etc.

<sup>3</sup> Conseil européen de Cologne (juin 1999) qui s'est déroulé sur fond de crise au Kosovo.

<sup>4</sup> L'ECMM est toujours active dans les Balkans sous la dénomination EUMM.

<sup>5</sup> Union de l'Europe Occidentale.

<sup>6</sup> Contrôle du trafic sur le Danube (embargo visant la RFY).

pourtant permis de jeter les bases de "l'Europe de la gestion des crises" dans un lent et douloureux processus d'apprentissage.

Lorsque l'on étudie la "protohistoire" de la PESD, un regard rétrospectif sur l'Administration de Mostar par l'UE et sur la Mission de police de l'UEO afférente est ainsi particulièrement éclairant et instructif. En effet - qui s'en souvient ? - de l'été 1994 à fin 1996, l'UE et ses Etats membres ont déployé pour la première fois une opération de *peacebuilding* qui combinait des capacités en matière d'administration civile et de police internationale. Notre contribution montre comment cette mission *ad hoc* a servi de "baptême du feu" pour la PESD et pour son volet civil en particulier.

Dans cette étude de cas, il convient de rappeler tout d'abord le contexte et les grandes lignes de l'action de l'UE à Mostar. Il faut ensuite présenter les multiples enseignements de cette entreprise singulière, tant sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique. Au final, il faut remarquer que la Mission de Mostar laissait entrevoir des interrogations très actuelles concernant la nature et les objectifs de la "gestion civile des crises" par l'UE<sup>7</sup>.

### *Rappel des faits*

Au cœur de la Bosnie-Herzégovine (BiH), Mostar est une ville symbole qui cristallise les haines interethniques. Bombardée par les Bosno-Serbes en 1992 puis en 1995, elle a été le théâtre de violents affrontements entre Croates et Musulmans à partir de 1993. Avant-guerre, la population de la cité se composait de 42% de Musulmans, 38% de Croates et 20% de Serbes. Les Croates étant devenus majoritaires (60%), les extrémistes de *l'Herceg-Bosna*<sup>8</sup> n'ont eu de cesse d'en faire leur capitale au détriment d'une importante minorité musulmane.

<sup>7</sup> Cette étude est axée sur l'UE au détriment de l'analyse des enjeux locaux. Les dynamiques internes à Mostar ne sont pas développées ici par souci de concision.

<sup>8</sup> "République croate" autoproclamée et officiellement dissoute en août 1996.

Dans le cadre du Plan de paix OWEN/STOLTENBERG, un déploiement de l'UE à Mostar avait été envisagé dès septembre 1993. En mars 1994, les Accords de Washington créaient la Fédération croato-musulmane et un cessez-le feu était proclamé. La zone de Mostar restait partagée entre Bosno-Croates (à l'Ouest) et Bosno-Musulmans (à l'Est) mais les conditions semblaient désormais favorables pour envisager une réunification de la ville sous supervision internationale. L'Allemagne relança alors l'idée d'une mission exclusivement européenne, idée qui obtint l'accord des présidents croate et bosniaque : ce sera l'Administration de Mostar par l'UE<sup>9</sup> (ci-dessous AMUE) décidée le 16 mai 1994.

Cette mission était novatrice à plusieurs titres. Il faut ainsi rappeler que l'UE tentait alors de concrétiser la Politique étrangère et de sécurité commune après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht<sup>10</sup>. D'autre part, l'AMUE représentait un "*test de viabilité*"<sup>11</sup> pour la nouvelle Fédération croato-musulmane qui devait elle-même préfigurer le règlement du conflit bosniaque.

L'Allemand Hans KOSCHNICK<sup>12</sup> fut alors désigné comme "Administrateur". Le 23 juillet 1994, il devint ainsi le "Maire européen" d'une ville profondément divisée de 62'000 habitants<sup>13</sup>. Avec une équipe restreinte<sup>14</sup>, il fut chargé de créer les conditions devant conduire à une réunification. L'idée maîtresse était d'obtenir par une injection financière massive une amélioration rapide et tangible des conditions de vie des populations. *In fine*, l'objectif implicite de l'AMUE était la mise en place d'une municipalité

<sup>9</sup> En anglais : *European Union Administration of Mostar*.

<sup>10</sup> *Council Decision 94/308/CFSP*, 16/05/94. Cette Action commune est la première décision importante prise dans le cadre PESC.

<sup>11</sup> *Les Forces de police de l'UEO*, Rapport présenté par Pietro GIANNATTASIO, Assemblée de l'UEO, Doc. 1609, Paris, 13 mai 1998, p. 7.

<sup>12</sup> Hans KOSCHNICK fut pendant 18 ans Bourgmestre de Brême. Il évoque son mandat à Mostar dans son autobiographie. Cf. Hans KOSCHNICK, *Von der Macht der Moral*, Zürich, Pendo Verlag, 1998.

<sup>13</sup> 100'000 habitants avant guerre.

<sup>14</sup> 39 expatriés (effectif augmenté ensuite à 70), plus 6 observateurs de l'ECMM, 300 employés locaux et des policiers de l'UEO. Sur les effectifs de police, cf. *infra*.

multiethnique<sup>15</sup> : on retrouve ici l'approche (néo)fonctionnaliste européenne de la réconciliation par l'économie et le "technique"<sup>16</sup>. Limité à deux années, le mandat de l'AMUE était très vaste : aide humanitaire, retour des réfugiés, liberté de mouvement, aspects légaux et policiers, fiscalité, administration municipale, économie et infrastructures, éducation, culture, services sociaux, médias etc.<sup>17</sup>

En qualité d'Administrateur, Hans KOSCHNIK devait réunir hebdomadairement un *Advisory Council* pluricommunautaire<sup>18</sup>. Il devait en outre prendre ses décisions dans les limites de la Constitution de la Fédération croato-musulmane. L'AMUE proprement dite était subdivisée en huit départements : ordre public, finances et fiscalité, administration de la ville, économie et infrastructures de transport, reconstruction, éducation et culture, vie culturelle, jeunesse et sports, santé et services sociaux. De plus, un Médiateur (*Ombudsman*) fut mis en place (notons ici cette spécificité importée des pays nordiques). Chaque département était dirigé par un expatrié, secondé lui-même par un Croate et un Bosnien.

Avec le soutien d'ECHO<sup>19</sup>, de l'UNHCR<sup>20</sup>, d'agences gouvernementales (comme le *Technisches Hilfswerk* allemand) et

<sup>15</sup> "Je travaille ici pour réunifier une ville. Je suis prêt à discuter sur les structures, pas sur les principes. Si, lorsque je partirai d'ici, nous sommes en présence de deux communes, je peux dire que je n'aurai pas rempli ma mission." Hans KOSCHNIK in Hans KOSCHNIK und Jens SCHNEIDER, *Brücke über die Neretva*, München, Deutscher Taschenbuch Verlag, 1995, p. 172.

<sup>16</sup> L'objectif était une "silent technical unification" : cf. Sarah REICHEL, "Transitional Administrations in Former Yugoslavia : A Repetition of Failures or a Necessary Learning Process Towards a Universal Peace-building Tool after Ethno-Political War ?", *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*, Berlin, März 2000, p. 25 ([www.wz-berlin.de](http://www.wz-berlin.de)).

<sup>17</sup> *Memorandum of Understanding* signé le 5 juillet 1994 à Genève par l'UE, l'UEO, les Etats membres et la Fédération croato-musulmane. Dans un *Document stratégique* daté du 13 mai 1995, l'Administrateur donnait une vision plus réaliste de ses priorités : liberté de mouvement, mise en place d'un cadre légal et de services publics conjoints, fiscalité et création d'une police unifiée.

<sup>18</sup> 5 Croates, 5 Musulmans et 5 autres membres dont 3 Serbes.

<sup>19</sup> Office communautaire chargé de l'aide humanitaire.

<sup>20</sup> Haut Commissariat aux Réfugiés de l'ONU.

d'ONG, un programme humanitaire d'urgence fut lancé pour préparer l'hiver. L'AMUE concentra donc d'abord ses efforts sur la reconstruction des infrastructures et sur la fourniture des services de base.

Mission d'essence civile, l'AMUE devait s'installer dans un contexte tendu, moins de quatre mois après l'arrêt des combats. Une zone démilitarisée avait pu être instaurée à Mostar sous le contrôle de la FORPRONU<sup>21</sup> mais il fallait encore combler le vide sécuritaire en assurant l'ordre public et favoriser la mise en place d'une police multiethnique. La Force de Police Unifiée de Mostar (FUPM) devait être composée de policiers de l'UEO avec des policiers croates et bosniaques. A cet effet, un détachement de police de l'UEO fut donc déployé, à la fois en soutien et comme partie intégrante de l'AMUE.

De fait, les États membres de l'Union européenne avaient demandé dès octobre 1993 à l'UEO de réfléchir à la contribution qu'elle pourrait apporter à une éventuelle administration transitoire de la ville de Mostar<sup>22</sup>. Un groupe de travail avait été mis en place mais rien ne put se concrétiser avant mars 1994 lorsque la planification fut relancée. L'UEO travailla alors sur deux hypothèses : soit une simple supervision du cessez-le-feu, soit une véritable opération de police internationale. Les États membres choisirent au final l'option la plus exigeante. Le détachement de l'UEO fut constitué début juillet 1994. L'objectif annoncé était de déployer 182 policiers et gendarmes mis à disposition par les États sur une base volontaire<sup>23</sup>.

Le mandat du contingent de l'UEO fut défini formellement dans le *Protocole d'accord* du 5 juillet 1994<sup>24</sup>. Il s'agissait tout d'abord de renseigner l'Administrateur et de le conseiller en matière d'ordre

<sup>21</sup> Force de Protection des Nations Unies.

<sup>22</sup> Rappelons que l'UEO est une organisation distincte de l'UE, avec sa propre personnalité juridique.

<sup>23</sup> L'Allemagne fournira le plus gros contingent avec, en moyenne, 65 policiers. Tous les pays de l'UEO sauf la Belgique participeront à la mission.

<sup>24</sup> "Le détachement de l'UEO sera dirigé par un Commissaire placé directement sous l'autorité de l'Administrateur de l'UE et qui reçoit ses instructions de lui". *Memorandum of Understanding, op. cit.*

public. Dans le cadre du mandat général de l'AMUE, il s'agissait également de promouvoir la paix par des mesures de confiance. Surtout, le détachement de l'UEO devait favoriser une "transition douce" vers une véritable FUPM à partir des deux polices communautaires existantes. Le détachement devait donc sélectionner et former les futurs policiers municipaux. Il devait en outre accomplir certaines fonctions de police (enquêtes judiciaires, surveillance de détenus, patrouilles). Les policiers européens, armés uniquement au titre de l'autodéfense, n'avaient en revanche aucun pouvoir "exécutif" (pas de pouvoir d'arrestation notamment). Enfin, ils devaient assurer un rôle traditionnel d'interposition le long de la "zone bleue" démilitarisée.

Commandé par un Commissaire néerlandais, le détachement fut organisé comme suit : 1/ une Division des opérations avec une réserve d'intervention ; 2/ une Section spéciale d'enquêtes (investigations sur les crimes et les vols de voitures, lutte antidrogue). Une Division de planification de la politique fut par ailleurs créée à des fins d'audit interne (elle jouera un rôle notable dans la préparation du désengagement de l'UEO fin 1996).

Concernant la création de la FUPM, un plan en trois phases fut élaboré. Une fois encore, on misait sur la "politique des petits pas" en espérant que le règlement de dossiers "techniques" favoriserait la réconciliation par un phénomène de "débordement fonctionnel"<sup>25</sup> : la phase 1 (*phase de mise en œuvre*) devait être consacrée à la création d'un Centre d'opération conjoint et à l'organisation de patrouilles mixtes sur le *Bulevar* (ligne de démarcation). Dans un premier temps, on a donc conçu des patrouilles combinées dites "en miroir" : des policiers de l'UEO patrouillèrent avec leurs homologues - soit croates soit bosniaques - de chaque côté de la ligne. La phase 2 (*phase opérationnelle*) supposait la mise en place d'un QG commun et de patrouilles réellement mixtes. Enfin, la phase 3 (*phase de transition*) devait être celle du transfert effectif des responsabilités à une police unifiée locale avant juillet 1996.

En juillet 1995, Mostar fut bombardée par les Bosno-Serbes. Malgré des tensions entre Croates et Bosniaques, l'AMUE et sa

<sup>25</sup> *Spill over effect.*

composante "police" continuèrent leur mission. Fin 1995, les Accords de Dayton divisèrent la ville en six zones bénéficiant chacune d'une instance administrative distincte. Mais le 7 février 1996, de graves troubles éclatèrent suite à la proposition de Hans KOSCHNICK de créer une septième zone "neutre" sous l'autorité exclusive de l'UE. Ce district central devait englober en effet une grande partie du quartier résidentiel de Mostar Ouest contrôlé par les extrémistes croates. Les policiers de l'UEO furent rapidement débordés et une foule déchaînée menaça de lyncher l'Administrateur et vandalisa des biens de l'AMUE. Le lendemain, Hans KOSCHNICK assura : "*un Allemand ne peut pas accepter la division d'une ville*"<sup>26</sup>. Malgré les déclarations officielles de soutien de la Commission SANTER, la diplomatie allemande et la Présidence italienne désavouèrent *de facto* l'Administrateur européen : les extrémistes croates furent admis à la table des négociations lors d'un sommet improvisé à Rome (17-18 février 1996). Les parties trouvèrent un compromis : Mostar conserverait six municipalités placées sous l'autorité d'une *Joint City Administration* aux pouvoirs restreints<sup>27</sup> et siégeant dans une zone centrale réduite. Ce compromis fut entériné par les gouvernements européens et Hans KOSCHNICK démissionna le 25 février 1996. Un Espagnol, Ricardo PEREZ CASADO, lui succéda comme Administrateur.

Les élections locales qui devaient se tenir avant fin mai 1996 furent reportées *sine die*<sup>28</sup>. Malgré une situation difficile, l'UE organisa finalement cette première consultation électorale qui se déroula dans le calme mais sous haute surveillance le 30 juin 1996. Certes, les partis nationalistes l'emportèrent des deux côtés mais l'*Herceg-Bosna* fut dissoute. En juillet suivant, l'AMUE était officiellement close<sup>29</sup> sans avoir de municipalité unifiée à qui

<sup>26</sup> *Dépêche AP*, Sarajevo, 08/02/1996.

<sup>27</sup> *Interim Statute of Mostar*, 20/02/1996 (source : www.ohr).

<sup>28</sup> Confié à l'UE, ce scrutin eut valeur de test avant les élections générales de septembre 1996 organisées par l'OSCE.

<sup>29</sup> *Action commune 96/442/PESC* du 24/07/1996 (nomination d'un Envoyé spécial de l'UE à Mostar) et *Action commune 96/744/PESC* du 20/12/1996 (cessation progressive des opérations de l'Union Européenne à Mostar).

transférer ses compétences. Pour assurer l'intérim, le Britannique Martin GARROD prit la tête d'un *Office of the Special Envoy* (OSEM) relevant du Haut Représentant de la Communauté internationale basé à Sarajevo<sup>30</sup>. De la même façon, le détachement de l'UEO fut maintenu à titre provisoire. Martin GARROD supervisa la mise en place d'un Conseil municipal de façade avec un maire croate suppléé par un maire adjoint musulman<sup>31</sup>. La transmission officielle des pouvoirs eut lieu le 15 octobre 1996, jour où la responsabilité de la police fut confiée également aux autorités locales. La Mission de l'UEO céda alors la place à des policiers de l'ONU non armés. De fait, Mostar restera encore divisée durablement par une frontière invisible mais cette question dépasse le cadre de cette étude<sup>32</sup>.

### *Un bilan contrasté*

#### **"L'expérience ne s'acquiert pas, elle s'achète"**

Le bilan de l'AMUE et de la Mission de police de l'UEO à Mostar est contrasté, d'où la nécessité de juger les résultats avec circonspection. Les objectifs inscrits dans le Protocole d'accord de 1994 n'étaient pas quantifiés et restent donc difficilement mesurables. On peut cependant résumer la situation de la façon suivante : succès économique *versus* échec politique<sup>33</sup>.

Concernant le volet reconstruction, Sarah REICHEL estime pour sa part que ce fut un "*énorme succès*"<sup>34</sup>. L'UE a visiblement évité

<sup>30</sup> En l'occurrence, Carl BILT. En janvier 1997, l'OSEM fut transformé en Bureau régional de l'OHR (Office du Haut Représentant), ses compétences s'étendant sur tout le sud-est de la BiH.

<sup>31</sup> Accord obtenu grâce aux pressions de Bill CLINTON et du Président croate Franjo TUDJMAN.

<sup>32</sup> Cf. Sylvie RAMEL, *Reconstruire pour promouvoir la paix? Le cas du Vieux pont de Mostar*, Genève, Euryopa, 2005.

<sup>33</sup> Sarah REICHEL, *op. cit.*, pp. 23-32.

<sup>34</sup> Sarah REICHEL, *op. cit.*, p. 41.

l'écueil du "tout macroéconomique" si souvent privilégié par la Communauté internationale dans les pays en transition. L'AMUE fut ainsi efficace et suffisamment pourvue sur le plan financier<sup>35</sup> pour obtenir des résultats tangibles. Cela s'est traduit par une amélioration sensible des conditions de vie de la population et par la remise en état des grandes infrastructures. L'énumération des progrès enregistrés serait fastidieuse : retour de l'approvisionnement en eau et en électricité, reconstruction des ponts, réhabilitation des hôpitaux... Si l'action humanitaire de l'UNHCR et d'ECHO fut importante, l'implication des populations locales fut également recherchée (le *Technisches Hilfswerk* allemand a semble-t-il promu le *self help principle*).

Ces succès ne doivent cependant pas masquer un échec politique flagrant. Certes, une compagnie mixte de bus a pu être mise en place mais tous les autres projets intercommunautaires ont échoué. Après le départ de l'AMUE, il restait toujours deux systèmes de santé, deux systèmes scolaires, deux universités etc. Surtout, la liberté de mouvement n'était pas garantie<sup>36</sup> et le retour des personnes déplacées était au point mort. De l'avis unanime, le mandat de l'AMUE était trop ambitieux. Ce mandat était basé sur le consentement et la coopération sans aucun moyen de coercition. Déployée peu après la fin des hostilités, l'AMUE était donc sans réels pouvoirs sur des (ex)belligérants qui n'ont eu de cesse de l'utiliser comme un pion selon leur propre agenda. Les concessions des extrémistes croates n'étaient que verbales et chaque accord local n'a pu être obtenu qu'avec le soutien du Président croate Franjo TUDJMAN et des Etats-Unis. Il faut néanmoins remarquer l'apaisement relatif des hostilités à Mostar et le succès des élections de juin 1996. La reprise des incidents entre Croates et Bosniaques en février 1997 - soit quatre mois après la fin de la présence

<sup>35</sup> Budget : 144 millions d'ECU sur trois ans (dont 127 financés par le budget communautaire) plus 16,8 millions annuels pour la prise en charge du personnel par les Etats. Au total, on estime que cela représenta une somme de près de 3000 ECU par habitant ! Une telle somme est tout à fait inaccoutumée dans les opérations de paix.

<sup>36</sup> En 1996, seules 250 personnes étaient autorisées à traverser quotidiennement l'ancienne ligne de front.

européenne - est à cet égard significative. De façon générale, un accord de paix pour toute la Bosnie était certainement une précondition au déploiement d'une telle mission, lancée - rappelons le - plus d'un an et demi avant la mise en œuvre des Accords de Dayton.

A en croire la Cour des Comptes de l'UE, les résultats obtenus par l'UE à Mostar furent globalement positifs malgré de nombreuses lacunes<sup>37</sup>. La députée européenne Edith MÜLLER allait dans le même sens lorsqu'elle estimait en 1996 qu'il "*serait erroné de classer l'expérience acquise à Mostar en disant simplement plus jamais ça*"<sup>38</sup>. Edith MÜLLER mettait surtout l'UE en garde "*contre la tentation de ranger dans un tiroir, jusqu'à nouvel ordre, les actions communes dans le cadre de la PESC en invoquant la multitude des problèmes institutionnels non réglés*"<sup>39</sup>.

Sarah REICHEL a décrit pour sa part l'AMUE comme une opération *ad hoc* coûteuse et manquant singulièrement de soutien politique et militaire<sup>40</sup>. Incontestablement, l'objectif majeur (retour de la liberté de mouvement et réunification) n'a pas été atteint. A sa décharge, notons que la mission européenne s'est déployée *ex nihilo* et sur court préavis, d'où une grande improvisation à tous niveaux. Il faut en outre remarquer que l'UE a su corriger rapidement les principales erreurs commises sur le plan opérationnel (cf. *infra*). Plus largement, cette initiative européenne

<sup>37</sup> Cf. *Rapport spécial n°2/96 sur les comptes de l'Administrateur et l'Administration de Mostar par l'Union européenne*, Cour des Comptes de l'UE, JOC 287, 30 septembre 1996.

<sup>38</sup> *Rapport de la Commission du contrôle budgétaire sur l'administration de Mostar par l'Union européenne*, par Edith MÜLLER, Rapporteur, Doc. A4-0386/96, Parlement européen, Strasbourg, 21 novembre 1996, point 10. La parlementaire a aussi estimé que le travail de l'AMUE "*a été inutilement compliqué par toute une série de manquements et d'insuffisances dans la préparation, ainsi que dans les structures de décision et d'administration [...] c'est en partie à d'heureux concours de circonstances que l'échec a pu être évité*" (point 9).

<sup>39</sup> *Ibid*, point 28.

<sup>40</sup> Sarah REICHEL, *op. cit.*, p. 14. Pour l'auteur, "*the European operation was a smoothy running spaceship with a weak link to the mission control*", p. 41.

peut être considérée comme un test à grandeur réelle qui a permis à l'UE de tirer des enseignements concrets pour l'élaboration de la PESD au-delà du *benchmarking* qui consiste à s'inspirer des "meilleures pratiques internationales".

### Heurs et malheurs de l'AMUE

On le devine aisément, de très nombreuses leçons peuvent être retenues de cette expérience qui reste à ce jour un cas unique d'administration internationale transitoire dirigée par l'UE. Concernant l'AMUE, il convient de distinguer les aspects financiers, organisationnels et politiques.

Sur le plan budgétaire, l'AMUE a montré que ce type de mission devait être financé par la Commission européenne car les Etats membres furent peu enclins à honorer leurs promesses de contribution (réforme opérée rapidement). Il a fallu en outre renoncer à verser l'argent par tranches (erreur corrigée dès 1995) pour réagir efficacement à une situation toujours très évolutive<sup>41</sup>. De façon générale, l'AMUE a révélé un manque crucial de flexibilité budgétaire. La Cour des comptes de l'UE a en outre souligné l'absence de procédures et le manque de rigueur comptable<sup>42</sup>. Encore une fois, ces faiblesses s'expliquent par la nouveauté de ce type de mission et par le fait que l'AMUE s'est déployée dans la précipitation. Mais, par la suite, l'UE a aussi manqué singulièrement de prévoyance. Ainsi, rien ne fut réellement prévu pour la situation post-mandat (utilisation future du matériel, suivi des actions en cours).

Dans le domaine de l'organisation interne, on peut regretter que Hans KOSCHNIK n'ait pas été associé à la sélection de son équipe. Les Etats membres se sont livrés à une regrettable concurrence pour obtenir les postes d'influence sans pour autant mettre à disposition le personnel adéquat (retards, doublons, éparpillement des

<sup>41</sup> Les premières priorités définies (santé, services sociaux, économie) ont dû être rapidement révisées du fait de l'approche de l'hiver (eau, énergie).

<sup>42</sup> *Rapport spécial n°2/96, op. cit.*

responsabilités sans aucune logique fonctionnelle). Heureusement, il semble qu'un bon esprit de travail ait pu rapidement s'instaurer malgré tout<sup>43</sup>.

Plus graves furent les lacunes révélées sur le plan politico-stratégique. L'AMUE a été une suite de cafouillages dus au manque de soutien des Etats membres de l'UE et à l'absence de structures permanentes de décision à Bruxelles : système inopérant de la Présidence tournante, lenteurs des consultations avec les capitales, groupe consultatif *ad hoc* débordé<sup>44</sup>. Ainsi, la mise en œuvre de l'Action commune qui avait créé la mission n'a fait l'objet d'aucun suivi véritable (le premier *Document stratégique* de l'Administrateur n'a par exemple jamais reçu de réponse). Par la suite, l'AMUE s'est caractérisée par un déficit de direction politique, le Groupe de Contact pour l'ex-Yougoslavie n'exerçant qu'une autorité distante sur l'AMUE.

Mais des erreurs ont aussi été commises *in situ* : Hans KOSCHNIK reconnaît volontiers qu'il aurait dû être plus ferme dès le début pour imposer la liberté de circulation. Pour toute mission de paix, la période initiale est en effet cruciale car il existe une courte fenêtre d'opportunité pour exploiter l'incertitude des acteurs locaux. Pour cela, encore aurait-il fallu que le mandat de l'AMUE soit suffisamment fort. Par exemple, on peut regretter que le Conseil de l'UE n'ait pas donné de réelles attributions de police à son Administrateur. Le choix du terme "Administrateur" est d'ailleurs significatif : un titre de "Haut Représentant" ou de "Haut Commissaire" eût-il été préférable ? Ce manque d'autorité et de crédibilité est une cause majeure de l'échec politique global<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Notons la participation de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche avant même leur adhésion formelle à l'UE (la Suisse et la Norvège ont elles aussi fourni du personnel). L'AMUE portait donc le germe de la question délicate de la participation des Etats-tiers à la PESD.

<sup>44</sup> Hans KOSCHNIK a évoqué le "*cirque ambulante de la responsabilité politique*". Hans KOSCHNIK, *Audition par la Commission du contrôle budgétaire*, Bruxelles, 3 septembre 1996.

<sup>45</sup> "L'Administrateur n'a jamais eu d'autorité sur la police locale [...] ce n'est qu'en février 1996 que l'Administrateur écrivit une lettre au Ministre de l'intérieur

### Les difficultés rencontrées par les policiers européens

La Mission de Mostar est souvent présentée comme la première demande faite à l'UEO par l'UE dans le cadre des dispositions prévues par le Traité de Maastricht. Selon Fabrizio PAGANI<sup>46</sup>, la réalité de la coordination UE-UEO est à relativiser car, formellement, "*les rapports entre l'Union européenne et l'UEO se réalisèrent [...] en dehors du cadre juridique prévu par l'article J.4§2*"<sup>47</sup>. De fait, l'engagement de policiers relevait encore à l'époque du choc culturel pour l'UEO<sup>48</sup>. La double hiérarchie UE/UEO sur la Mission de police a été en tout cas néfaste en termes de planification, d'organisation et de financement (Hans KOSCHNIK s'était prononcé en vain pour une compétence exclusive de l'UE<sup>49</sup>).

En matière de ressources humaines et matérielles, la Mission de police de Mostar a manqué cruellement de moyens et de savoir-faire tout au long de la première année : inadéquation des postes et des compétences du personnel mis à disposition par les Etats<sup>50</sup>, manque de véhicules, systèmes non informatisés, laxisme administratif et budgétaire<sup>51</sup>.

de la Fédération en déclarant qu'il prenait la direction de la police dans la zone bleue à partir du premier mars". Pietro GIANNATTASIO, *op. cit.*, p. 11.

<sup>46</sup> Fabrizio PAGANI, "L'Administration de Mostar par l'Union européenne", *AFDI - CNRS Edition*, XLII, Paris, 1996, pp. 235-249.

<sup>47</sup> L'Art. J.4.2 permettait à l'UE de solliciter l'UEO pour la gestion des crises.

<sup>48</sup> La nomination d'un officier de police dans la cellule planification de l'UEO a été tardive : "*avant cette date, il était clair que les questions touchant à la police se heurtaient à un manque de compréhension du siège de l'UEO*". Pietro GIANNATTASIO, *op. cit.*, p. 11.

<sup>49</sup> Lettre de Hans KOSCHNIK à Madame Edith MÜLLER, 22 octobre 1996 *in Rapport de la Commission du contrôle, op. cit.*

<sup>50</sup> Rotation des effectifs tous les six mois sans tuilage ni consignes écrites.

<sup>51</sup> La Cour des comptes de l'UE a constaté la « disparition » de 582'000 DM. La nomination tardive d'un directeur administratif et financier a permis ensuite une amélioration de la situation.

Sur le plan du mandat, il faut regretter que la Mission de l'UEO - qui devait assister Hans KOSCHNICK dans ses fonctions - n'ait pas eu elle-même de pouvoirs coercitifs. Cette impuissance a suscité un fort sentiment de frustration, y compris chez la population locale qui voyait les provocations des extrémistes des deux bords impunies. Malgré un renforcement progressif des effectifs<sup>52</sup>, le rôle des policiers européens est resté consultatif et ils n'ont jamais été en mesure d'assurer l'ordre public comme les émeutes de février 1996 l'ont démontré. Les relations avec les forces militaires (FORPRONU puis IFOR<sup>53</sup>) sont restées très insuffisantes malgré la mise en place d'officiers de liaison (pas de *Memorandum* signé entre l'IFOR et l'AMUE). *A contrario*, les policiers de l'UEO ont réussi à assurer efficacement la sécurité des élections.

Il faut constater enfin que la création d'une police multiethnique s'est révélée être un véritable casse-tête, surtout avec des moyens aussi limités<sup>54</sup>. La Phase I n'a été lancée qu'en mars 1995, soit avec huit mois de retard. La Phase II, initiée en septembre 1995, a été gravement remise en cause par les événements de février 1996. Enfin, en juillet 2003 (date prévue pour le désengagement), la Phase III n'était toujours pas amorcée. Les policiers européens ont en effet eu grand mal à recruter et à former des policiers locaux (les effectifs étaient fluctuants car les "policiers" en question continuaient à participer aux combats sur les lignes de front). Plus largement, les policiers européens ont eu des difficultés à cerner leurs interlocuteurs, les véritables responsables locaux restant insaisissables. A l'échelon supérieur, la Fédération croato-musulmane restait en outre une coquille vide d'où une impression d'anarchie : "*la société ne reconnaissait plus la loi et la police locale elle-même n'avait plus de règle de conduite précise*"<sup>55</sup>. Au

<sup>52</sup> En décembre 1994, il n'y avait qu'une centaine de policiers européens au lieu des 182 promis (151 en juin 1995 et 163 en juillet 1995).

<sup>53</sup> Force dépendant de l'OTAN.

<sup>54</sup> "*La restructuration des forces de police est une tâche complexe et de longue haleine qui exige un personnel très nombreux*". Pietro GIANNATTASIO, *op. cit.*, p. 16.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 14.

final, reconnaissons que la Mission de police de l'UEO aura permis de mettre en place un QG conjoint, moderne et informatisé. De plus, l'expérience acquise sera utile pour les policiers de l'ONU qui se déploieront ensuite à Mostar et dans l'ensemble du pays.

Les leçons que l'UE retiendra concernant ses futures capacités de police dans le cadre de la PESD sont donc multiples. Les Etats membres réaliseront avant tout que le recours à l'UEO n'était pas adapté et que l'UE devait pouvoir conduire des missions de police sous sa propre bannière. La FUPM aura permis en tout cas à un demi millier de policiers et gendarmes européens de se frotter à l'extrême complexité des missions civiles de paix. Elle aura également souligné l'utilité des forces de police agissant sous statut militaire dans les situations volatiles d'immédiat après-guerre (cf. la création, début 2005, d'un Corps européen de gendarmerie).

### *L'UE et la gestion des crises : les enseignements généraux de Mostar*

A Mostar, l'UE a pu découvrir les multiples défis de "l'intervention extérieure" et de la "stabilisation post-conflit", thèmes malheureusement trop vastes pour être détaillés ici<sup>56</sup>. A la lecture des études et des rapports relatifs à l'AMUE et à la FPUM, on peut en tout cas retenir plusieurs enseignements majeurs (certains aspects déjà abordés plus haut méritent des explications supplémentaires).

<sup>56</sup> Rappelons cependant la "double tension du *peacebuilding*", expression qui résume les défis et les paradoxes de l'intervention extérieure en situation post-confliktuelle : il faut simultanément "stabiliser" le conflit tout en enclenchant sa "transformation" (traitement des causes profondes). Cf. Hugh MIALI, Oliver RAMSBOTHAM and Tom WOODHOUSE, *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Cambridge, Polity Press, 1999, pp. 185-215.

### **La nécessité d'un mandat clair et adapté pour le personnel engagé sur le terrain**

L'AMUE et la Mission de police de Mostar ont été à coup sûr déployées prématurément. Une mission internationale de cette nature ne peut pas avoir lieu sans une vision globale des enjeux prenant notamment en compte les aspects (géo)politiques et régionaux : c'est toute la difficulté de l'évaluation préalable de la situation et de l'élaboration d'un concept stratégique traduit ensuite par des lignes directrices claires jusqu'au niveau opérationnel. Nous l'avons vu, le mandat de l'AMUE était trop large et de fait, irréalisable en seulement vingt-quatre mois (fixer une date de désengagement peut aussi être parfois un handicap). Le Chef de mission aurait dû jouir de pouvoirs renforcés et bénéficier du plein soutien de Bruxelles. Principe cher aux militaires, "l'unicité du commandement" est en outre un impératif : la dichotomie UE/UEO et AMUE/FPUM s'est avérée contre-productive à tous les échelons. Hans KOSCHNIK a ainsi déploré "*des entraves inimaginables à l'intervention*"<sup>57</sup>. Notons enfin que le cas de Mostar a aussi souligné combien la phase initiale est capitale pour le succès ultérieur de la mission.

### **Les limites du "modèle européen"**

Plus généralement, il faut déplorer que la seule "arme" de l'AMUE ait été la promesse d'une aide financière et matérielle massive sans réelles contreparties de la part des belligérants. Le mythe européen du "Plan Marshall" et la croyance inébranlable dans le primat de l'économie comme méthode de réconciliation ont rapidement montré leurs limites. De même, l'UE a certainement eu trop confiance dans la capacité de séduction de son "modèle" de puissance civile et normative. L'AMUE a assurément entamé la reconstruction de la ville et elle a permis une normalisation de la vie quotidienne, notamment à Mostar-Est. Pourtant, le levier

<sup>57</sup> Lettre de Hans KOSCHNIK à Mme Edith MÜLLER, *op. cit.*

économique s'est révélé insuffisant, notamment vis-à-vis des nationalistes croates qui n'ont eu de cesse d'instrumentaliser l'AMUE<sup>58</sup>. Lors de sa présence à Mostar, l'UE a donc pu découvrir les limites de ce qui est parfois appelé "l'interventionnisme d'inspiration libérale et occidentale" : trop souvent, la Communauté internationale croit pouvoir imposer à la hâte des solutions toutes faites aux pays en situation de transition et ce, au mépris des réalités locales et des attentes des sociétés hôtes.

### **La fin de l'utopie pacifiste**

De son impotence dans les Balkans et à Mostar en particulier, l'UE pouvait surtout tirer dès 1994-1996 une leçon capitale : l'usage de la "puissance" (menace et emploi éventuel de la force, conditionnalité de l'aide) ne devait pas être exclu *a priori* par l'Union européenne si elle voulait devenir un acteur international crédible. Elle devait par conséquent être capable d'imposer ses vues, s'affranchissant au passage d'un idéalisme d'inspiration non violente ("l'Europe : projet de paix !"). Les "Européens" réalisaient ainsi progressivement qu'ils devraient acquérir un jour des capacités militaires autonomes.

### **Vers une "gestion non militaire des crises"**

Au-delà des aspects militaires, l'UE et ses Etats membres se rendaient aussi compte qu'ils devaient se doter de moyens d'intervention novateurs pour répondre aux défis actuels du *peacebuilding* et du *statebuilding*. En effet, les instruments civils traditionnels (aide humanitaire, aide au développement, envoi de coopérants) sont inadaptés pour faire face aux situations d'immédiat après-guerre. La combinaison à Mostar d'une administration civile et d'une force de police était une intuition judicieuse. Pour combler le "fossé de la sécurité" et le vide politico-

<sup>58</sup> Sarah REICHEL, *op. cit.*, p. 17.

institutionnel, l'UE allait poursuivre ses efforts pour imaginer une "gestion non militaire des crises" recourant à des moyens innovants : emploi de gendarmes, juges, administrateurs, experts de la reconstruction etc.

Pour cela, il fallait s'appuyer sur les avantages comparatifs des différentes institutions bruxelloises mais aussi, sur le savoir-faire des Etats membres. En effet, l'histoire singulière et la diversité européennes sont des atouts pour la PESD et pour son volet civil en particulier. En mutualisant et en combinant habilement les divers instruments de la "boîte à outils européenne", l'UE et sa PESD présentent un grand potentiel pour participer avec succès au maintien de la paix et de la sécurité internationale<sup>59</sup>.

### **Une chaîne politique et civilo-militaire**

L'expérience de Mostar a permis d'initier la réflexion qui aboutira à la construction progressive de la PESD. De fait, il faudra encore attendre la crise albanaise (1997) et surtout le drame du Kosovo (1999) pour voir les Européens s'engager sur la voie d'une "Europe de la gestion des crises"<sup>60</sup>. Mostar a en tout cas révélé que les capacités d'intervention européennes, tant civiles que militaires, devaient être avant tout au service d'une volonté politique forte. Pour cela, il fallait créer une véritable chaîne de commandement imbriquant de façon originale diplomates, experts civils et militaires dans un cadre essentiellement intergouvernemental. Pour espérer l'efficacité opérationnelle, il fallait enfin s'inspirer du savoir-faire inégalable des forces armées en matière d'opérations extérieures : procédures minutieuses, planification, prise de décision, conduite et soutien des opérations, capacités de projection rapide etc. Avec le développement remarquable de la PESD depuis 1999, c'est précisément ce à quoi l'UE et ses Etats membres se sont attelés avec un succès indéniable.

<sup>59</sup> Stéphane PFISTER, *Les avantages comparatifs de l'Union européenne pour la gestion des crises et la sortie des conflits*, Genève, Europa, 2004.

<sup>60</sup> *Ibid.*

## Conclusion

Selon Sarah REICHEL, l'expérience de Mostar avait ouvert en son temps de nouvelles perspectives : "*with the European Administration in Mostar, a new, post-Cold War, international agenda for peacebuilding was put into practice*"<sup>61</sup>. A l'heure où la PESD se donne de nouvelles ambitions dans le cadre de l'Objectif global civil 2008, il nous a semblé utile de rappeler comment Hans KOSCHNICK et ses collaborateurs avaient tracé le chemin dans des conditions difficiles. Prélude salutaire à l'émergence d'une PESD originale, Mostar a montré l'intérêt des instruments de gestion civile des crises comme partie intégrante des réponses à apporter aux conflits contemporains.

Le volet civil de la PESD est aujourd'hui à la croisée de multiples défis : harmonisation des piliers, coordination civilo-militaire, coopération avec les organisations multilatérales et les Etats tiers, rapports avec les médias et les ONG, relations avec les sociétés hôtes, transparence démocratique etc. Tous ces défis supposent la mise en œuvre de solutions nouvelles tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel. Puisse cette brève étude de cas inciter à la réflexion sur la "gestion civile des crises", domaine prometteur mais souvent occulté dans la littérature relative à la PESD.

<sup>61</sup> Sarah REICHEL, *op. cit.*, p. 1.

# State Building and Property Rights Conflict in the Indonesian Forest

Navitri PUTRI GUILLAUME

## *Abstract*

*Resource-related conflicts in rural Indonesia originated not only from the appropriation of resources by the state apparatus and its agents, but can also be traced back to the "appropriation" of customary communities' identities in the creation of a national state. Indonesia's state-building relied on a sense of sovereignty which understood territory as private property. The imposition of this "modern" notion of sovereignty throughout the archipelago came into conflict with other more "traditional" perceptions of sovereignty and property. By the time the state lost its legitimacy, struggles over resources had escalated into a question over customary communities' recognition; local communities have thus been using customary laws to claim their rights of use and property on the forest.*

Following the breakdown of the Suharto regime, violence spread in Indonesia's periphery from Aceh to Papua. Despite the complexity of this violence, most of the resulting conflicts were related to a struggle over natural resources. This is especially true in the islands of Sumatra and Borneo, where overlapping claims over forest lands and resources have been the source of disputes among various actors for more than three decades. These disputes have lead to

violent clashes between local people and state-backed logging companies, and to environmental damage in the form of forest fires and illegal logging.

The overlapping claims over forest lands have resulted from the application of a centralised forest management by the Indonesian government, a management which disregards local and indigenous property claims on forest land under the traditional tenure right. The Indonesian Ministry of Forestry manages and claims exclusive ownership of forest area of 104.6 million ha, with only 0.6 million ha reserved for local communities and indigenous peoples, while 62.5 million ha are currently under commercial concession<sup>1</sup>.

Moreover, in its forest management plans, the Indonesian government produced forest maps that were drawn on a blank chart with little or no consideration of already existing claims to the area. This has particularly affected the rights of local communities and indigenous people who have been living on this land for several generations<sup>2</sup>. The government decisions about the management of forest land, such as granting timber concessions, setting up forest protection areas or other development projects, have deprived the rights of local communities and denied their access to the forest resources on which they are heavily dependent. It has also transformed thousands of peoples living in the forests into "squatters" on their own ancestral land<sup>3</sup>.

In the process of classifying "wasted" land, the Indonesian state has based its judgement on the cultivation system familiar to the Inner Islands (Java, Madura, and Bali), ignoring the different local swidden and fallow agricultural systems particular to the Outer

<sup>1</sup> Andy WHITE and Alejandra MARTIN, *Who Owns the World's Forests? Forest Tenure and Public Forests in Transition*, Washington D.C., Forest Trends, 2002, pp. 4-5.

<sup>2</sup> Christina EGHENTER, "What is Tana Ulen Good For ? Considerations on Indigenous Forest Management, Conservation, and Research in the Interior of Indonesian Borneo", *Human Ecology*, No. 3, Vol. 28, 2000, p. 352.

<sup>3</sup> Carol J. PIERCE COLFER and Ida Aju Pradjna RESOSUDARMO, eds., *Which Way Forward? People, Forests, and Policymaking in Indonesia*, Indonesia and Singapore, Center for International Forestry Research (CIFOR) and Institute of Southeast Asian Studies, 2002, p. 126.

Islands. While it is true that in very remote areas no claim of property rights had been present, in most other areas local and customary communities have occupied and managed the land for generations, and consequently, have established property rights claims over the forest areas according to their customary law. For these latter cases, the land usurpation by the state has created an "open access situation"<sup>4</sup>, one that has led to HARDIN's "tragedy of the commons", an overuse of resources as many owners possess the privilege to use these resources, while none has the right to exclude another<sup>5</sup>. The state has deprived customary land tenure systems while ineffectively controlling and managing the appropriated land.

In my opinion, the open access situation in Indonesian forests deserves further attention; not only because it underlies most conflicts in rural Indonesia, but also because it relates to international concerns such as deforestation and the promotion of indigenous peoples' rights. An open access situation is not something given, but should be the result of an evolution of the relations between the forest, its peoples (local and customary communities), and the state. In order to find a proper way to counter the problem of open access, it is thus necessary to analyse this evolution. The open access situation has caused a struggle over natural resources in rural Indonesia, which has led to violent conflicts among competing forest users. Moreover, as I will show below, the problem of open access is also related to the question of recognition of customary community's identities and rights. It is thus not surprising that the struggle over resources has augmented demands to the state to recognise customary communities' identities and rights.

<sup>4</sup> STEVENSON defines open access resources as "depletable, fugitive resource characterised by rivalry in exploitation, it is subject to use by any person who has capability and desire to enter into harvest or extraction of it; and its extraction results in symmetric or asymmetric negative externalities.": Glenn G. STEVENSON, *Common Property Economics: A General Theory and Land Use Applications*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 8.

<sup>5</sup> Garrett HARDIN, "The Tragedy of the Commons", *Science*, No. 3859, Vol. 162, 1968, pp. 1243-1248.

To analyse the origin of open access in Indonesian forests, I will focus on the state-building process and the establishment of an Indonesian territorial sovereignty through a process of forest zoning. This study will show how these two intertwined processes have deprived local customary institutions and denied customary property rights to the forest, and how this denial has, in turn, led to deforestation in Indonesia.

### *The Territorial Sovereignty and Property Rights Conflict*

Territory is an integral part of nation-building and state-formation. Territory is also one dimension of sovereignty. Janice THOMSON explains that through the sovereignty concept, political authority is linked with territory. Political authority is vested in the state, whose scope of executive authority is derived from and limited to the people and resources found within a set of geographical boundaries<sup>6</sup>. The civic definition of nation also stresses the importance of territory, as explained by Anthony SMITH:

"A nation is a named human population sharing an historic territory, common myths and historical memories, a mass, public culture, a common economy and common legal rights and duties for all members."<sup>7</sup>

In his explanation of the territorial characteristic of a nation, and by using the terms of spatial identities and spatial socialisation, Guntram HERB explains:

"Identities of the state and the nation are tied to territory and space, they are what David Kaplan (1994) has termed *spatial identities*.... Over time, as a

<sup>6</sup> Janice THOMSON, "State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research", *International Studies Quarterly*, No. 2, Vol. 39, 1995, pp. 213-233.

<sup>7</sup> Anthony SMITH, *National Identity*, Reno, University of Nevada Press, 1991, p. 14.

group occupies and narrates a particular territory, a transformation occurs instead of the group defining the territory, the territory comes to define the group".<sup>8</sup>

Furthermore, he explains that the interpretation of the territory, where a nation situates its 'homeland', creates a collective consciousness among the people, termed as *spatial socialisation*<sup>9</sup>. He further argues that:

"The continued existence of the nation can only be ensured via a clearly bounded territory. Virtually all laws are defined territorially, and full protection from outside interference can only be achieved in a territorially sovereign state."<sup>10</sup>

This definition from Guntram HERB shows us the link between territory, the creation of territorial boundaries, and the emergence of state control. These two processes are essential to the process of sovereignty. Sovereignty entails both external and internal recognition of state control over a territory. This notion of state control links us to the definition of state by Anthony SMITH, "[State] refers exclusively to public institutions, differentiated from, and autonomous of, other social institutions and exercising a monopoly of coercion and extraction within a given territory"<sup>11</sup>. In giving this definition, Anthony SMITH differentiates state from nation. As we have seen, the latter is understood by Anthony SMITH as a "cultural and political bond" unifying a political community. The notion of state and nation are thus not necessarily linked; within the modern state, however, they overlap greatly. Indeed, modern-state legitimacy, according to Anthony SMITH, cannot be based solely on actual control over the territory but also

<sup>8</sup> Guntram HERB, "National Identity and Territory" in Guntram HERB and David KAPLAN, eds., *Nested Identities: Nationalism, Territory, and Scale*, Lanham, Rowman & Littlefield Publisher, 1999, p. 17.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>11</sup> Anthony SMITH, *op. cit.*, p. 15.

on a national and popular ground. I will illustrate this idea in the context of Indonesia later on.

Sovereignty also implies the state rights of ownership over its territory. Nicholas ONUF explains: "If states are sovereign, then they have rights of possession and use with respect to their own territory but not the territory of others"<sup>12</sup>. But while sovereignty defines state property in relation to other sovereign states, it evades the question of what the state might own within its boundaries.

As Guntram HERB argues, territory is "the locational context vis-à-vis other powers" and it expresses "internal cohesion and external differentiation"<sup>13</sup>. In the Indonesian context, sovereignty succeeded in its "external differentiation", but it failed to sustain "internal cohesion". Ironically, in its effort to establish authority and control over its territory, the Indonesian state created boundaries in relation to its subjects. In claiming sovereignty throughout the archipelago, the Indonesian state notion of land property indeed clashed with local communities' own conceptions of what land property is and how it functions.

The Indonesian state has based its ownership claims both on the constitution and on numerous laws. Meanwhile, most local communities in the Outer Islands have referred to customary laws regulating their property rights. The conflict between the state and the local communities thus emerged when the state failed to recognise pre-existing property rights based on customary laws.

At the time of independence, customary law was recognised as a system of land property. But according to the Basic Agrarian Law of 1960, forms of customary law should only be recognised "as long as they did not interfere with state or national interests and were not superseded by rights granted under the Basic Agrarian Law"<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Naeem INAYATULLAH and David BLANEY, *International Relations and the Problem of Difference*, New York, Routledge, 2004, p. 188.

<sup>13</sup> Guntram HERB, *op. cit.*, p. 17.

<sup>14</sup> Rachel WRANGHAM, "Changing Policy Discourses and Traditional Communities, 1960-1999", in C.J. PIERCE COLFER and Ida RESOSUDARMO, eds., *op. cit.*, p. 22.

By the same token, in the Indonesian constitution, while Article 18 recognises historical rights, Article 33 declares "the right and responsibility of the state to control (*menguasai*) natural resources for the general good of the Indonesian people." The New Order regime has interpreted this article as giving the state exclusive managerial rights over natural resources, and has used it to justify its centralised forest policy<sup>15</sup>. The New Order regime then endorsed the Basic Forestry Laws (BFL) of 1967, stating that "all forests within the territory of the Republic of Indonesia, and all the resources they contain are under the authority of the state" (Article 5, Basic Forestry Law No. 5/1967)<sup>16</sup>.

The BFL categorised forest land into privately-owned and state-owned forests. "The official explanation...asserts that [state forests] are all those [forest lands] which are not private property...including those under customary law, thereby denying that customary law is a form of private ownership" (Article 2, Official Explanation, General Elucidation)<sup>17</sup>. In its justification of this classification of customary forest land as state forest land, the Indonesian state used "the principle of unified state that makes the state the organisation with authority over its citizens"<sup>18</sup>.

From this explanation, we can see that the state limits its view of property rights into two dichotomies, private land or unowned land, the latter being claimed as state property. This "modern" notion of property rights does not recognise common property established and regulated by different customary laws for different communities. Contrary to this "modern" notion of property rights, common property is characterised by multiple ownership claims and use rights; this form of property is in fact a widespread property regime in Indonesian forests.

Those two different perceptions of what property rights mean naturally create incompatible and conflicting claims on both sides.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>16</sup> Emily HARWELL and Owen LYNCH, *Whose Resources? Whose Common Good? Towards a New Paradigm of Environmental Justice and the National Interest in Indonesia*, Center for International Law, 2002, p. 36.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>18</sup> C.J. PIERCE COLFER and Ida RESOSUDARMO, *op. cit.*, p. 82.

In their classification of what is "wasted" or "free" land, the Indonesian state used Inner Island (namely, Javanese and Madura) villages and cultivation methods as the standard from which the rest of Indonesia should be organised. From these local models, the Indonesian state claimed 90% of the Outer Islands' land as forest, arguing that it was "wasted" or "free" land. The state failed to recognise that villages in Outer Islands do not share the same clustered layout as Javanese villages. They are, on the contrary, well spread out due to shifting cultivation practices. Village lands are not limited to their immediate surrounding areas like the ones in Java; they include the entire area where the households are located. Furthermore, shifting cultivation practices, which leaves land fallow after harvest, are common in the Outer Islands. The low soil fertility in these regions requires the land to be fallowed, sometimes to the point where its vegetation reaches secondary forest<sup>19</sup>, for it to regain its fertility before another planting. Thus, lands covered with forest in Outer Islands are not necessarily "unclaimed" or "wasted".

Emily HARWELL and Owen LYNCH provide numerous examples of this conflict, showing how the designation of state forest has been used to seize local communities' land in Sebirut Island (West Sumatra), West Kalimantan, West Timor and West Papua. The consequences were dramatic as local communities were considered illegal squatters, or were forcefully relocated<sup>20</sup>. Conflict also occurred in Lampung (South Sumatra), where more than 29,000 ha of village settlements and damar-based agroforests were designated as state forests. Communities' villages were considered illegal, resulting in forceful relocation of local communities, accompanied by violence and military operations<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> World Bank defines secondary forest as "Forest subject to a light cycle of shifting cultivation or to various intensities of logging, but that still contains indigenous trees and shrubs.": World Bank, *The World Bank Forest Strategy: Striking the Right Balance*, 2000, p. 31.

<sup>20</sup> Emily HARWELL and Owen LYNCH, *op. cit.*, pp. 60-64.

<sup>21</sup> Chip FAY, Martua SIRAIT and Ahmad KUSWORO, *Getting the Boundaries Rights: Indonesia's Urgent Need to Redefine its Forest Estate*, unpublished paper, 2000, 13p.

From this literature, I believe that the designation of specific area as "state forest" is a form of state strategy to extend its territorial control. By interpreting the constitution in a certain way and endorsing legislation to justify its claims, the Indonesian state has bestowed itself rights of ownership that are alien to local communities. Thus, the property rights problem in the forest is not merely about exploitation and environmental destruction, but can be seen as the evolution of a power struggle between the state and traditional society. Forest designation is both a mechanism for *and* a result of state territorial sovereignty. In claiming land as state-owned forest, the state creates legitimacy and control over that land. This phenomenon can be likened to the creation of "political forests" by colonial states as described by Nancy PELUSO and Peter VANDERGEEST.

Nancy PELUSO and Peter VANDERGEEST trace the construction of "political forest" (lands declared as state forests) in colonial Java, Dutch Borneo, the Malay States, Sarawak and Siam. They argue that the notions of "state forest" and "Customary Rights" are *discursively constructed ideas*. "Forest" as a category was created by colonial states as a territorialization strategy through which the colonial state will legitimate its control over an area. The creation of a "political forest" also led to the creation of "Customary Rights" that functioned as legal exceptions for local communities' use of forest land. "Customary Rights" are the codification of *some* customary practices, designated as lawful and normal practices; at the same time, this codification has also created the notion of "forest crimes" which concretely deny other customary practices by making them unlawful<sup>22</sup>.

The idea of "political forest" is enlightening as it provides a framework with which to understand how the Indonesian state conceived its relationship with territory. In a parallel fashion to the Indonesian state,

<sup>22</sup> Nancy PELUSO and Peter VANDERGEEST, "Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia and Thailand", *The Journal of Asian Studies*, No. 3, Vol. 60, 2001, p. 766.

"[c]olonial forestry played a key role in state cultural projects of legitimation as well as in the development of new forms of state power. These colonial-era states claimed land as forests through the territorialization of state rule, but the political forest also helped enable the formation and extension of the colonial state."<sup>23</sup>

As mentioned before, this is precisely what the Indonesian state has done. By demarcating the forest as state forest, the Indonesian state has both created and institutionalized the legitimacy of its ownership claims and, at the same time, expanded its control over its sovereign territory. More importantly, the Indonesian state has even used the same strategies than the former colonial power to achieve this. The state declares itself to be the owner of all lands and resources within its territorial boundaries. It then enacts laws to allow the demarcation of state forest, thus "causing forests to be defined subsequently in terms of state property regimes rather than ecologically". It also tries to limit trade of species considered as forest species and products (for example through tax on timber and hunting prohibition for animals labelled as endangered species)<sup>24</sup>.

The continuity of "political forest"-creation from the colonial era to the post-independence era confirms the conclusion that colonial forestry served as the foundation for post-war legal and institutional efforts to territorialize the Indonesian political forests. Indeed, as much as the latter Indonesian state, colonial authorities promoted a:

"normalize[d] idea of 'forests' as separate biological entities that required or deserved separate forms of management from other forms of agriculture...established differences (which also varied by place) in the kinds of species that were considered 'forest' species, as opposed to 'agricultural species'. This mirrored the territorializing process in that alienated state land was opposed to 'free' state land, eventually to

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 763-764.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 768.

become agriculture (or native or household) land and (state) forest land".<sup>25</sup>

Nancy PELUSO and Peter VANDERGEEST show the establishment of territorial political forest and its consequences for the local peoples' future access in the late colonial era. But as there seems to be a continuing state trend of state claims over forest in Indonesia, I wish to use their framework to investigate the creation of political forests in contemporary Indonesia. In doing this, I will look at the strategy of forest demarcation and the establishment of "Customary Rights" and "forest crimes" and its relations with customary laws (*adat*) and practices in Indonesian forest land.

### *Adat and State Building*

Many authors simply translate *adat*<sup>26</sup> as customary law, but in her article, Moira MOELIONO defines *adat* as a way of life, and customary law as only a part of *adat*<sup>27</sup>. If I introduce the concept of *adat*, it is not so much to question its definition or evolution. I will focus on why and how *adat* has been used and is still used as the grounds for local communities in their claims against the state; this contention goes beyond the simple fact that the creation of a national law has abandoned *adat* and that *adat* tribunals are no longer recognised judicial bodies<sup>28</sup>. My focus will be on the aspect of *adat* as customary law regulating land property rights.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 780.

<sup>26</sup> Beside the widespread use of the term *adat* by Indonesian politicians, NGOs, and local communities, it is worth noting that the notion of *hukum adat* (*adat* law or customary law) is of Dutch creation. For interesting discussion on *adat* law codification see HEESTERMAN 1986.

<sup>27</sup> Moira MOELIONO, "Adat and Globalization: Living Apart Together", paper presented at "The Commons in an Age of Globalisation", the Ninth Conference of the International Association for the Study of Common Property, Victoria Falls, Zimbabwe, June 17-21, 2002.

<sup>28</sup> M.A. JASPAN, "In Quest of New Law: The Perplexity of Legal Syncretism in Indonesia", *Comparative Studies in Society and History*, No. 3, Vol. 7, 1965, pp.

It is claimed that traditionally, communities do not recognise distant ruler's ownership of land. From his inquiry into land tenure in Java, in an effort to implement land rent system, RAFFLES discovered that land was not the property of *priyayi* (the indigenous Javanese aristocracy)<sup>29</sup>. Nancy PELUSO and Peter VANDERGEEST further explain that pre-colonial rulers did not interfere with local practices such as allocation of land or cultivation rights, nor did they try to exercise permanent, absolute, or direct control over land in their realms, especially on distant forest areas<sup>30</sup>. In describing the relationship of *adat* and land property in Java, J.C. HEESTERMAN explicates that *adat* presupposes the inclusion of all land; furthermore, what grows on it is exhaustively covered by proprietary rights. *Adat* therefore does not recognise the notion of *res nullius*. Meanwhile, a piece of land can have multiple property rights over its soil and productivity<sup>31</sup>. He further argues that the concepts of sovereignty and sovereign right are absent in the traditional agrarian state (as in the example of Java), as the ruler and his retainers hold a broad range of rights. "The state and its ruler are fitted into the total and conflictuous *adat* order of rights"<sup>32</sup>. This situation can be compared to that of pre-British India. As Naeem INAYATULLAH and David BLANEY explain:

"In India, property's qualities were disaggregated and distributed to different persons, even the rulers' power over agriculture land was not absolute and unlimited. The reason he could not divest anyone of the habitational and cultivational rights over land was because he himself did

252-266.

<sup>29</sup> W.R. HUGENHOLTZ, "The Land Rent Question and Its Solution, 1850-1920", in Robert CRIBB, ed., *The Late Colonial State in Indonesia: Political and Economic Foundations of the Netherlands Indies 1880-1942*, Leiden, KITLV Press, 1994, p. 148.

<sup>30</sup> Nancy PELUSO and Peter VANDERGEEST, *op. cit.*

<sup>31</sup> J.C. HEESTERMAN, "State and Adat", in C.A. BAYLY and D.H.A. KOLFF, eds., *Two Colonial Empires*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, p. 191.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 193.

not own the land in such an absolute sense. To the degree that land was his property it was only the revenue-generating stream over which he had a claim."<sup>33</sup>

After its independence, the Indonesian state claimed that the territorial boundaries of the Dutch East Indies as belonging to Indonesia. It thus asserted itself as the successor of colonial authority. During the formation of the Indonesian state, the idea of an Indonesian nation did not yet exist. The only characteristic these "Indonesians" shared was their status as former colonial subjects. Despite this common denominator, "Indonesians" actually consisted of people of various cultures, languages, and customary laws who lacked a sense of common belonging. The Indonesian state used both the colonial past and distant memories of the Majapahit kingdom (whose reign in fourteen centuries almost covered the contemporary Indonesian territory) as ways to create a common sense of belonging. Thus, the Indonesian state had to construct a national community, or, to use Benedict ANDERSON's term<sup>34</sup>, Indonesia is an "imagined community".

In Indonesia, as in most former colonial states, nationalism emerged not so much as a result of national self-determination, but more as a product of "anti-colonial" sentiment. As such, its goals were driven solely by the desire to achieve independence. Indonesian "nationalism" cannot be regarded as a true nationalist movement as there is no actual or potential Indonesian nation<sup>35</sup>. Thus, the state was required to start the nation-building process from scratch, to create both a national culture and a political identity that will unite its diverse and distinct communities into one.

*Adat* is actually viewed as part of the national cultural heritage and its history. It is used to promote the national unity by emphasising certain cultural norms and characteristics claimed to contain uniform elements in all *adat* in Indonesia. The principles of

<sup>33</sup> Naeem INAYATULLAH and David BLANEY, *op. cit.*, p. 194.

<sup>34</sup> Benedict ANDERSON, *Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*, New York, Verso, 1996.

<sup>35</sup> Anthony SMITH, *op. cit.*, p. 108.

community interdependence and reciprocal obligation, consultation and consensus as an "Indonesian way" of reaching decisions, and the emphasis placed upon harmony and unity, are seen as some of the common values shared by Indonesian people. These values have been glorified and called upon in the name of national unity<sup>36</sup>. The New Order state created a uniform "national *adat*" through national ritual and indoctrination of *Pancasila*, the state ideology<sup>37</sup>. Emphasis on consensus and the common good as common Indonesian values, and the idea of the Indonesian nation as a supreme community, led to a belief that the Republic of Indonesia had priority over other communities and even individual rights<sup>38</sup>.

The state thus stressed national unity at the expense of diversity. The national slogan, *Bhinneka Tunggal Ika*, or "Unity in Diversity", was and still is only used as popular political parlance. Diversity is acknowledged as long as it does not threaten national unity. The state prohibited any political or social activities based on ethnic, religious, racial, or inter-group relations. Any attempts to emphasise diversity in those matters were viewed as a subversive threat to national unity<sup>39</sup>.

It is widely argued that the centralised state policy under the New Order regime has undermined *adat*. The denial of *adat* as a recognised judicial system, the centralised administration and extension of government control over villages through the endorsement of the Village Regulation Law of 1981, and the transformation of ethnic identities into a national identity have contributed to the deprivation of *adat*<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Christine DRAKE, *National Integration in Indonesia: Patterns and Policies*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1989, p. 79.

<sup>37</sup> Charles BARBER, *The Case Study of Indonesia*, World Resources Institute, 1997.

<sup>38</sup> Emily HARWELL and Owen LYNCH, *op. cit.*, p. 32.

<sup>39</sup> Charles BARBER, *op. cit.*

<sup>40</sup> Charles BARBER, *op. cit.*; Emily HARWELL and Owen LYNCH, *op. cit.*; John MCCARTHY, "The Changing Regime: Forest Property, and *Reformasi* in Indonesia", *Development and Change*, Vol. 31, 2000, pp. 91-129; John MCCARTHY, "Power and Interest on Sumatra's Rainforest Frontier: Clientelist Coalitions, Illegal Logging, and Conservation in the Alas Valley", *Journal of*

The imposition of positive laws replacing *adat* can be seen as a result of indirect rule<sup>41</sup> strategy used by Indonesia's former colonial power. For practical reasons, the colonial authority maintained and reinforced the indigenous power structure to attain their own economic objectives. They recognised or appointed *adat* chiefs and hereditary rulers<sup>42</sup> to control the economic activities of the population and participate in the economic exploitation of the latter<sup>43</sup>. As Kees van DIJK explains:

"The Javanese rulers were depicted as the impotent allies of the Dutch who could not or would not do anything to alleviate the burden of masses. Faithfully and, without clemency, the Javanese executed the demands of the Dutch government. They even contributed to the misery of the common people by adding their own demands for money and labour in order to fill Javanese treasury."<sup>44</sup>

*Southeast Asian Studies*, No. 1, Vol. 33, 2002, pp. 77-106; Craig THORBURN, "The Plot Thickens: Land Administration and Policy in Post-New Order Indonesia", *Asia Pacific Viewpoint*, No. 1, Vol. 45, 2004, pp. 33-49.

<sup>41</sup> Authors often differentiate the colonial policy in Netherlands East Indies as a direct rule in Java and indirect rule in Outer Islands. This differentiation can be misleading because even in Java, the colonial authority still maintained the Javanese autocracies (KAHIN 1952). The difference lies in the degree of colonial control over the indigenous leaders. Java was effectively controlled and extensively exploited. Meanwhile, the Outer Island rulers enjoyed a high degree of control over their own affairs and their indigenous governance system remained relatively intact (DRAKE 1989, HENLEY 2004, PELUSO and VANDERGEEST 2001).

<sup>42</sup> For cases in Maluku see ZERNER 1994, for cases in North and Central Sulawesi, see HENLEY 2004.

<sup>43</sup> George KAHIN, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, Ithaca, Cornell University Press, 1952.

<sup>44</sup> Kees van DIJK, "The Threefold Suppression of the Javanese: The Fight Against Capitalism, the Colonial State, and the Traditional Rulers", in Robert CRIBB, ed., *The Late Colonial State in Indonesia: Political and Economic Foundations of the Netherlands Indies 1880-1942*, Leiden, KITLV Press, 1994, p. 272.

Thus, many *adat* chiefs were considered remnants of colonial authority and deemed to be against the Revolution of Independence. Their power was abolished and their *adat* courts ceased to be recognised as legitimate judicial systems<sup>45</sup>. Yet, one can argue that the discarding of *adat* was a way to ensure national loyalty at the expense of "primordial" loyalty<sup>46</sup>.

The introduction of the Village Law (UU 5/1974 and UU 5/1979) extended the government's bureaucracy system to the local level. These laws intended to create uniform and permanent *desa*, or villages, based on Javanese models, which were considered the natural form of rural settlements<sup>47</sup>. These laws limited the size of a *desa*, determined its borders, and transformed it into an administrative unit placed directly under the administration of the sub-district. It thus became part of the national bureaucracy. In addition to determining *desa* size and limitations, the village law also gives sub-districts the authority to elect the *desa*'s head and to determine its budget<sup>48</sup>. As they do not provide traditional village communities with any right to control their own affairs, the laws increased the government's control over villages' lives and undermined *adat*'s leadership system. Heads of *desa* are elected by the head of a sub-district and made accountable to him; formerly, this responsibility was reserved for the *adat* leader<sup>49</sup>. Thus, the heads of villages have become bureaucratic agents with biased loyalties.

<sup>45</sup> JASPAN, *op. cit.*, pp. 260-261.

<sup>46</sup> Clifford GEERTZ, "The Integrative Revolution: Primordia Sentiments and Civil Politics in the New States", in Clifford GEERTZ, ed., *Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Asia and Africa*, New York, The Free Press of Glencoe, 1963, pp. 105-157.

<sup>47</sup> For discussion on how *desa* as a territorially bounded and closed corporate body was created by the colonial authority, see HEESTERMAN 1986.

<sup>48</sup> Satjipto RAHARDJO, "Between Two Worlds: Modern State and Traditional Society in Indonesia", *Law & Society Review*, No. 3, Vol. 28, 1994, p 497.

<sup>49</sup> John MCCARTHY, "Turning in Circles: District Governance, Illegal Logging, and Environmental Decline in Sumatra, Indonesia", *Society and Natural Resources*, Vol. 15, 2002, p. 876.

This uniformity of system has not only undermined local territories, but the social and cultural ties of customary communities as well. Villages have been redefined and an Indonesia-wide pattern for village administration has replaced the previous arrangement<sup>50</sup>. The disruption of traditional systems by the law has been most keenly felt in the Outer Islands, where communities' territories and villages are scattered over wide areas. The restrictions on *desa* size and border inevitably cut communities' territories and forced well spread villages into regulated *desa* units<sup>51</sup>. Furthermore, the Ministry of the Interior endorsed the Regulation on Villages No. 4/181. This regulation aimed to outlaw any villages within state forest area. Traditional communities located inside "state-owned" forests were deemed illegal and subject to relocation. This type of resettlement was frequently followed by the designation of village land into area for transmigration, logging, plantations, or mining<sup>52</sup>.

It is important to note that the resettlement programs of communities living in state-owned forest were often justified by claims of development. The government would label the communities as "isolated"; they were therefore identified as "primitive" and in need of "civilisation"<sup>53</sup>.

The New Order regime set "development" as a state and national objective. "Development" became a means of legitimisation for the regime, as it demonstrated its ability to provide material benefits to its subjects<sup>54</sup>. This ability was considered to bring stability and promote national integration. The New Order government defined "development" as both industrialisation and modernisation<sup>55</sup>; a goal that could only be achieved with efficient government management of natural resources. "Development" was also associated with

<sup>50</sup> Rachel WRANGHAM, *op. cit.*, p. 25.

<sup>51</sup> Emily HARWELL and Owen LYNCH, *op. cit.*, p. 29.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 30-31.

<sup>53</sup> Tania LI, "Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot", *Comparative Study of Society and History*, No. 1, Vol. 42, 2000, p. 154.

<sup>54</sup> Charles BARBER, *op. cit.*

<sup>55</sup> Peter DAUVERGNE, "The Politics of Deforestation in Indonesia", *Pacific Affairs*, No. 4, Vol. 66, 1993/1994, p. 507.

national interests and the *Pancasila* ideology, thus causing local resistance to development initiatives to be viewed as a sign of "backwardness", or worse, as an insurrection against the government<sup>56</sup>.

Thus, processes of state building created a national community whose identity imposed itself upon previous identities reflected by local communities. In the name of national integration, the Indonesian state limited the recognition of *adat* diversity within a framework based on "national unity." The state created the Indonesian nation and identified itself with it. "Development" thus was not only a mean of legitimacy for the New Order regime; it also provided a justification for the extension of the regime's political and economic control throughout the archipelago.

In the context of forest exploitation, we can say that there are two relations between forest exploitation and state building. On the one hand, forest exploitation was an important source of income for the New Order regime, which, in turn, provided development benefits to the population, further strengthening its legitimacy. This exploitation also created a patronage system that held the regime together. On the other hand, the national integration policy eroded and overruled local customs, allowing for the confiscation of forest land by the state and its elite.

### *Customary Law and Resource Property Rights Claim*

The fall of the Suharto regime was followed not only by the enactment of laws on regional autonomy, but also by two ministerial decrees recognising customary rights over land within forest zone. One is a decree from the Ministry of Agrarian Affairs/National Land Agency (5/1999). It allows delineation and titling of *adat* lands for communal and non-transferable private ownership.<sup>57</sup> With regard to customary communities' land in the forest,

<sup>56</sup> Charles BARBER, *op. cit.*

<sup>57</sup> C.J. PIERCE COLFER and Ida RESOSUDARMO, *op. cit.*, p. 8.

"[t]his decree specifically recognises customary rights over land (*hak ulayat*) within the forest zone, as long as the traditional communities still exist and there are rules about the use and management of *hak ulayat* land that are still respected by the traditional communities".<sup>58</sup>

The other decree is Forestry Law 41/1999, for which Eva WOLLENBERG and Hariadi KARTODIHARDJO provide a useful analysis. By defining "customary forest", they argue, the new law marks the beginning of a national law supporting the transfer of territorial-based rights on state forest land to a customary institution<sup>59</sup>. Yet, the new forestry law allows the state to maintain strategic control over the customary forest, and it does not provide secure tenure for customary communities. The law defines customary forest as a state forest, and the state has the power to recognise or revoke the status of "customary community", and therefore of customary forest. It also states that customary rights will be given only if they do not conflict with national priorities. Furthermore, the law requires customary communities to give proof of the application of customary rights. The authors also demonstrate concern over the interpretation of the "customary forest" definition:

"The current definition of customary forest could be interpreted to allow the state to claim customary forest anywhere, including on private land....Depending on how the law is implemented, if all customary forests were to become state forests, the law could create perverse incentives for customary communities to deforest their land to keep it out of state forest and retain control over it."<sup>60</sup>

While these authors question how the implementation of the new law will effectively recognise, strengthen, and legitimise existing customary systems of management, this question is grounded on the assumption that these systems of management still exist.

<sup>58</sup> Rachel WRANGHAM, *op. cit.*, p. 30.

<sup>59</sup> Eva WOLLENBERG and Hariadi KARTODIHARDJO, "Devolution and Indonesia's New Forestry Law", in Carol PIERCE COLFER and Ida RESOSUDARMO, eds., *op. cit.*, p. 82.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 83.

Literature on tenure management within customary communities in Outer Islands provides evidence for the existence of customary systems of management in Indonesia. Nancy PELUSO and Christine PADOCH claim, for instance, that managed forest gardens are distributed widely throughout the province of West Kalimantan. They illustrate several types of managed forests in the villages of Bagak and Tae within the province, and outline how rights to forest are regulated within the communities<sup>61</sup>. Resource tenure pattern in Bagak community is also analysed by Nancy PELUSO<sup>62</sup>. She focuses on the ethic dimension of access to the resources, especially fruit tree and the land on which the trees grow. Moira MOELIONO argues, for her part, that in regards to resource tenure systems, people at the local level adhered to their customary rules. She uses two case studies, Manggarai (Flores) and Malinau (East Kalimantan), to show how *adat* is still existing in these local communities<sup>63</sup>. Furthermore, T.H.G. MERING NGO claims that the Kayan community (an indigenous people of central Kalimantan) still rely on customary law to protect their claims to land and vegetation<sup>64</sup>.

The actual existence of traditional or customary system of management lead John MCCARTHY to argue that local communities have *de facto* property regimes, which he defines as

<sup>61</sup> Nancy PELUSO and Christine PADOCH, "Changing Resource Rights in Managed Forests for West Kalimantan", in Christine PADOCH and Nancy PELUSO, eds., *Borneo in Transition: People, Forests, Conservation, and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 121-136.

<sup>62</sup> Nancy PELUSO, "Fruit Trees and Family Trees in an Anthropogenic Forest: Ethic of Access, Property Zones, and Environmental Change in Indonesia", *Comparative Studies in Society and History*, 38 (3), 1996, pp. 510-548.

<sup>63</sup> Moira MOELIONO, "Adat and Globalization: Living Apart Together", paper presented at "The Commons in an Age of Globalisation", the Ninth Conference of the International Association for the Study of Common Property, Victoria Falls, Zimbabwe, June 17-21, 2002.

<sup>64</sup> T.H.G. MERING NGO, "A New Perspective on Property Rights: Examples from the Kayan of Kalimantan", in Christine PADOCH and Nancy PELUSO, eds., *Borneo in Transition: People, Forests, Conservation, and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 137-149.

"the informal concept of territoriality and land tenure in use among the local communities surrounding the forest"<sup>65</sup>. These property regimes have to be respected by any commercial interests wishing to control forest areas. Thus, in addition to formal property rights given by the state to use the areas, commercial interests are in need to conclude specific agreement with local communities. He claims that the Forestry Department acknowledges the existence of *de facto* local property regimes:

"Where the Ministry of Forestry has allocated land considered by local communities to be subject to 'right of avail', there has been conflict with local communities. This was demonstrated by Forestry Department report which states that one of the main obstacles for allocation of rights to use the 'forest area' by the Forestry Department to commercial interests, is that *Hak Ulayat* are still operative in such areas even though the Ministry of Forestry had not suspected that they existed."<sup>66</sup>

### *Conclusion*

Understanding the process of Indonesian state building is essential to understanding the country's property rights problem. Indonesian state formation relied on a sense of sovereignty, which understood territory as private property. This notion of property originates from the Dutch colonial authority. However, the Dutch did not impose the "modern" conception of sovereignty to Indonesia's Outer Islands, and instead left a traditional "pre-modern", *adat*-based conception of sovereignty in place throughout this region.

After its independence, the Indonesian state imposed a "modern" notion of sovereignty. Such a move naturally conflicted with other "traditional" perceptions of sovereignty and property. This clash is evidenced by the fact that local communities have been using *adat* as the ground for their claims to forest use. These claims have

<sup>65</sup> John MCCARTHY, *op. cit.*,

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 107.

actually been identified with the resurgence of a parochial understanding of identity. To understand the deforestation problem in Indonesia, one cannot only turn to traditional causes of deforestation advanced by literature (i.e. agricultural expansion, timber logging and management, state population policy) but one must also look at the problems of property rights. Deforestation is not only a question of natural resource mismanagement or lack of law enforcement; it is intricately linked to Indonesia's territorial sovereignty, its recognition of sub-national identity, and the power relationship between the state and its society.

# La multiplicité des intervenants dans la résolution pacifique du conflit du Chaco (1932-1935) : un obstacle à la paix ?

Yannick WEHRLI

## *Résumé*

*La guerre du Chaco, guerre meurtrière opposant la Bolivie au Paraguay, est un bon exemple d'échec de résolution de conflit par des moyens pacifiques. En effet, la guerre n'a pris fin qu'une fois les ressources des belligérants épuisées. Une des raisons souvent invoquées pour expliquer cet échec est la multiplicité des intervenants. D'autres facteurs nous semblent pourtant plus pertinents : intransigeance des belligérants, incapacité des puissances tierces à mettre en place des mesures prophylactiques et refus tant des grandes puissances que des puissances régionales à employer des moyens coercitifs.*

Coordonner les efforts de divers acteurs intervenant dans la résolution d'un conflit n'est pas chose aisée. Ainsi, dans le cas des conflits yougoslaves, Victor-Yves GHÉBALI observe que "la gestion conjointe [...] par l'ONU et les organisations européennes de sécurité (autres que l'OSCE) s'est révélée incontestablement décevante – surtout au niveau des rapports ONU/OTAN"<sup>1</sup>. Le

<sup>1</sup> Victor-Yves GHEBALI, "Les Nations Unies et les organisations régionales dans les conflits yougoslaves : complémentarité ou concurrence ?", in Yves DAUDET

chapitre VIII de la Charte des Nations Unies prévoit la coopération entre l'ONU et les organisations de sécurité régionale. Cependant, du fait de la Guerre froide, une telle coopération se limita à quelques cas en Amérique latine ou en Afrique. Après la chute du communisme, le secrétaire général Boutros-Ghali encouragea de telles collaborations. L'action conjointe de l'organisation universelle et des institutions régionales devint alors chose courante<sup>2</sup>, mais pas, on l'a vu, exempte de difficultés. On peut donc sans peine imaginer le degré de complexité que put atteindre la coordination des efforts des divers acteurs engagés dans le règlement d'un conflit pour la période antérieure à la Charte des Nations Unies durant laquelle aucun texte n'envisageait ce type de coopération. Le cas de la guerre du Chaco nous en offre un bon exemple.

Cette guerre peu connue est pourtant digne d'intérêt à plus d'un titre. Ce conflit s'illustre d'abord par son absurdité. Deux petits Etats sud-américains, peu peuplés et peu industrialisés, s'affrontent pour un bout de territoire à première vue sans intérêt. La guerre du Chaco se révéla également extrêmement meurtrière. Quelques 80'000 morts, 150'000 blessés, alors que la population totale des deux Etats dépassait à peine les 5 millions d'habitants. Enfin, elle se caractérisa par l'échec des divers médiateurs engagés dans la résolution du conflit puisque seul l'épuisement des belligérants permit la cessation des hostilités. Les intervenants se distinguèrent par leur nombre et leur nature diverse. On trouvait d'abord l'organisation universelle, la Société des Nations. Le conflit opposant la Bolivie au Paraguay entraînait *de jure* dans sa juridiction car les deux Etats avaient adhéré à son pacte constitutif. Les acteurs continentaux et régionaux jouèrent également un rôle prépondérant dans les tentatives de médiation. Ainsi la Commission des Neutres, sise à Washington, représentait les nations américaines intégrées au mouvement panaméricain dirigé par les Etats-Unis. Les Etats limitrophes se réunirent quant à eux dans le groupe ABCP

et Rostane MEHDI, dir., *Les Nations Unies et l'Ex-Yougoslavie*, Paris, A. Pedone, 1998, p. 60.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 47.

(Argentine, Brésil, Chili, Pérou). Ces différents organes proposèrent un nombre impressionnant de plans de paix. Mais, toute cette énergie fut dépensée en vain. Fonctionnaire du Secrétariat international et auteur d'une histoire de la SDN, Francis Paul WALTERS remarquait que "the Chaco war was perhaps the clearest of all the cases in which the world's will to peace could easily have prevailed if it had been concentrated in a single institution, but was doomed to failure by its fatal dispersal"<sup>3</sup>. Selon cette opinion, la dispersion des efforts et la multiplicité des intervenants seraient responsables de l'échec des médiations. Il est vrai que la rivalité qui opposa continuellement Washington et Buenos Aires réduisit à néant une grande partie des efforts déployés. De même, on pourrait logiquement penser que si elle était intervenue plus tôt et n'avait pas dû lutter pour imposer son action aux acteurs régionaux, la Société des Nations aurait plus rapidement mis un terme au conflit. Nous ne partageons cependant pas cette opinion. En effet, pour expliquer la durée du conflit et la difficulté de sa résolution, il faut tenir compte de l'obstination sans borne des belligérants et de leur peu d'intérêt à mettre pacifiquement un terme au conflit ; de l'incapacité des Puissances tierces à mettre en place des mesures prophylactiques<sup>4</sup> efficaces, comme un embargo sur les armes, par exemple ; enfin du refus tant des grandes puissances que des puissances régionales d'avoir recours à des moyens coercitifs.

Aussi, après avoir présenté les divers acteurs de médiation, nous aborderons ces différents aspects. Mais il nous semble judicieux de commencer par un bref exposé des origines du conflit et des premières tentatives de règlement du litige.

<sup>3</sup> Francis. P. WALTERS, *A History of the League of Nation*, London, Oxford University Press, 1960, p. 526.

<sup>4</sup> J'emprunte cette expression à Alan JAMES, *The Politics of Peace-Keeping*, London, Chatto and Windus, 1969.

### *Un différend vieux de 50 ans*

Durant l'époque coloniale, les Espagnols ne délimitèrent jamais clairement la région du Chaco car elle semblait ne rien offrir d'exploitable. A l'Indépendance, la Bolivie et le Paraguay ne s'occupèrent guère de cette région. La question de sa possession ne surgit que dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle au moment de définir les frontières du Paraguay vaincu par l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay après la guerre de la Triple Alliance (1864-1870). C'est, en effet, à ce moment-là que la Bolivie fit connaître ses droits sur le Chaco. Les diplomates paraguayens et boliviens tentèrent de régler le différend en signant plusieurs traités, qui ne furent cependant jamais ratifiés par les parlements, et en se réunissant à diverses reprises jusqu'en 1928. Mais les positions des parties semblaient difficilement conciliables. Se basant sur des chartes royales de l'époque coloniale, les Boliviens estimaient que le Chaco avait été placé sous la juridiction de l'Audience de Charcas. Ils en concluaient que le territoire en question relevait, après l'Indépendance, de l'autorité de La Paz. L'objectif principal du gouvernement bolivien était de briser l'isolement dans lequel la Bolivie se trouvait confinée suite à sa défaite contre le Chili durant la guerre du Pacifique (1879-1883) et à la perte de son littoral. Il espérait implanter un port sur le fleuve Paraguay, affluent du Paraná et ainsi disposer d'un débouché sur l'Atlantique<sup>5</sup>. Du côté paraguayen, on estimait que la souveraineté ne dérivait pas des anciens titres<sup>6</sup>, mais de l'occupation et de l'exploitation effective d'un territoire initialement laissé à l'abandon. En effet, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, le Paraguay développa grâce à des capitaux étrangers, surtout argentins, l'industrie de l'extraction du tanin en exploitant les grands bois de *quebracho* situés au centre du Chaco. Il favorisa aussi l'installation d'éleveurs de bétail. Pour Asunción, il

<sup>5</sup> Carlos ESCUDÉ, Andrés CISNEROS, dir., *Historia general de las relaciones exteriores de la República argentina*, <http://www.argentina-rree.com/9/9-045.htm>.

<sup>6</sup> Cependant, ils invoquaient également dans leurs argumentaires les droits découlant de l'ancienne province coloniale du Paraguay.

ne fallait donc pas déterminer à quel Etat appartenait le Chaco, mais, puisqu'il était de toute évidence paraguayen, s'entendre simplement sur le tracé des frontières.

Toutes les tentatives de négociation ayant échoué, le recours aux armes devint inévitable. Dès décembre 1928, les escarmouches entre forces boliviennes et paraguayennes allèrent *crescendo* jusqu'au déclenchement des hostilités à large échelle en septembre 1932. Après 3 ans de durs combats (jusqu'en juin 1935) puis 3 autres longues années de négociations, les belligérants mirent enfin un terme au conflit (juillet et octobre 1938).

### *La Commission des Neutres*

Alors que se produisait le premier incident en décembre 1928, la Conférence interaméricaine d'Arbitrage et de Conciliation, décidée lors de la 6<sup>e</sup> Conférence panaméricaine, se réunissait à Washington. La Conférence offrit sa médiation que Boliviens et Paraguayens acceptèrent en janvier 1929. On décida alors la création d'une Commission d'investigation et de conciliation chargée de régler l'incident. Elle se composa des représentants des USA, de la Colombie, de Cuba, du Mexique et de l'Uruguay<sup>7</sup>.

Si l'incident était réglé à l'été 1929, la question de fond n'avait pas encore été traitée. Le secrétaire d'Etat Stimson insista alors pour prolonger le mandat de la Commission d'investigation. Le 4 octobre 1929, la Commission des Neutres prit donc le relais. Clairement, les Etats-Unis dirigeaient son action. Son président n'était autre que le secrétaire d'Etat adjoint Francis White et elle bénéficiait de l'infrastructure et du travail des fonctionnaires du Département d'Etat. Les nombreuses propositions de paix de la Commission<sup>8</sup> se heurtèrent jusqu'en 1931 à l'opposition de la Bolivie qui se préparait à la guerre.

<sup>7</sup> Leslie B. ROOT, *Politics of the Chaco Conference : 1935-1939*, Austin, London, University of Texas Press, 1970, p. 32.

<sup>8</sup> Pour l'année 1932, on recense des propositions de la Commission aux dates suivantes : 11 juillet, 21 juillet, 2 et 5 août, 29 août, 10 septembre, 14 septembre, 17 septembre, 23 septembre, 12 octobre, 15 décembre. Archives de la SDN

Le travail de la Commission des Neutres fut aussi constamment saboté par le gouvernement argentin. Selon le politologue américain William GARNER, parallèlement au conflit "objectif" opposant la Bolivie au Paraguay, existait un conflit "subjectif" entre les Etats-Unis et l'Argentine dont l'enjeu était le prestige moral dont bénéficierait l'Etat capable de pacifier la région<sup>9</sup>. Les tensions entre les Etats-Unis et l'Argentine n'apparurent pas avec la guerre du Chaco mais remontent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. L'Argentine prétendait au rôle de *leader* en Amérique du Sud et voyait d'un mauvais œil les aspirations hégémoniques des Etats-Unis<sup>10</sup>. S'ajoutait à cela un contentieux commercial. L'Argentine, grand exportateur de produits agricoles, entra en concurrence directe avec les Etats-Unis. Pour protéger les éleveurs du Middle West, le gouvernement américain imposa des tarifs douaniers très élevés aux importations argentines privant ces dernières d'un immense marché<sup>11</sup>. Il n'est donc pas étonnant de voir l'Argentine proposer des négociations parallèles et concurrentes à celles de la Commission des Neutres, dénigrer publiquement les propositions de Washington, ou militer pour l'intervention de la SDN<sup>12</sup>, au moment même où Buenos Aires s'appêtait à réintégrer l'organisme genevois, afin de porter le règlement de la question devant une institution d'où les Etats-Unis étaient absents. Selon White, en tâchant de passer pour l'instigateur de la remise à la SDN du règlement du conflit du Chaco, le ministre des Affaires étrangères argentin, Carlos Saavedra Lamas, espérait que l'institution genevoise mandatât son pays pour résoudre le conflit<sup>13</sup>. Voilà un

(ASDN) S 528 "Chaco Documents".

<sup>9</sup> William GARNER, *The Chaco Dispute: A Study of Prestige Diplomacy*, Washington DC, Public Affairs Press, 1966, p. 13.

<sup>10</sup> Carlos ESCUDE, Andrés CISNEROS, dir., *op. cit.*, <http://www.argentina-ree.com/9/9-004.htm>.

<sup>11</sup> *Ibid.*, <http://www.argentina-ree.com/9/9-003.htm>.

<sup>12</sup> Par exemple en novembre 1932 : República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *La política argentina en la guerra del Chaco*, Buenos Aires, Guillermo Kraft Ltd, 1937, tome I, p. 440.

<sup>13</sup> William GARNER, *op. cit.*, p. 89.

parfait exemple d'utilisation, par un Etat impliqué indirectement dans le conflit, d'une organisation internationale universelle comme instrument de sa propre politique d'obstruction.

Washington dut alors dépenser beaucoup d'énergie pour contrer les manœuvres argentines. En août 1932, alors que les 19 nations américaines non belligérantes venaient de déclarer qu'elles ne reconnaîtraient aucun gain territorial obtenu par la force, White, s'inquiétant d'une nouvelle action des Argentins, leur fit remarquer qu'un trop grand nombre de médiateurs ne pourrait que compliquer la situation<sup>14</sup>. Cela n'empêcha pas l'Argentine, à laquelle s'étaient joints les autres Etats limitrophes en 1932, de continuer son action parallèle. Finalement, en juin 1933, la Commission des Neutres cessa ses activités. Traditionnellement, les Etats-Unis avaient joué le rôle d'arbitre dans les différends latino-américains. La Grande Dépression avait modifié leur point de vue. Ils préféraient ne pas gaspiller d'énergie pour une région qui ne présentait aucun intérêt pour eux<sup>15</sup>.

### *L'ABCP*

Assistant aux difficultés de la Commission des Neutres, Saavedra Lamas, à peine entré en fonction et désirant marquer de son empreinte les négociations de paix, chercha à légitimer son action en s'entourant des autres Etats limitrophes. Les représentants de l'Argentine, du Brésil, du Chili et du Pérou se réunirent donc à Santiago en juillet 1932 et s'organisèrent en groupe informel de médiation. La principale proposition de paix de l'ABCP fut le fruit de discussions échangées entre le ministre des Affaires étrangères argentin et son homologue chilien Miguel Cruchaga Tocornal dans la ville argentine de Mendoza en février 1933. Le plan qu'ils élaborèrent fut soutenu par les gouvernements brésilien et péruvien puis soumis aux belligérants. Il prévoyait un arbitrage juridique sur le fond de la question des frontières, la fin des hostilités, le retrait

<sup>14</sup> Leslie B. ROOT, *op. cit.*, pp. 73-74.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 66.

des forces militaires, la démobilisation et la diminution des troupes au niveau d'avant-guerre. Cependant les belligérants opposèrent de nombreuses réserves. Si le Paraguay finit par accepter le plan de paix, la Bolivie demeura intransigeante. Le gouvernement et l'Etat-major estimaient pouvoir remporter des succès militaires leur permettant de négocier de meilleurs termes. De plus, le gouvernement bolivien avait toujours été particulièrement méfiant vis-à-vis de toute proposition à l'élaboration de laquelle la Chancellerie argentine aurait participé. Et non sans raison. En effet, l'Argentine n'était pas exactement un modèle de médiateur désintéressé et impartial. Le gouvernement paraguayen avait octroyé de nombreuses concessions à diverses compagnies argentines qui possédaient ainsi de grandes propriétés dans le Chaco. Celles-ci craignaient qu'une victoire bolivienne ne mît en danger leurs investissements. Plusieurs d'entre elles financèrent même directement les achats d'armes du Paraguay.

La question du pétrole incita également l'Argentine à soutenir le Paraguay. Avec la découverte de gisements dans l'*Oriente* bolivien au début des années 20, la Bolivie espérait rétablir sa situation financière. Mais pour vendre son pétrole, il fallait d'abord pouvoir l'acheminer jusqu'à un port. La voie la plus rentable passait par l'Argentine. Buenos Aires l'avait bien compris et fit tout son possible pour obtenir le contrôle de la commercialisation et/ou du transport du pétrole, n'hésitant pas à faire pression sur La Paz. Aussi, pour l'Argentine, il était capital que la Bolivie n'obtînt pas un port sur le fleuve Paraguay. En effet, les eaux du Paraná jouissant du statut international, les Argentins ne pouvaient les contrôler, même si, comme le remarque Leslie ROUNTON, il était en fin de compte peu probable que des pétroliers puissent remonter si haut les eaux du fleuve<sup>16</sup>.

Aussi, l'Argentine fut le principal soutien du Paraguay. Bien qu'ayant déclaré sa neutralité dès la déclaration paraguayenne de mai 1933 sur l'existence d'un état de guerre avec la Bolivie<sup>17</sup>, elle

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 54-59.

<sup>17</sup> Tous les Etats limitrophes déclarèrent leur neutralité : Argentine et Chili le 13 mai, Pérou le 14 mai et Brésil le 25 mai 1933. Il semble évident que le Paraguay

l'assista en lui fournissant du renseignement, des aides médicales, militaires et financières. On peut donc noter l'attitude schizophrénique du gouvernement argentin partagé entre les désirs de l'Etat-major, des milieux économiques et de la présidence de voir le Paraguay victorieux et les aspirations pacifiques de la chancellerie, même si l'action pacificatrice du ministre Saavedra Lamas était ambiguë car, mû par son ambition sans borne et sa soif de Prix Nobel (qu'il obtint en 1936), il multipliait les offres de médiation tout en sabotant les propositions de ses concurrents.

Si l'Argentine voyait d'un bon œil une victoire du Paraguay, le Chili estimait dangereux une défaite de la Bolivie. En effet, si cette dernière n'obtenait pas un accès aux rives du fleuve Paraguay, elle risquerait de revendiquer à nouveau son littoral pacifique<sup>18</sup>. Aussi, Santiago n'opposa aucun obstacle au transit d'armes à destination de la Bolivie par les ports d'Arica et d'Antofagasta et n'appliqua pas l'embargo sur les armes décidé par la SDN en 1934<sup>19</sup>. Le gouvernement chilien permit même à la Bolivie de recruter des officiers de son armée et l'autorisa à embaucher des travailleurs chiliens pour remplacer les Boliviens appelés au front<sup>20</sup>. Comme le

déclara l'état de guerre afin de provoquer cette réaction. Ainsi les limitrophes devaient fermer leurs frontières et empêcher l'entrée d'armement sur le territoire des belligérants. L'Argentine ferma la frontière argentino-bolivienne à toute cargaison d'armes, de denrées alimentaires et à tout type de ravitaillement, même sanitaire. La frontière avec le Paraguay resta par contre ouverte au commerce de toutes sortes sous prétexte du statut international du Paraná. Mais contrairement aux prévisions du Paraguay, le Chili annonça officiellement que le port d'Arica resterait ouvert à la Bolivie conformément aux clauses du traité de 1904.

<sup>18</sup> Rapport d'entretien entre Walters, section politique du Secrétariat SDN, et Gajardo, chef du bureau permanent du Chili auprès de la SDN, 25 août 1934, ASDN R 3615 1/4957/343. Sur l'implication du Chili, voir également : Leslie B. ROUT, *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>19</sup> Rapport de conversation entre Vigier, cabinet du Secrétaire général de la SDN, et Gajardo, 22 mai 1934, ASDN R 3616 1/11349/343.

<sup>20</sup> Suite aux protestations du Paraguay, le gouvernement chilien promit de proposer une loi qui interdirait la sortie du pays à tout Chilien désireux de prendre du service dans un pays étranger en guerre. Mais Cruchaga Tocornal avoua au ministre de France au Chili qu'il n'avait pas l'intention de pousser activement le

souligne Leslie ROUT : "No peace mediation had the slightest chance of success unless it provided the ends envisioned for Argentina and Chile, as well as for Paraguay and Bolivia. The only other possibility was that military stalemate and gradual exhaustion of effort would force both belligerents and their erstwhile supporters to adopt accommodating attitudes"<sup>21</sup>.

### *La Société des Nations*

Dans un premier temps, l'institution genevoise resta discrète. Lors des premiers incidents en décembre 1928, le Conseil de la SDN se contenta d'envoyer aux gouvernements bolivien et paraguayen un télégramme leur rappelant les obligations découlant du Pacte. Comme la Conférence interaméricaine avait pris l'affaire en main, elle n'insista pas. En effet, les nations européennes, et en particulier la Grande-Bretagne, éprouvaient alors une certaine réticence à intervenir sur le continent américain<sup>22</sup>, chasse gardée des Etats-Unis. La SDN souhaitait également éviter de créer une double juridiction en interférant dans les travaux de la Commission des Neutres et se borna à se tenir informée de l'état des négociations.

En février 1933 pourtant, la France et la Grande-Bretagne estimèrent que le Conseil devait intervenir suite aux échecs répétés de la Commission des Neutres et de l'ABCP. Pour les deux puissances européennes, l'action de la SDN au Chaco lui permettrait de redorer quelque peu son blason après son intervention peu convaincante dans l'affaire de Mandchourie. Suite à la reconnaissance de l'état de guerre du Paraguay, le Conseil décida le 20 mai 1933 l'envoi d'une commission d'enquête au

vote de cette loi : Sartiges, ministre de France au Chili, au ministère des Affaires étrangères (MAE), 22 mai 1934, archives du ministère des Affaires étrangères français, série SDN (AMAE SDN), Vol. 312 f. 199.

<sup>21</sup> Leslie B. ROUT, *op. cit.*, p. 67.

<sup>22</sup> Massigli, délégation française à la session du Conseil, au MAE, 15 décembre 1928, AMAE, sous-série B Amérique 1918-1940 (AMAE B), Bolivie, Vol. 8 ff. 235-237.

Chaco chargée de négocier la fin des hostilités et de préparer un compromis arbitral. Cependant le départ de la Commission fut retardé car en juillet la Bolivie et le Paraguay changèrent d'avis et firent savoir qu'ils préféraient avoir recours à la médiation de l'ABCP. La SDN n'avait d'autre choix que de rendre le règlement de la dispute aux Etats américains. Le 3 août 1933, elle déclara cependant qu'elle conservait, malgré tout, ses prérogatives et invita les 4 Etats limitrophes à intervenir en son nom<sup>23</sup>. Ce nouvel effort de l'ABCP échoua lamentablement en septembre du fait de l'intransigeance des belligérants et de la rivalité des membres du groupe. En octobre, la Commission put enfin appareiller pour l'Amérique du Sud où elle n'arriva qu'en novembre. Tandis qu'on perdait un temps précieux, les combats n'avaient pas cessé.

La Commission se rendit à La Paz et à Asunción puis à Montevideo où elle fut invitée à siéger à la 7<sup>e</sup> Conférence panaméricaine. Si la Conférence déclarait vouloir collaborer avec la Commission, celle-ci dut pourtant dépenser beaucoup d'énergie pour écarter les initiatives concurrentes du président uruguayen Gabriel Terra ou de Saavedra Lamas. La Commission obtint du gouvernement paraguayen une trêve de quelques jours entre décembre 1933 et janvier 1934, mais rien de plus concret.

Les efforts de médiation de la SDN ne s'arrêtèrent pas là. La Bolivie, en vertu de l'article 15 du Pacte, porta la question devant l'Assemblée en juin 1934. Celle-ci nomma un comité chargé de rédiger un rapport et de présenter des recommandations, suivant ainsi la procédure prévue par le Pacte. Pendant tout ce processus, qui dura de septembre à novembre 1934, on poursuivit la recherche d'une solution pacifique. Mais le Paraguay, en position de force sur le terrain, était devenu sourd à toute offre. Son représentant à Genève, Caballero de Bedoya, ne se présenta pas aux réunions de conciliation. Lorsque finalement il décida d'y participer, il déclara ne pouvoir jouer d'autre rôle que celui de boîte aux lettres, chargé de transmettre à son gouvernement les communications du comité<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Rapport du Comité des Trois, 3 août 1933, ASDN R 3635 1/5941/5435, doc. C.449.M.229.1933.

<sup>24</sup> PV de la réunion du sous-comité de cessation des hostilités, non daté,

On pouvait difficilement négocier ainsi ! Cette anecdote donne un bon exemple du principal problème auquel se trouvèrent confrontés tous les médiateurs.

### *L'intransigeance des belligérants*

En effet, tant les diplomates boliviens que leurs homologues paraguayens firent preuve tout au long des négociations d'une particulière mauvaise foi. Tous les plans de paix furent rejetés. Cela s'explique en partie par la position défendue par chacune des parties. Le Paraguay insistait pour obtenir, préalablement à toute discussion de fond, la fin des hostilités et des garanties de sécurité comportant, entre autres, le retrait des forces boliviennes du Chaco. Quant à la Bolivie, elle s'obstinait à exiger un accord sur le règlement de fond du litige avant de cesser les hostilités. En effet, elle souhaitait éviter que le Paraguay, une fois les combats terminés, ne renvoyât le règlement de la question de fond *ad eternam* et n'en profitât pour reprendre son implantation dans le Chaco. Le gouvernement bolivien ajoutait que pour des raisons géographiques et structurelles, il lui faudrait des mois pour se réorganiser en cas de reprise des hostilités, alors que le Paraguay se trouverait rapidement sur les lieux des combats. On comprend la difficulté des médiateurs pour rapprocher ces positions inconciliables que jamais les parties n'acceptèrent d'assouplir significativement. La Bolivie autorisa d'ailleurs l'envoi de la Commission du Chaco pour la seule raison qu'on avait fini par admettre la simultanéité dans l'exécution de ses mandats<sup>25</sup>. Les diverses médiations se perdirent ainsi en discussions sans fin sur les zones d'arbitrage, les lignes de séparation, l'organisation de conférences chargées de régler le fond du problème ou l'élaboration

probablement du 8 novembre 1934, ASDN R 3641 1/14135/13768.

<sup>25</sup> Costa du Rels, représentant de la Bolivie à la SDN, à Avenol, Secrétaire général de la SDN, 12 octobre 1933, ASDN R 3614 1/1124/343 Jacket 1, doc. C.600.M.279.1933.

d'un compromis arbitral. La marge de manœuvre des médiateurs se trouvait très réduite.

Pour compliquer la donne, la position des parties se modifiait en fonction du résultat des combats. La guerre du Chaco se résume militairement à deux moments. Dans un premier temps, La Paz lança une offensive à large échelle qui remporta plusieurs victoires. Durant cette période, le gouvernement bolivien ne voulut faire la moindre concession. Mais les lignes boliviennes devinrent trop étirées, le ravitaillement en hommes et en munitions en souffrit et les Paraguayens en profitèrent. Commença alors la seconde phase, fin 1933, qui vit le retrait des Boliviens. A la fin de l'année 1934, les Paraguayens arrivèrent très près des gisements pétrolifères de Camiri et espérèrent repousser définitivement leurs adversaires. Mais ils se trouvaient, à leur tour, séparés de plusieurs centaines de kilomètres de leurs bases et leur offensive échoua. A ce moment, les deux camps, à bout de ressources, se rendirent compte qu'il était temps de négocier et, en juin 1935, un accord de cessez-le-feu fut conclu.

Mais de toute façon, jusqu'à ce moment-là, aucune des parties ne se trouvait réellement en mesure de négocier. Au Paraguay, la question du Chaco mobilisa l'ensemble du pays. En Bolivie, si les populations amérindiennes ne se sentirent pas concernées par la défense du Chaco – un territoire lointain et étranger pour elles, ce qui explique le peu d'engagement dont elles firent preuve sur le terrain<sup>26</sup> – les élites créoles de La Paz rivalisèrent en discours nationalistes et hostiles au Paraguay. Pour les partis au pouvoir dans les deux pays, il s'agissait d'une question de survie politique. D'ailleurs, pendant la Conférence de paix de Buenos Aires qui fit suite au protocole de juin 1935, deux coups d'Etat, en février à Asunción et en mai 1936 à La Paz, renversèrent les gouvernements accusés d'avoir fait preuve d'une trop grande mollesse dans les négociations<sup>27</sup>. Pour toutes ces raisons, on comprend que les

<sup>26</sup> Voir à ce sujet la description des forces boliviennes faite par le Gén. Freydenberg lors de sa mission au Chaco : Rapport de mission confidentiel, non daté, AMAE SDN, Vol. 311 ff. 149-150.

<sup>27</sup> Leslie B. ROUT, *op. cit.*, p. 114.

représentants du Paraguay et de la Bolivie à Genève n'aient guère pu faire autre chose que rivaliser en déclarations de foi dans les vertus de l'arbitrage. Car, après tout, les deux Etats signataires du Pacte s'étaient engagés à ne pas avoir recours aux armes sans avoir au préalable tenté de régler le différend par des moyens pacifiques, soit par l'arbitrage, soit par l'intervention du Conseil (article 13). Aussi fallait-il sauver les apparences et s'efforcer de rejeter sur l'autre la responsabilité du conflit et des problèmes posés à sa résolution.

#### *L'échec de l'embargo sur les armes*

Si la médiation avait échoué, une mesure prophylactique comme l'imposition d'un embargo efficace sur les armes aurait sans doute conduit à une fin rapide des hostilités. En effet, la Commission d'enquête relevait dans son rapport, en mai 1934, que les belligérants ne produisaient ni armes ni munitions. En empêchant leur approvisionnement en armement, on les privait des moyens de s'entretenir. Cependant, la mise en place de l'embargo fut problématique et son application imparfaite. Les responsables de cet échec sont à chercher tant en Amérique qu'en Europe.

En février 1933 déjà, les représentants français et britanniques au Conseil proposèrent d'organiser un embargo collectif sur l'exportation de matériel de guerre. L'idée fut abandonnée car le Sénat américain refusa ce projet et les Etats européens ne voulurent pas agir seuls en laissant à l'industrie d'armement étasunienne un vaste marché libre de tout concurrent<sup>28</sup>. Il fallut donc attendre plus d'un an pour que ce projet fût réactivé. Suivant les recommandations de la Commission, le Conseil décida d'appeler les Etats producteurs d'armes à interrompre les ventes aux belligérants. Plusieurs se montrèrent réticents. De nombreux Etats touchés par la crise économique hésitaient à entraver un commerce fructueux. Ainsi, la Norvège n'appliqua l'embargo qu'en décembre 1934 et justifia son action en déclarant que l'arrêt des ventes

<sup>28</sup> Francis. P. WALTERS, *op. cit.*, p. 515.

d'armes signifierait une augmentation du chômage et un affaiblissement de ses moyens de défense nationale<sup>29</sup>. Franklin D. Roosevelt, poussé par son opinion publique, décréta l'embargo le 28 mai 1934, mais les contrebandiers prirent le relais. Le Brésil suivit le mouvement. Vers la fin de l'année 1934 le blocus était en place. Mais l'on savait que l'approvisionnement en armes continuait pour les deux belligérants malgré les déclarations et les promesses. Quant au transit des armes, les pays limitrophes firent preuve d'une évidente mauvaise volonté, alléguant que le transit n'était en somme que la conséquence de la vente des armes et qu'il valait mieux commencer par s'attaquer à la cause : les producteurs et les exportateurs<sup>30</sup>. Le Pérou s'aligna sur le Chili et laissa transiter les armes à destination de la Bolivie par Mollendo, port libre bolivien au Pérou. L'Argentine, par une interprétation tendancieuse des traités de 1853<sup>31</sup>, s'abrita derrière le statut international du Rio Paraná pour ne pas empêcher l'approvisionnement en armes du Paraguay. C'est ainsi qu'une action qui aurait dû mettre rapidement fin au conflit se révéla n'être qu'une demi-mesure qui, semble-t-il, avantagea même le Paraguay. En effet, tandis que la Bolivie avait plus de difficultés à acheter du matériel, le Paraguay pouvait pleinement profiter des stocks d'armement argentin. Le délégué bolivien à Genève ne cessa d'ailleurs d'affirmer que l'embargo devait cesser immédiatement car il confondait la victime et l'agresseur<sup>32</sup>. Aux yeux des Boliviens, l'embargo s'apparentait à une sanction. C'est bien ce qu'il finit par devenir pour le Paraguay.

<sup>29</sup> Leslie B. ROUNTON, *op. cit.*, pp. 90-91.

<sup>30</sup> Télégramme de Cruchaga Tocornal à Avenol, 22 mai 1934, ASDN R 3616 1/11349/343.

<sup>31</sup> Les juristes du Quai d'Orsay et du *Foreign Office* estimaient que ces traités n'empêchaient en aucun cas l'Argentine de bloquer les cargaisons d'armes à destination du Paraguay : note de Basdevant, conseiller juridique du Quai d'Orsay, 19 février 1935, AMAE SDN, Vol. 317 ff. 165-168.

<sup>32</sup> PV de la 3<sup>e</sup> séance de la 79<sup>e</sup> session du Conseil, 17 mai 1934, ASDN R 3616 1/11540/343.

### *Le refus des sanctions*

L'article 16 du Pacte de la SDN prévoyait des sanctions économiques ou militaires contre tout Etat membre qui recourrait à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15. Or, tant la Bolivie que le Paraguay étaient menacés de telles sanctions, car au moment où la paix était en danger, ils n'eurent recours ni à l'arbitrage ni à l'action du Conseil. En mars 1933, la SDN fut saisie du conflit lorsque le Comité des Trois, issu du Conseil et chargé par celui-ci de suivre le développement de l'affaire, invoqua la compétence de l'organisme genevois en vertu de l'article 11 du Pacte<sup>33</sup>. Ce n'est qu'en mai et en juin 1934 que la Bolivie fit appel au Conseil puis à l'Assemblée en vertu de l'article 15. Or, cet article devait en principe être invoqué en cas de menace de guerre et non lorsque le conflit durait ouvertement depuis presque deux ans. Dans l'affaire du Chaco, les procédures prévues par le Pacte ne suivirent pas leur cours logique. L'application de l'article 16 n'en devenait que plus difficile.

Autre problème, la définition de l'agresseur. Même si le Pacte n'est pas si précis à ce sujet, une partie des membres de la SDN estimaient que pour que des sanctions puissent être prises, il fallait avoir au préalable clairement identifié l'agresseur. Dans le conflit du Chaco, une telle définition était impossible puisque la possession des territoires en litige n'était pas clairement établie. Face à ces difficultés, l'Assemblée dut improviser des demi-mesures qui ne satisfirent personne.

Comme il a déjà été indiqué, un comité fut établi par l'Assemblée en septembre 1934 et chargé de présenter pour novembre des recommandations. Il en résulta une proposition de traité soutenue par le Brésil et les Etats-Unis prévoyant la fin des hostilités et la réunion d'une Conférence de paix à Buenos Aires. Une Commission militaire neutre, composée des représentants de

<sup>33</sup> L'article 11 stipule que toute guerre ou menace de guerre intéresse la SDN qui devra, à la demande de n'importe quel Etat membre, prendre les mesures nécessaires pour garantir efficacement la paix des nations.

l'ABCP, de l'Uruguay et des Etats-Unis, serait chargée de veiller au retrait des troupes. Si la Conférence de Buenos Aires échouait, la Cour permanente de Justice internationale serait saisie. Le 10 décembre 1934, la Bolivie accepta sans condition les propositions de la SDN. En effet, sa situation devenait critique sur le terrain. Le Paraguay, qui venait de remporter deux victoires importantes, éleva par contre de fortes objections. Le 14 janvier 1935, Asunción rejeta définitivement la proposition. En continuant de la sorte les hostilités contre un Etat membre qui se déclarait prêt à accepter les recommandations de la SDN, le Paraguay s'exposait aux sanctions de l'article 16. Pourtant, de nombreux Etats latino-américains présents à l'Assemblée (Argentine, Chili, Colombie, Cuba, Equateur, Mexique<sup>34</sup>, Pérou, Uruguay et Venezuela) s'y opposèrent. Les sanctions n'avaient donc aucune chance d'être adoptées et on choisit une solution intermédiaire. On se contenta de lever l'embargo sur les armes pour la Bolivie. En réaction, le Paraguay annonça en février 1935 qu'il se retirait de la Société.

Mais les combats continuaient. La Bolivie ne cessait d'exiger l'application intégrale des sanctions de l'article 16. Il semblait qu'on ne pourrait éluder cette question encore longtemps. En effet, le prestige de l'organisme genevois sur lequel reposait l'ensemble du système international issu de Versailles était en danger car l'attitude de la SDN au Chaco pourrait servir de précédent lors de futurs différends européens. En mars 1935, des discussions eurent lieu au sein du Comité chargé de suivre la question. La position des Français était la suivante : il était irréaliste et même dangereux que la SDN prît des décisions qu'elle n'était pas capable d'appliquer. La position des limitrophes était donc déterminante. Si ceux-ci ne voulaient pas agir, on ne pouvait rien faire. Mais il fallait alors qu'ils en portent la responsabilité et non la Société<sup>35</sup>. Une semaine

<sup>34</sup> Le Mexique était tout de même favorable à ce que la SDN maintînt sous son autorité le règlement du conflit. Sur l'action du Mexique dans le conflit du Chaco : Fabián HERRERA LEÓN, *La Política exterior mexicana a través de la Sociedad de Naciones ante la guerra del Chaco y el conflicto de Leticia, 1932-1935*, Morelia, UMSNH, mémoire de maîtrise, 2005.

<sup>35</sup> Léger, cabinet du ministre des Affaires étrangères français, à l'ambassadeur de France à Londres, 5 mars 1935, AMAE SDN, Vol. 314 ff. 111-112.

auparavant, le représentant de la France à Buenos Aires avait suggéré d'"exploiter cette immense vanité [des Latino-américains] en proposant doucereusement aux Gouvernements américains qui devaient collaborer au plan tracé par la SDN de la relever de la noble mission de rétablir la paix dans leur monde." Cela permettrait de souligner les responsabilités et "peut-être [de] tirer la SDN du pas difficile où les circonstances l'[avait] conduite."<sup>36</sup> Le 12 mars 1935 à Genève, le représentant français suivit ce conseil et envisagea de déléguer aux acteurs régionaux le soin de mettre un terme au conflit<sup>37</sup>. Encore fallait-il qu'ils aient quelque chose à proposer, par exemple la réussite à court terme de négociations entamées, pour contenter ceux qui défendaient l'application stricte des sanctions comme les délégués soviétiques, tchécoslovaques ou suédois. On tenta alors un coup de bluff. Les gouvernements français et britannique donnèrent instruction à leurs diplomates en poste à Buenos Aires de proposer à Saavedra Lamas qu'il ordonnât à son représentant à Genève de faire une déclaration par laquelle il annoncerait que des négociations prometteuses se tenaient en ce moment même<sup>38</sup>. Le lendemain, les délégués argentins et chiliens à Genève agirent dans ce sens en exagérant l'état d'avancement des négociations<sup>39</sup>. La France et la Grande-Bretagne évitèrent ainsi une discussion dérangeante sur l'application des sanctions et purent se défaire d'un fardeau de plus en plus lourd pour se consacrer aux questions européennes. Malgré tout, le recours aux méthodes coercitives avait lui aussi échoué et on se demande bien ce qui se serait passé si les belligérants avaient eu encore assez de force pour continuer le combat et repousser, comme les tentatives antérieures, la médiation de l'ABCP.

<sup>36</sup> Blondel, ministre de France en Argentine, au MAE, 7 mars 1935, AMAE SDN, Vol. 314 ff. 117-118.

<sup>37</sup> PV de la séance du Comité consultatif du 12 mars 1935, ASDN R 3643 1/15054/15054.

<sup>38</sup> Léger à l'ambassadeur de France à Buenos Aires, 14 mars 1935, AMAE SDN, Vol. 314 ff. 146-147.

<sup>39</sup> Sartiges au MAE, 25 mars 1935, AMAE SDN, Vol. 314 ff. 196-198.

### *Conclusion*

On peut regretter que la SDN se soit dessaisie de l'affaire au profit des limitrophes. Il n'est pas certain, comme l'affirme Leslie ROUNT, qu'elle ait porté un dur coup à son influence morale en agissant de la sorte<sup>40</sup>. Après tout, elle avait contribué à la cessation des hostilités, même si elle n'en recueillit pas les lauriers. De toute façon, la Société des Nations n'était pas une structure supra-étatique. Aussi, la réussite de son action dans le Chaco était proportionnelle à la volonté des Etats membres de respecter les procédures prévues et d'appliquer les mesures qu'elle adoptait. Elle n'avait donc pas vraiment d'autre choix. Plus importante à nos yeux est l'observation pertinente que firent les diplomates français et britanniques : la collaboration des puissances régionales, institutionnalisées ou non, est capitale dans la résolution d'un conflit. A travers le cas du Chaco, on assistait aux premiers tâtonnements dans le développement d'une pratique et dans l'énonciation de principes régissant les relations entre organisations universelles et régionales.

On peut maintenant revenir à notre question de départ. La multiplicité des médiateurs fut-elle un facteur aggravant dans la résolution du conflit ? Nous ne le pensons pas. La diversité des espaces de négociation, que ce soit Washington, Buenos Aires ou Genève, et le manque de cohésion qui les caractérisa provoquèrent, certes, une dilatation et une dispersion des efforts pacificateurs. Cependant, l'obstination et la mauvaise volonté des belligérants face à toute offre de médiation nous semblent porter une plus lourde responsabilité dans l'échec des médiations qui ne forment d'ailleurs qu'une partie des moyens mis en oeuvre. L'incapacité d'appliquer efficacement des mesures prophylactiques ou coercitives par les puissances européennes et américaines nous semble également bien plus importante.

Quant à la conviction de Walters, partagée par de nombreux observateurs et acteurs diplomatiques de l'époque, souvent

<sup>40</sup> Leslie B. ROUNT, *op. cit.*, pp. 94-95.

d'ailleurs proches des milieux sociétaires, elle est fort compréhensible. Durant l'entre-deux-guerres, l'expérience de la Société des Nations était nouvelle et porteuse d'espairs immenses. Aussi, l'universalité et l'unicité de l'institution étaient jugées capitales. L'absence des Etats-Unis de Genève portait déjà un rude coup à la SDN et accentuait le caractère concurrent, et donc néfaste aux efforts de l'organisation universelle, de toute action d'institutions ou de groupements d'Etats sur lesquelles Washington pouvait exercer son influence. Par extension, le même jugement devait s'appliquer aux efforts pacificateurs de tout groupement d'Etats agissant indépendamment de Genève.

# Le Comité de Londres et la politique de non-intervention durant la guerre civile espagnole (1936-1939)

Sébastien FARRÉ

## *Résumé*

*L'analyse de la dimension internationale de la guerre civile espagnole (1936-1939) constitue un observatoire privilégié pour comprendre l'attitude des principales démocraties dans un contexte de polarisation politique et d'instabilité diplomatique. Bien que les causes de ce conflit soient exclusivement internes, la mutation d'un coup d'Etat militaire, un événement « assez classique » dans l'histoire contemporaine de la péninsule ibérique, en une guerre moderne est effectivement indissociable de l'intervention en Espagne des puissances totalitaires (URSS, Italie et Allemagne), sans laquelle le développement et l'issue de ce conflit restent inintelligibles. Face au danger d'une extension du conflit espagnol, les grandes démocraties (France, Angleterre) se retranchèrent derrière une politique de non-intervention et la mise sur pied d'instruments de gestion de conflit tels que Comité de Londres ou le développement d'initiatives en faveur d'une médiation entre les belligérants. L'analyse de l'échec de cette politique est exemplaire de l'écroulement de l'ordre international dessiné à Versailles à l'issue de la Première Guerre mondiale et de la crise des démocraties durant les années 1930.*

Si la Première Guerre mondiale fut perçue par certains contemporains de cet événement comme la fin de la civilisation, la période de l'entre-deux-guerres fut marquée par la crise des grandes démocraties et par l'apogée des systèmes totalitaires. Le nouvel ordre instauré à Versailles fut effectivement rapidement remis en cause par la consolidation du système soviétique et l'avènement de puissances fascistes en Italie, puis plus tard en Allemagne. Enfin, le renouveau économique et culturel qui se dessina durant les années 1920 fut bientôt miné par les profondes conséquences de la crise de 1929. Sur la scène diplomatique, cette situation se traduisit par les échecs retentissants de la politique de sécurité collective incarnée par la Société des Nations. Après l'abandon de la Mandchourie, conquise par le Japon, de l'Ethiopie, victime du projet impérialiste italien, l'institution internationale renonça à toute intervention durant la guerre d'Espagne. Le sacrifice de la Tchécoslovaquie pour éviter un nouveau conflit entre les grandes puissances lors de la conférence de Munich, fin septembre 1938, constitua le meilleur exemple de cette période sombre de la diplomatie internationale marquée par la paralysie des pays démocratiques face à la politique agressive des puissances fascistes.

Ces événements sont restés dans la mémoire collective des démocraties occidentales et ont été souvent instrumentalisés pour justifier une politique étrangère active et le recours à la force. Dans cette perspective, l'analyse de la dimension internationale du conflit espagnol constitue un observatoire privilégié pour comprendre l'attitude des démocraties dans un contexte de polarisation politique et d'instabilité diplomatique. Bien que les causes de ce conflit soient exclusivement internes, la mutation d'un coup d'Etat militaire en une guerre moderne est effectivement indissociable de l'intervention en Espagne des puissances totalitaires, sans laquelle le développement et l'issue de ce conflit restent inintelligibles. Sans le soutien italo-allemand durant les premières semaines du soulèvement militaire, il est probable que la rébellion des généraux aurait été mise en échec par la résistance du mouvement ouvrier dans les grandes villes espagnoles. Enfin, quelques mois plus tard, l'engagement de matériel et de spécialistes soviétiques dans l'armée

républicaine sauva la République et permit au gouvernement officiel de résister durant plus de deux ans aux offensives nationalistes. A partir de ce moment, on assiste, en Espagne, à des combats opposant deux armées, bénéficiant d'armes modernes, ainsi que du soutien de volontaires et de militaires étrangers. Face à la menace que l'engagement des puissances totalitaires en Espagne puisse être à l'origine d'un affrontement généralisé sur le continent, quelle fut l'attitude des grandes démocraties?

La guerre civile fut à l'origine d'un débat très intense parmi l'opinion publique opposant la droite conservatrice, voyant en Espagne le théâtre d'une offensive communiste contre l'Occident, à la gauche, qui défendait que la guerre dans la péninsule représentait une étape décisive pour défendre la démocratie contre la menace fasciste. Dans ce contexte de crise politique des grandes démocraties, le conflit espagnol signifiait un important enjeu politique. La guerre civile fut ainsi à l'origine de diverses initiatives diplomatiques, telles que le rapprochement italo-allemand en novembre 1936 ou le *gentleman's agreement* entre Londres et Rome au début 1938. Cependant, la principale initiative internationale fut proposée et pilotée par les gouvernements français et anglais : le Comité de non-intervention, dit de Londres. Cette institution fut effectivement le principal instrument de la politique de non-intervention menée par les grandes démocraties. Néanmoins, rapidement, celle-ci devint emblématique de leur échec face à la montée en force des puissances fascistes dans la deuxième partie des années trente.

Dès la création du Comité, en septembre 1936, la politique de non-intervention fut l'objet de critiques très dures. L'intellectuel socialiste, Luis ARAQUISTAIN fut notamment, en 1937, l'auteur d'une conférence sur "la vérité sur l'intervention et de la non-intervention", dont le texte fut publié dans un opuscule. Celui-ci offrait une attaque sévère contre l'impuissance du gouvernement Blum et le pragmatisme des autorités anglaises, plus intéressées à utiliser la guerre civile afin de détourner l'Italie de ses ambitions coloniales que d'aider la République espagnole<sup>1</sup>. Plus explicite, le

<sup>1</sup> Luis ARAQUISTAIN, *La verdad sobre la intervención y la no-intervención en*

leader anarchiste Juan GARCIA OLIVER, à l'occasion d'une conférence prononcée au début de l'année 1937, dénonçait l'"attaque double du capitalisme contre le prolétariat espagnol". En parallèle à l'offensive directe du fascisme, le *cénétiste* évoquait "l'attaque indirecte de l'hypocrisie internationale de la France et de l'Angleterre", qui signifiait selon ce dernier, le coup de couteau le plus formidable "contre le camp républicain"<sup>2</sup>. "Farce moderne", "monstre d'une diplomatie maladroite et myope", la politique de non-intervention signifiait pour Augusto BARCIA, ministre d'Etat du gouvernement Giral, un "crime" contre la République, mais aussi contre l'"humanité"<sup>3</sup>.

Les historiens proposent également un regard peu complaisant sur la politique de non-intervention. Pour Enrique MORADIELLOS, le bilan du Comité est "funeste". Même s'il avait permis de limiter le conflit à la péninsule ibérique, il avait participé à la cristallisation de l'axe germano-italien et à l'isolement diplomatique de l'URSS<sup>4</sup>. Pour sa part, Jean-François BERDAH qualifie le Comité de Londres de "triomphe de l'impuissance"<sup>5</sup> alors que Helen GRAHAM considère la politique de non-intervention comme un facteur clé pour comprendre l'évolution politique de la République durant la guerre et son effondrement dès la fin de l'année 1938<sup>6</sup>.

Ici, il ne s'agit pas de remettre en cause l'analyse des principaux historiens du conflit espagnol ou d'offrir une documentation

*España*, Madrid, 1937.

<sup>2</sup> Juan GARCÍA OLIVER, *El fascismo internacional y la guerra antifascista española*, Barcelona, Oficina de propaganda CNT-FAI, 1937.

<sup>3</sup> Augusto BARCIA, *La política de no-intervención*, Buenos Aires, Patronato Hispano-Argentina de Cultura, 1942.

<sup>4</sup> Enrique MORADIELLOS, "Un triángulo vital para la República : Gran Bretaña, Francia y la Unión soviética ante la Guerra civil española", *Hispania Nova*, n° 1, 1999.

<sup>5</sup> Jean-François BERDAH, *La Démocratie assassinée. La République espagnole et les grandes puissances 1931-1939*, Paris, Berg, 2000.

<sup>6</sup> Helen GRAHAM, *The Spanish Republic at War 1936-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

originale<sup>7</sup>. Notre propos est d'expliciter certains éléments clés de ce conflit afin de montrer l'intérêt de l'étude de l'histoire du Comité de non-intervention et d'une manière plus générale de cette période de crise diplomatique au moment d'analyser les enjeux posés par la question de la *gestion de conflits* pour les régimes démocratiques. Dans cette perspective, il nous faudra nous intéresser en particulier aux problèmes soulevés par l'attitude de l'Angleterre et de la France au sein de ce Comité. Il s'agira ainsi d'analyser les facteurs qui expliquent la volonté franco-anglaise de poursuivre leur participation à ce Comité quasi jusqu'à la fin de la guerre, malgré son inefficacité, le double jeu de l'Allemagne et de l'Italie et la situation très défavorable imposée par la politique de non-intervention à la République.

### *Guerre civile, crise internationale*

La guerre civile débuta le 17 juillet 1936 suite au soulèvement des troupes espagnoles stationnées dans le protectorat du Maroc, avant de s'étendre, le 18 et le 19, à l'ensemble de la péninsule. La rébellion des meilleures unités de l'armée et d'une majorité du corps des officiers permit aux généraux insurgés de contrôler rapidement une vaste zone qui s'étendait sur plus d'un tiers du pays. Alors que les insurgés bénéficiaient, dès les premiers jours, d'une supériorité militaire incontestable, les forces

<sup>7</sup> Mis à part les Archives du Comité de non-intervention, qui peuvent être consultées à Londres, P. R. O. - Foreign Office, série Records of the non-Intervention Committee, il faut noter également l'important matériel constitué par les documents diplomatiques publiés : *Documents on British Foreign Policy: 1919-1939*, Series 1, London, His Majesty's Stationery Office, 1947-1986, *Documents on German foreign policy 1918-1945*, Washington, Government Printing Office, 1949-1983, *Les événements survenus en France de 1933 à 1945* (rapport de Charles Serre au nom de la Commission d'enquête parlementaire), Paris, Presses universitaires de France, 1951-1952, *Documents diplomatiques français* (DDF), Paris, Impr. Nationale, 1963-1986, *Foreign relations of the United States: diplomatic papers, 1936*, Washington, Government Printing Office, 1953-1954.

gouvernementales étaient, pour leur part, totalement débordées et désorganisées. Néanmoins, la résistance du mouvement ouvrier dans les deux grandes villes du pays (Madrid, Barcelone) et dans les régions les plus industrialisées (Catalogne, Pays Basque, Asturies) avait offert un premier répit à la République. Après l'échec des manœuvres du général Mola dans la sierra de Guadarrama et de Navacerrada, l'affrontement se soldait momentanément par un résultat nul.

L'issue des combats était pour le moins incertaine : d'une part, le gouvernement républicain semblait incapable de rétablir l'ordre dans le pays, de l'autre, le plan des généraux insurgés, qui prévoyait un succès rapide, avait échoué. Cette situation politique et militaire extrêmement nébuleuse explique la confusion dans laquelle était plongé le pays. Cependant, le succès ou l'échec du soulèvement dans les différentes villes et régions du pays avaient créé une ligne de démarcation qui divisait l'Espagne en deux camps radicalement opposés. Après la mort accidentelle du chef présumé, le général Sanjurjo, le règne des généraux s'était imposé du côté des insurgés : Franco en Afrique, Queipo de Llano en Andalousie et le duo Mola-Cabanellas dans le nord du pays. Associés au sein d'une *Junta militar* nationaliste, ces officiers défendaient un projet politique assez flou, dont l'objectif principal était l'abrogation des réformes républicaines et la restauration des anciennes élites du pays<sup>8</sup>. Alors que du côté des insurgés se déroulait une violente répression contre les militants de gauche et les dirigeants républicains, on assistait du côté républicain à une véritable explosion sociale. La victoire des milices ouvrières avait effectivement occasionné un processus révolutionnaire, particulièrement intense en Catalogne, qui se traduisit par un mouvement de collectivisations et de représailles contre le clergé et l'ancienne élite politique et économique<sup>9</sup>.

L'avènement de ces deux Espagne sur les ruines de la République obligeait les deux camps à fournir un effort

<sup>8</sup> Cf. Ismael SAZ, "La política en zona nacionalista : la configuración de un régimen", *Ayer*, 2003, pp. 55-83.

<sup>9</sup> Cf. Julian CASANOVA, "Rebelión y Revolución", in Santos JULIA, éd., *Victimas de la guerra civil*, Madrid, Temas de Hoy, 1999, pp. 57-186.

considérable afin d'organiser ou de réorganiser une structure politico-administrative, dont la priorité principale était la mise en place d'une armée capable de s'imposer militairement. Un défi considérable, car l'armée espagnole comptait parmi les forces militaires les plus archaïques du continent. Pour pallier ces nombreuses lacunes et parvenir à débloquer la situation militaire en leur faveur, les deux belligérants firent appel, dès les premiers jours, à leurs alliés potentiels.

La République se dirigea logiquement vers les autorités françaises, où la victoire du Front populaire en mai 1936, après celle du *Frente popular* en février, avait permis de renforcer les liens entre les deux pays. En outre, mis à part les affinités politiques de Léon Blum avec le gouvernement de Madrid, l'Espagne représentait pour la France un enjeu stratégique considérable. Celle-ci était menacée de perdre un précieux allié sur sa frontière méridionale et de se retrouver encerclée par une tenaille d'Etats fascistes en cas de victoire de la Junte militaire. Aussi, deux jours après le soulèvement militaire, José Giral, le nouveau Premier ministre espagnol, envoyait un premier télégramme à Léon Blum, lui demandant une livraison urgente d'armes et d'avions. Toutefois, après avoir donné son accord inconditionnel, le gouvernement Blum se rétracta le 25 juillet en publiant un communiqué officiel qui informait de sa décision de n'exporter aucun matériel de guerre en Espagne<sup>10</sup>. L'opposition de plusieurs ministres radicaux, la mobilisation de la presse conservatrice et la crainte de provoquer un conflit international furent à l'origine du revirement de Léon Blum. Néanmoins, il ne faut pas négliger la dimension diplomatique de cette décision, car suite au refus de l'Angleterre d'intervenir en faveur de la cause républicaine, le gouvernement français craignait de se retrouver isolé dans l'épineuse question espagnole face à

<sup>10</sup> Dans l'attente de l'approbation de la déclaration de non-intervention par les autres pays, le gouvernement français autorisa la livraison discrète d'avions désarmés par l'intermédiaire d'André Malraux et de diverses agences commerciales ; au total 13 avions Dewoitines 372 et 6 avions Potez 54 furent livrés durant les premiers jours d'août, Gerald HOWSON, *Armas para España, la historia no contada de la guerra civil*, Barcelona, Península, 2000, pp. 65-77 et 355-361.

l'Allemagne et à l'Italie. L'attitude de Londres s'illustra effectivement dès les premiers jours, lorsque, le 22 juillet, le gouvernement britannique refusa l'autorisation aux autorités républicaines de ravitailler dans les ports de Tanger et de Gibraltar ses navires de guerre, qui assuraient le blocus entre la péninsule et la côte marocaine. Londres adoptait en conséquence une neutralité *tacite* envers les deux belligérants, qui constituait en fait un important préjudice pour les autorités de Madrid. La perspective d'un régime autoritaire dans la péninsule, qui puisse rétablir l'ordre contre le communisme, apparaissait aux autorités britanniques comme un moindre mal, d'autant plus que l'Angleterre avait la conviction, en s'appuyant sur "la diplomatie de la *Livre*", de pouvoir maintenir intacte son influence après la guerre<sup>11</sup>. En outre, pour le *Foreign Office*, le maintien de l'équilibre stratégique en Méditerranée occidentale et de la politique d'apaisement avec l'Italie exigeait une extrême réserve face à la crise espagnole.

Au début du conflit, les autorités italiennes et allemandes se montrèrent également extrêmement circonspectes à l'égard des premières démarches de la Junte militaire. La *Wilhelmstrasse* avait donné une réponse négative suite à une demande d'un émissaire de Franco auprès de l'attaché militaire allemand à Paris, alors que le 24 juillet, à Rome, le comte Ciano avait rejeté une première initiative d'un autre représentant de Franco, Luis Bolín. Néanmoins, après le refus de la France et de l'Angleterre de s'engager auprès du gouvernement républicain, Rome et Berlin effectuèrent, en parallèle, une analyse assez semblable de la situation. Selon le calcul de l'Allemagne et de l'Italie, un soutien discret et limité aux généraux espagnols était susceptible de garantir une victoire rapide des insurgés en limitant le risque d'une réaction militaire de la France et de l'Angleterre. Enfin, une issue favorable à la *Junta* semblait offrir des perspectives stratégiques intéressantes en modifiant l'équilibre politique et stratégique dans le sud-ouest du continent. Aussi, le soir du 25 juillet, suite à la décision du Conseil des ministres français d'interdire l'exportation d'armes vers

<sup>11</sup> Cf. Enrique MORADIELLOS, *La perfidia de Albión : el gobierno británico y la guerra civil española*, Madrid, Siglo Veintiuno de España, 1996.

l'Espagne, Hitler donna son accord pour un premier envoi d'armements vers l'Espagne. La mission *Unternehmen Feuerzauber*, prévoyait l'expédition immédiate de 20 Junkers 52 qui pouvaient servir aussi bien de bombardiers ou de transporteurs et de 6 chasseurs Heinkel 51 au Maroc. Du côté italien, le 27, deux jours après Hitler, Mussolini se décidait à son tour à intervenir en Espagne par l'envoi d'une escadre de 12 bombardiers *Savoia 81* vers le Maroc<sup>12</sup>.

Sans consultation préalable, Hitler et Mussolini décidèrent de soutenir militairement le principal responsable du soulèvement sur le territoire marocain, le général Franco, qui fort de ce soutien allait bientôt s'imposer parmi les généraux. Durant ces premières semaines, l'aide allemande et italienne fut décisive pour les généraux insurgés, qui purent après l'échec partiel du soulèvement militaire reprendre l'initiative. L'arrivée des premiers avions allemands et italiens permit au général Franco d'organiser, le 5 août, un pont aérien qui allait faire basculer le rapport de force et permettre de lancer une vaste offensive en direction de Madrid.

Malgré le caractère secret de ces deux opérations, l'aide germano-italienne fut très rapidement dévoilée à l'opinion publique internationale. En effet, l'un des *Savoia* envoyés par Mussolini fut contraint d'effectuer un atterrissage forcé sur le protectorat français du Maroc alors qu'un deuxième avion s'abîmait en mer. Cette nouvelle relayée par les principaux médias ne fit qu'augmenter la crispation au sein d'un gouvernement Blum paralysé par la division du pays entre la gauche, favorable au soutien de la République, et l'opposition, défendant la non-intervention. Ces tensions politiques et les manœuvres italo-allemandes décidèrent les autorités françaises à proposer, le 1<sup>er</sup> août, un projet d'accord de non-intervention en Espagne aux grandes puissances. Cette initiative cautionnait un embargo international sur les ventes d'armes vers la péninsule. Le 5 août, le gouvernement britannique communiqua son soutien unilatéral à ce projet, qui lui permettait à la fois de préserver sa position diplomatique et de neutraliser les critiques de

<sup>12</sup> Cf. Ismael SAZ, *Mussolini contra la II Republica : hostilidad, conspiraciones, intervención (1931-1936)*, Valencia, Alfons el Magnànim, 1986.

l'opposition. L'URSS donna également son accord de principe, qui s'explique essentiellement par la crainte de Staline que les événements révolutionnaires espagnols puissent nuire à sa politique de normalisation des relations avec les puissances démocratiques<sup>13</sup>. Par contre, l'Allemagne et l'Italie formulèrent de nombreuses réserves sur la proposition française et adoptèrent une attitude dilatoire en espérant une capitulation rapide de la République. En effet, sans rejeter la proposition française, Rome exigea une non-intervention "totale" qui soumettait, dans chaque pays, la société civile à l'interdiction de toute manifestation, collecte ou déclaration sur le conflit espagnol<sup>14</sup>.

Malgré ces objections, les gouvernements français et anglais continuèrent leurs démarches diplomatiques en procédant, le 15 août, à un échange de notes qui instituait un traité international de non-intervention en Espagne. Finalement, ce n'est qu'à la fin du mois d'août que l'Italie, le Portugal (21 août), l'URSS (23 août) et l'Allemagne (24 août) adhérèrent formellement à ce projet. La nouvelle position de l'Allemagne et de l'Italie s'explique essentiellement par leur volonté de neutraliser une éventuelle intervention française ou anglaise en faveur de la République. La formule de la non-intervention constituait une arme diplomatique très intéressante pour les puissances fascistes : alors qu'elles continuaient de soutenir discrètement les troupes nationalistes, la République se retrouvait isolée et sans armes.

### *Le Comité de Londres*

Fin août, tous les Etats européens, à l'exception de la Suisse, qui s'était retranchée sur sa condition de pays neutre, souscrivirent l'accord de non-intervention sous la forme d'une déclaration politique similaire de chaque gouvernement. Le 9 septembre, les

<sup>13</sup> Cf. Stanley G. PAYNE, *Unión soviética, comunismo y revolución en España (1931-1939)*, Barcelona, Plaza y Janes, 2003.

<sup>14</sup> Voir notamment le rapport de la Commission de désarmement de la SDN, décembre 1936, Archives de la SDN, Section Politique 1, R-3660.

représentants des pays ayant adhéré à la déclaration de non-intervention se réunirent à Londres pour fonder l'*International Committee for the Application of Non-Intervention in Spain* avec l'objectif essentiel de résoudre les problèmes techniques posés par la non-intervention et d'uniformiser la politique menée par les différents gouvernements sur cette question. Aussi, ce projet proposait un cadre de réunion multilatérale sur la base de l'engagement de tous les pays membres à ne pas participer aux combats en Espagne, aussi bien par l'envoi de troupes que par l'exportation de matériel de guerre. Le Comité signifiait une alternative internationale à la Société des Nations, qui avait perdu toute crédibilité lors de la crise éthiopienne. Au contraire de l'institution genevoise, le Comité avait l'avantage de réunir toutes les grandes puissances européennes. En effet, celui-ci ne posait pas les mêmes enjeux politiques et diplomatiques que la Société des Nations. De même, le cadre très peu contraignant du Comité permettait de créer une unanimité apparente en réunissant les puissances démocratiques, qui avaient renoncé à utiliser les instruments offerts par la Société des Nations (sanctions), et les puissances fascistes qui s'étaient engagées en faveur des généraux rebelles. Enfin, il faut noter également que la présence de la quasi totalité des pays européens dans le Comité de non-intervention conférait à celui-ci une forte légitimité comme un arbitre potentiel entre les deux belligérants, au contraire de la Société des Nations, où seul le camp républicain était officiellement représenté.

Avec l'objectif de garantir l'efficacité du travail du Comité, un sous-comité présidentiel fut mis en place, réunissant les pays limitrophes et les principaux pays producteurs d'armements ; celui-ci fut rapidement le centre névralgique des discussions. Une procédure fut également accordée afin de traiter les effractions à l'accord de non-intervention. Le Comité était chargé d'examiner celles-ci uniquement sur la base de preuves évidentes et présentées par l'un des gouvernements membres du Comité, sans prévoir de sanctions en cas d'infraction avérée. On le comprend, le bon fonctionnement de la non-intervention dépendait de la bonne volonté des principaux acteurs ou d'un calcul pragmatique des différents gouvernements, selon lequel le statu quo en Espagne était

jugé préférable à un éventuel durcissement de la crise internationale. Cependant, sur ce dernier point, la marge de manœuvre italo-allemande était assez large. En effet, dès la mise en place du Comité de Londres, Berlin et Rome étaient convaincues qu'une intervention limitée en Espagne serait tolérée par les puissances démocratiques ou en d'autres termes, que ni Londres, ni Paris ne modifieraient leur politique d'apaisement si leurs intérêts vitaux n'étaient pas menacés.

L'organisation d'un "plan de contrôle", sous l'égide de l'*International Board for Non-intervention*, le 20 avril 1937, confirme cette analyse. Depuis la fin du mois d'octobre 1936, la mise sur pied d'un système de contrôle des frontières espagnoles avait effectivement mobilisé les travaux du Comité de Londres. Celui-ci prévoyait l'envoi d'agents neutres aux principaux points d'entrée de l'Espagne, afin de vérifier le bon fonctionnement de l'accord de non-intervention. Le plan final fut présenté aux deux belligérants au début 1937, mais celui-ci fut rejeté par l'Espagne nationaliste. Londres réagit rapidement en modifiant le premier plan. Dès lors, il fut décidé que les observateurs seraient placés du côté non espagnol des frontières et qu'ils pourraient s'embarquer dans les bateaux des pays signataires de l'accord naviguant en direction de l'Espagne. Durant les premières semaines du mois de février, le plan fut accepté par tous les membres du Comité. Néanmoins, l'attitude dilatoire des alliés de Franco et divers problèmes techniques et financiers expliquent que le plan de contrôle ne fut pas effectif avant le mois d'avril.

Ce plan constitua le projet le plus ambitieux du Comité de Londres. Son fonctionnement était garanti par la présence de plus de 800 observateurs neutres aux postes frontières espagnols, ainsi que dans les principaux ports et par une patrouille navale internationale. Les quatre grandes puissances d'Europe occidentale (France, Angleterre, Italie et Allemagne) assuraient, chacune, le contrôle d'un secteur spécifique des côtes espagnoles<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> La flotte britannique était en charge du contrôle entre la frontière hispano-française du Pays basque au cap de *Busto* (Asturies) et du sud du Portugal au cap de *Gata* (Almeria), l'armée française du cap de *Busto* au nord du Portugal, Ibiza et

Le plan ne représentait que l'un des trois piliers de la politique de non-intervention élaborée par Londres et Paris. Ce système fut effectivement complété, le 21 février 1937, par l'interdiction du recrutement de volontaires étrangers (par contre la proposition de retirer les volontaires étrangers engagés dans la péninsule fut rejetée fin mai, par l'Allemagne et l'Italie). Enfin, le succès du contrôle et le retrait des combattants étrangers devaient permettre de créer un contexte favorable à la conclusion d'un armistice et à la négociation d'une médiation. Néanmoins, le plan de contrôle signifiait un grave préjudice pour les intérêts républicains, car ce système représentait un véritable obstacle pour l'arrivée des bateaux soviétiques, qui étaient la principale source d'armes pour la République, alors que le camp nationaliste pouvait notamment être approvisionné par l'aviation italienne. Enfin, le contrôle posait plusieurs problèmes techniques : l'absence d'une juridiction internationale (les tribunaux des pays membres du Comité étaient chargés de sanctionner les infractions de leurs ressortissants), les deux belligérants et les pays ne participant pas au Comité échappaient au système, le départ des volontaires vers l'Espagne était difficile à contrôler.

L'échec de la politique de non-intervention fut particulièrement flagrant suite à une crise diplomatique provoquée, le 26 mai, par le bombardement accidentel du croiseur *Deutschland* par l'aviation républicaine dans le port d'Ibiza, qui noya le plan de contrôle. Cette affaire fut effectivement à l'origine d'une féroce répression allemande (bombardement d'Almeria) et de nombreux remous diplomatiques, qui furent à l'origine de l'abandon du plan de contrôle, le 13 juillet. A ce moment, Londres proposa une alternative. Contre la concession à Franco de la reconnaissance de ses droits de belligérance maritime, le Comité proposait le retrait de toutes les troupes étrangères du territoire espagnol et le maintien d'un groupe d'observateurs. Le refus de l'Italie concernant le retrait des volontaires fut à l'origine d'une suspension des réunions du Comité jusqu'au début du mois de novembre.

Majorque, l'Allemagne, du cap de *Gata* à Oropesa (Valence) et l'Italie d'Oropesa à la frontière catalane et Menorque.

Après la conférence de Nyon (10-14 septembre), qui signifia le principal succès de la diplomatie franco-anglaise durant le conflit espagnol<sup>16</sup>, la question des volontaires permit de relancer les activités du Comité. En effet, les résultats positifs obtenus à Nyon encouragèrent le gouvernement français à entreprendre une campagne diplomatique afin de rendre plus effective la non-intervention. Le ministre des affaires étrangères, Yvon Delbos, demanda au *Foreign Office* d'intervenir auprès du gouvernement italien afin de le convaincre de participer à une conférence tripartite sur la question du retrait des volontaires étrangers. La menace du gouvernement français de rouvrir sa frontière catalane, voire d'occuper à titre préventif l'île de Menorque, toujours sous contrôle républicain, plaça le gouvernement britannique dans une situation délicate, d'autant plus que Mussolini refusa rapidement toute négociation sans participation allemande. Finalement, Londres maintint sa politique de rapprochement avec l'Italie en refusant de soutenir un durcissement de la non-intervention. Au contraire, Neville Chamberlain menaça de laisser la France seule au côté de l'Union soviétique, si elle maintenait ce bras de fer diplomatique avec les puissances fascistes. Paris, dont la principale crainte était de se retrouver isolée et encerclée par les puissances fascistes, se

<sup>16</sup> Durant le mois d'août, de fortes tensions internationales se produisirent suite à une campagne militaire des sous-marins italiens. Ceux-ci cherchaient à assurer un blocus hermétique de la côte méditerranéenne espagnole contre les livraisons d'armements soviétiques. Bien que l'intense activité de ses sous-marins permît à Mussolini de perturber l'approvisionnement en armes de la République, le blocus plaça l'Italie dans une situation diplomatique délicate. Ces attaques avaient eu effectivement des conséquences sur l'ensemble de la flotte commerciale de la Méditerranée (30 navires coulés). Ces incidents provoquèrent une réaction ferme du gouvernement français, qui proposa l'organisation d'une rencontre internationale. En l'absence de l'Allemagne et de l'Italie, les représentants des principales forces navales des pays méditerranéens et de la mer Noire se réunirent à Nyon, du 10 au 14 septembre. Cette conférence aboutit à un accord garantissant la solidarité des neuf pays signataires en cas d'une attaque "pirate" ainsi que la protection des principales routes navales. Cette politique de fermeté fut couronnée de succès par l'arrêt des attaques italiennes. Cependant, la campagne italienne avait fait subir un important préjudice à la République qui précipita la conquête de la zone nord par Franco.

rétracta finalement, mettant fin à sa politique de fermeté. A notre sens, ce tournant diplomatique de l'automne 1937 signifiait l'échec définitif du Comité de Londres, bien que quelques semaines plus tard l'attitude plus conciliante du *Duce* permit la conclusion d'un accord provisoire (4 novembre). Celui-ci reprenait, pour l'essentiel, le projet britannique discuté durant l'été, soit le retrait des volontaires étrangers engagés dans les deux camps, la restauration du contrôle et la concession du statut de belligérant au général Franco. Après de longues et stériles discussions et l'approbation d'un nouveau plan de retrait des volontaires en juillet 1938, la position très ferme de Franco sur ce dernier point précipita la mort définitive du Comité, suite au retrait de la Suède, de la Belgique et des Pays-Bas.

Malgré le fiasco de la non-intervention en Espagne, le Comité de Londres représenta un instrument utile aux grandes démocraties et aux puissances fascistes pour défendre leurs objectifs diplomatiques immédiats. Pour Berlin et Rome, le Comité constitua un "parapluie" diplomatique très utile. En participant au jeu de la non-intervention, les gouvernements fascistes pouvaient neutraliser les critiques des pays démocratiques et prévenir une éventuelle modification de leur position à l'égard de l'Espagne républicaine, tout en poursuivant leur aide au camp nationaliste. Pour Londres et Paris, le Comité représenta un instrument dilatoire pour neutraliser la pression d'une partie de l'opinion publique favorable à la République, pour confiner la crise espagnole dans le cadre limité de la péninsule et pour poursuivre leur politique d'apaisement avec l'Allemagne et l'Italie. En fait, hormis la République espagnole, la principale victime du Comité fut la politique de sécurité collective soutenue par l'URSS. L'attitude des démocraties au sein du Comité participa sans nul doute au revirement de la politique étrangère soviétique en 1939. On le comprend, les nombreux défauts structurels du Comité s'expliquaient essentiellement à la lumière de la politique des grandes puissances durant la crise espagnole. Malgré l'objectif officiel du Comité, la situation en Espagne n'était qu'un problème secondaire, il s'agissait effectivement pour ses principaux membres de garantir, à travers celui-ci, un espace consensuel, malgré les objectifs contradictoires des grandes puissances.

En fait, au-delà de la non-intervention, l'échec des grandes démocraties en Espagne était lié au fiasco de la politique d'apaisement. En tolérant une intervention italo-allemande en Espagne, Londres et Paris favorisaient le rapprochement entre Mussolini et Hitler, mais surtout justifiaient la politique offensive des puissances fascistes, en ouvrant la porte à de nouvelles initiatives diplomatiques et politiques au centre de l'Europe. Enfin, aux yeux de l'opinion publique, l'affaire espagnole entama profondément le prestige et la crédibilité de la politique étrangère des démocraties, ce qui a participé sans nul doute à creuser les nombreuses fractures internes existantes au sein de la société européenne depuis le début des années 1930.

### *Médiation et guerre civile*

En parallèle au Comité de non-intervention, les grandes démocraties proposèrent plusieurs projets de médiation entre les deux belligérants. L'idée d'une sortie du conflit négociée fut notamment discutée dès les premières semaines par les principaux Etats américains, cependant elle ne se concrétisa par aucune initiative diplomatique. Au mois d'août 1936 également, Salvador de Madariaga, ancien représentant de l'Espagne à la Société des Nations et intellectuel très écouté dans les milieux officiels anglo-saxons, s'adressa au ministre des Affaires étrangères anglais, Anthony Eden, en faveur d'une intervention étrangère pour la Paix<sup>17</sup>. Son projet était basé sur la mise en place d'un comité exécutif international, chargé dans un premier temps de l'aide humanitaire et dans un deuxième temps, d'une médiation. Selon son analyse, l'existence dans la péninsule d'une vaste opinion modérée devait permettre, à moyen terme, la constitution d'un gouvernement neutre, qui garantirait la réconciliation des Espagnols. Malgré l'intérêt suscité par le plan Madariaga, la diplomatie anglaise

<sup>17</sup> Antonio MARQUINA BARRIO, "Planes internacionales de mediación durante la guerra civil", *Revista de Estudios internacionales*, Vol. 5, N° 3, 1984, pp. 569-591.

renonça à toute initiative dans l'attente notamment que la situation se précise. Début décembre, suite à l'échec de Franco devant la capitale espagnole, la France et l'Angleterre proposèrent aux grandes puissances européennes et aux deux Espagne un projet de médiation, dans le but notamment de sauver la crédibilité de la non-intervention<sup>18</sup>. Dans cette perspective, le plan de contrôle devait garantir une situation internationale favorable qui garantirait l'union des grandes puissances pour imposer un armistice. La fin des combats devait permettre de retisser les liens entre les deux camps et offrir aux Espagnols la possibilité de s'exprimer sur l'avenir du pays. Même si ce projet fut accueilli avec réserve par Berlin et Rome et suscita une réaction prudente de Valence et négative de Salamanque, l'idée d'une médiation constitua la matrice de différentes initiatives politiques jusqu'aux derniers mois de la guerre. Celles-ci furent notamment promues par le président républicain, Manuel Azaña, certains milieux intellectuels, catalanistes, basques et religieux (Salvador de Madariaga, Jacques Maritain, Manuel Carrasco Formiguera ou le primat de Catalogne en exil, Francesc Vidal i Barraquer), mais aussi par des "Comités pour la Paix civile en Espagne", qui se constituèrent dans plusieurs pays en faveur d'une réconciliation.

Ces différents projets de médiation n'aboutirent finalement à aucun résultat. Ceux-ci avaient les mêmes tares que la politique de non-intervention. En effet, l'Allemagne et l'Italie n'étaient pas prêtes à remettre en cause leur soutien au général Franco. En outre, ces projets qui étaient, pour les uns, des initiatives désespérées pour sauver un régime démocratique en Espagne et, pour les autres, une arme diplomatique au service de la politique d'apaisement, sous-estimaient la situation sur le terrain militaire et social. Le succès de la médiation était effectivement lié à une situation équilibrée entre les deux armées, voire d'épuisement des deux camps, alors que depuis la fin du mois d'août 1936, l'armée nationaliste faisait des

<sup>18</sup> Cette initiative trouve son origine à la fin du mois d'octobre, suite à l'envoi à Londres d'un émissaire par le président républicain Azaña. Ce dernier était, au contraire du gouvernement républicain, convaincu que la médiation était la seule issue possible pour la République.

progrès réguliers sur le territoire républicain. En outre, la dimension idéologique, voire religieuse, du conflit fermait la porte à une éventuelle réconciliation nationale.

Les projets de médiation représentèrent des instruments diplomatiques utiles à Paris et à Londres. Ces initiatives se voulaient effectivement, au moment où le Comité de non-intervention faisait les frais de fortes critiques parmi l'opposition et dans l'opinion publique, un témoignage de la préoccupation des démocraties pour la situation espagnole et de leur souci de trouver des solutions pour rétablir la paix. Elles permettaient d'offrir une réponse à ceux qui, avec raison, accusaient les grandes démocraties d'avoir sacrifié la République espagnole aux impératifs pragmatiques de la politique d'apaisement.

### *La guerre civile, un contre-modèle de gestion de conflits ?*

Bien que la guerre d'Espagne offre de nombreuses spécificités, elle nous semble exemplaire de l'échec des démocraties face aux ambitions des puissances fascistes dans le contexte de crise politique et sociale de la fin des années 1930. Le cas de la guerre civile nous permet de distinguer quatre matrices qui expliquent les décisions des grandes puissances faisant face à une situation de conflit localisé dans un pays tiers. Premièrement, la défense des intérêts géostratégiques constitue un facteur essentiel pour comprendre les raisons et les limites de l'engagement italo-allemand. Si Berlin fut particulièrement sensible à la possibilité d'assurer en Espagne des importations stratégiques pour le développement de son industrie de guerre (pyrites, fer), Rome, considérait l'avènement, dans la péninsule, d'un régime bienveillant à la cause fasciste comme un pas décisif pour contrebalancer la domination franco-anglaise sur l'espace méditerranéen. Enfin, Londres et Paris jouèrent le jeu de la non-intervention du moment que leurs intérêts vitaux n'étaient pas directement menacés. Mis à part ce "facteur géostratégique", nous pouvons distinguer un "facteur diplomatique", autant il est vrai que la guerre civile fut à l'origine d'une importante crise entre les grandes puissances. En

effet, les événements espagnols avaient un sens, aux yeux des grandes démocraties, du moment qu'ils menaçaient le fragile équilibre international garanti par la politique d'apaisement. Le facteur "politique", ou "idéologique", explique l'importance dans le processus de décision de Paris et de Londres du discours anticomuniste, très récurrent durant cette période. Malgré la politique de rapprochement proposée par Moscou, la thèse de la conspiration bolchevique, de la menace *rouge* justifiait, pour les milieux conservateurs européens, une certaine bienveillance à l'égard de l'Allemagne hitlérienne et de l'Italie mussolinienne. La conviction que ces deux régimes offraient une barrière contre les ambitions de Moscou explique également le soutien au général Franco, qui était perçu comme un garant d'ordre et de sécurité pour la "civilisation occidentale". Enfin, un dernier facteur, que nous nommerons "facteur interne" joue, dans le cas espagnol, un rôle non négligeable. Nous l'avons vu, l'opposition parlementaire, la mobilisation d'une partie de la société civile et des intellectuels constituèrent des éléments de pression importants, qui expliquent également la politique de non-intervention et les différentes initiatives pour la Paix en Espagne.

Au moment de dresser un bilan du Comité de Londres et en général de la politique de non-intervention, le tableau est extrêmement sombre. Certes, les objectifs immédiats de la politique d'apaisement furent satisfaits et aux yeux de ses défenseurs, le Comité fut un réel succès. Cependant, de manière rétrospective, il ne fait guère de doute que cet instrument diplomatique mis en place par les grandes démocraties fut un retentissant échec et un cas exemplaire de l'écroulement de l'ordre international dessiné à Versailles à l'issue de la Première Guerre mondiale.