

# L'ESPACE EUROPÉEN : ENJEUX ET DÉBATS

Pierre BUHLER

*L'Europe et la puissance*

Guy LE BORGNE

*L'Union européenne et l'Etat de droit dans les Balkans.  
Instruments et moyens d'action*

Baptiste CHATRÉ

*Minorité nationale, un concept européen*

Laurent HASSID

*La Slovénie, entre Alpes et Balkans*

Tétyana BOBURKA et Stéphane DELORY

*Quelles options pour l'Ukraine? Révolution orange  
et nouvelles perspectives de sécurité*

Jérôme PASINETTI

*Le conflit russo-tchéchène,  
écho du « choc des civilisations »?*

Levent ÜNSALDI

*La défense en Turquie.  
Entre continuité, singularité et unanimité*

## L'EUROPE ET LA PUISSANCE

PAR

PIERRE BUHLER (\*)

Rapprocher deux notions aussi chargées de sens que l'Europe et la puissance ouvre une multitude d'avenues, qui conduisent vers les profondeurs de l'histoire du Vieux Continent, qui ordonnent les débats et les controverses d'aujourd'hui, qui se disputent les directions à imprimer à la construction européenne. Le concept d'Europe-puissance, unique voie de salut pour les uns, impasse pour les autres, endure les avanies les plus extrêmes depuis des décennies pour, à chaque fois, retrouver sa vigueur. Pour éclairer cette relation ambivalente avec la puissance, il convient de se rappeler que l'Europe a non seulement été le terrain de ses déchaînements les plus barbares, mais qu'en outre, elle en a inventé les formes modernes : par sa concentration dans les mains de l'Etat, par son avance technologique et sa supériorité militaire, par sa projection dans le reste du monde, par l'organisation efficace de la production de biens et services, par les idéologies dont elle a été le creuset... Les champs de ruines de 1945, les charniers et les fours crématoires ne font pas moins partie de cette histoire, façonnant aujourd'hui le rapport des Européens, les citoyens comme les nations, à la puissance.

Des générations de jeunes Européens ont étudié la voie choisie par les pères fondateurs de l'Europe, les Schuman, les Monnet, les Adenauer, pour préserver le continent de la malédiction de la puissance, alors évidente dans toute son horreur. « *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait.* » En prononçant, le 9 mai 1950, ces phrases entrées dans l'histoire, Robert Schuman avait énoncé une méthode empreinte de réalisme et de modestie. En offrant de placer sous une autorité supranationale la gestion des deux matières premières de base de l'industrie d'armement, le charbon et l'acier, cette méthode esquissait un dépassement de la puissance militaire et des fléaux qui lui étaient, au lendemain de la Guerre, associés. L'échec, quatre ans plus tard, de cette même méthode appliquée à l'intégration des forces armées européennes, avait prélué à un autre développement fondateur de l'Europe : la remilitarisation de l'Allemagne de l'Ouest non pas dans le cadre de la Communauté européenne de défense,

(\*) Professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

mais dans le giron atlantique, derrière le *leadership* des Etats-Unis, seuls à même de garantir la sécurité de l'Europe face à l'Union soviétique.

C'est donc dans la réhabilitation de la souveraineté allemande et les garde-fous mis en place contre une résurgence toujours possible de la puissance allemande – avec l'assentiment, du reste, des dirigeants allemands, eux-mêmes effrayés par une telle perspective – qu'il faut chercher les mobiles premiers de la construction européenne. La double intégration, européenne et atlantique, qui en a résulté a débouché sur deux logiques animées chacune d'une tension constante entre les exigences de la discipline au nom d'un intérêt supérieur et les réticences des Etats-nations à accepter ces disciplines ou leurs velléités de poursuivre des politiques autonomes. Ces deux logiques, ces deux sphères d'intégration ont, par leurs oscillations et leurs interférences, formé la matrice de l'Europe, écrivant les grands chapitres de son histoire contemporaine. Et leurs constantes déterminent toujours les équilibres politiques du continent.

Le troisième épisode fondateur du statut de la puissance en Europe procède de sa projection hors du continent : le fiasco diplomatique de l'expédition franco-britannique à Suez de novembre 1956 a révélé brutalement aux deux puissances coloniales, que leur statut de membre permanent du Conseil de sécurité n'a nullement protégées, un affaiblissement de leur poids et de leur influence, un rétrécissement majeur de leur marge de manœuvre face aux deux Grands. Londres et Paris ont tiré de leur échec des conclusions opposées. La Grande-Bretagne a choisi de naviguer au plus près de la puissance américaine, en s'efforçant de tirer le meilleur parti, pour préserver ses intérêts nationaux et son influence, d'une « relation spéciale » que reprendront à leur compte tous les Premiers ministres successifs. La France, au contraire, a réagi en affirmant son autonomie politique par rapport aux Etats-Unis.

#### L'« HEURE DE L'EUROPE » ?

Ce n'est véritablement qu'avec la chute du Mur de Berlin et la fin de la Guerre froide que la question de la puissance est remise sur la table. Non pas celle de la construction européenne, mais celle de sa redistribution en Europe, dont les incertitudes réveillent les vieux démons, ravivant les inquiétudes autour de la « question allemande ». Et c'est à nouveau aux deux principes d'organisation de l'ordre européen qu'il est fait appel pour absorber le « choc » de la réunification allemande : l'Alliance atlantique, dans laquelle l'Allemagne réunifiée est, avec l'accord de l'URSS, intégrée, et la construction européenne, qui, à l'initiative du Chancelier Kohl et du Président Mitterrand, se voit insuffler une nouvelle ambition. Signé en 1991, le Traité de Maastricht qui l'incarne représente, dans l'aventure européenne, le saut le plus significatif en direction de l'union politique, voire de la forme

étatique classique : institution d'une citoyenneté européenne, décision de créer une monnaie unique, institution d'une politique étrangère et de sécurité qui, à défaut d'être unique, sera commune (PESC), inclusion, dans le périmètre européen, de matières jusque-là internes, comme la justice et les affaires intérieures. Autant par les gestes symboliques que par les avancées réelles, ce texte présente toutes les apparences d'un changement de nature de l'ensemble européen, ce qui explique un accouchement difficile, avec des procédures qui manquent de tourner au fiasco dans différents pays, dont la France.

«*Voici venue l'heure de l'Europe*», déclarait en cette même année 1991 Jacques Poos, le président luxembourgeois du Conseil européen. Cette bravade avait été accueillie avec faveur par une Amérique à peine sortie de sa première épreuve de maintien de l'ordre mondial d'après-Guerre froide – la première guerre du Golfe –, une Amérique trop heureuse de déléguer à ses alliés européens le traitement d'un conflit subalterne comme celui qui couvait en Yougoslavie. Par une ironie du sort, à peine l'encre de Maastricht est-elle sèche que l'embryonnaire politique étrangère commune reçoit là un baptême du feu qui la sollicite bien au-delà de sa capacité de résistance, en un enchaînement funeste où l'Europe, entraînée de Charybde en Scylla, étalera de bout en bout son impuissance.

A nouveau, les rapports de puissance apparaissent dans toute leur nudité. C'est aux États-Unis, restés à l'écart pour des raisons de politique intérieure et parce qu'ils ne jugent pas leurs intérêts stratégiques sérieusement menacés, que les Européens, englués, vont, en invoquant le risque de fracture transatlantique, demander de s'impliquer dans la résolution du conflit en Bosnie. C'est ce qu'ils feront, avec les instruments, les méthodes et les réflexes de la puissance : d'abord en orchestrant un renversement du rapport des forces sur le terrain, ensuite en prenant en main la conduite de la négociation. Jouant de tout son poids, l'Amérique obtient en quelques semaines un arrangement, baroque certes, mais parfaitement adapté à son ambition, celle de mettre fins aux hostilités. Quant aux Européens et aux Russes, leur association aux négociations de paix de Dayton dissimule mal le différentiel de puissance et la fonction de figuration dans laquelle ils sont confinés. Dans une autre partition jouée quelques années plus tard par les mêmes acteurs moins la Russie, la campagne aérienne de l'OTAN contre la Serbie, un différentiel similaire se manifestera à nouveau entre Européens et Américains, non seulement dans les capacités opérationnelles, mais même dans le choix du niveau de violence guerrière à déployer pour atteindre un résultat politique donné.

## BRIQUE PAR BRIQUE, L'EUROPE POLITIQUE

Tirant les leçons de leur échec en Yougoslavie, les Européens remettent sans cesse leur ouvrage sur le métier. Au fil des révisions du Traité sur l'Union européenne, des sessions du Conseil européen et des sommets bilatéraux se constitue peu à peu la «boîte à outils» de l'Europe politique : création d'un échelon de visibilité de la PESC, avec le poste de «Haut Représentant pour la PESC», légitimation d'une «Politique européenne de sécurité et de défense» (PESD), mise sur pied d'une force de réaction rapide de 60000 hommes, mise en place de structures de gestion des crises, intégration européenne de l'industrie d'armement... Ces avancées sont négociées pied à pied, au gré des oscillations politiques, arrachées dans les sommets puis érodées, au stade de la mise en oeuvre, par les appareils diplomatiques et surtout militaires, de culture atlantiste pour la plupart, réservés vis-à-vis de toute construction européenne de défense significative en dehors du cadre atlantique. Invoquant sans retenue la nécessité d'éviter les redondances, le besoin légitime de transparence et de concertation entre structures atlantique et européenne, les Européens s'entendent pour rogner les ailes de tout dispositif alternatif capable d'opérer de façon autonome.

Le camp opposé fait valoir qu'on ne peut tout à la fois déplorer que l'Europe ne dispose pas des outils d'analyse, de décision et de mise en oeuvre d'actions dans le domaine de la sécurité et de la défense et freiner ses efforts pour s'en doter. On reconnaît là la position constante de la France, toujours en pointe dans la revendication d'un rééquilibrage des rôles et responsabilités – et, en dernière analyse, de la distribution de la puissance – entre l'Amérique et l'Europe. Alors que l'alternative proposée à cet égard par de Gaulle aux Européens n'était guère crédible dans le contexte de la division Est-Ouest, les tentatives ultérieures, pourtant plus réalistes, n'ont pas été davantage couronnées de succès : réactivation de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), formation d'un «pilier européen de l'OTAN», création d'une «Identité européenne de sécurité et de défense», et même proposition de retour conditionnel de la France dans les organes intégrés d'une OTAN rééquilibrée en faveur des Européens. Pesanteurs, «chasses gardées» bureaucratiques, défense d'intérêts corporatistes...

Toutes les explications ont été avancées, mais elles dissimulent mal une évidence : la puissance ne se partage pas, la puissance ne se divise pas. Une évidence qui vient nourrir, ne fût-ce que sur le mode subliminal, les arguments de ceux qui croient l'Europe capable d'agrèger de la puissance, d'en acquérir pas à pas, sur le papier d'abord, puis dans la réalité, les outils, la culture, l'expérience, pour former un des pôles de cette «multipolarité» que la France, par exemple, appelle de ses vœux.

Cette vision est au cœur – et parfois même enfouie sous la surface – des débats constants sur le sens et la finalité de la construction européenne. Et

si la France en est l'avocat le plus fervent, elle n'est pas la seule. Le raisonnement ne manque ni d'attrait ni de force : l'addition des potentiels militaire, politique, économique, démographique des Etats de l'Union européenne confère à celle-ci un poids et une influence supérieurs à la somme de ses parties. D'abord dans son aire de proximité géographique, vis-à-vis des Etats susceptibles de rejoindre l'Union, qui s'empressent d'ajuster leurs conduites pour se conformer à ses normes avant d'accroître encore, par l'adhésion, ce poids. L'Europe centrale et orientale a emprunté avec succès cette voie. Vis-à-vis du reste du monde, outre le prestige d'une expérience réussie, l'UE peut s'appuyer sur une palette d'outils patiemment élaborée : une batterie d'accords avec des Etats, des plus modestes aux plus puissants, ou avec des organisations régionales, des rencontres au sommet, une action multiforme d'aide au développement, un savoir-faire d'aide à la reconstruction étatique, des actions communes, décidées à l'issue d'un processus intensif de négociation couvrant un nombre croissant de sujets – généralement à faible potentiel contentieux et largement consensuels. Enfin, l'Union est désormais capable de conduire seule, de bout en bout, des opérations militaires complexes, comme au Congo, avec l'opération Artémis en juin 2003, ou en Bosnie, avec l'opération Althea, lancée en décembre 2004, largement perçues comme produisant du bien public.

Certes, le chemin est parsemé d'embûches, comme les votes français et néerlandais aux référendums du printemps 2005 sont venus le rappeler. Toutefois, l'Europe n'a-t-elle pas connu d'autres revers, à chaque fois surmontés ? Une fois ceux-ci absorbés, la dynamique inexorable qui porte vers l'« Europe-puissance » ne reprendra-t-elle pas ses droits ? Rien n'est moins sûr. Au fur et à mesure des progrès de son intégration politique, l'Europe rencontre dans sa nature même, dans sa « fabrique », dans son architecture les limites de son accession à la puissance étatique.

#### L'« ÉGALISATEUR DE PUISSANCE »

Ces limites procèdent d'abord des équilibres internes de l'Europe communautaire. Telle qu'elle a émergé de la Seconde Guerre mondiale, telle qu'elle n'a cessé de se développer au fil des élargissements successifs, de la réunification de l'Allemagne, de l'implosion du bloc soviétique, l'Europe n'est nullement un champ vierge, mais un espace déjà strié, encombré, même, par la puissance. Un espace où cohabitent des Etats dont l'expérience historique – notamment leur position à l'issue du second conflit mondial –, la culture politique, le poids démographique ou économique ou simplement l'intérêt national définissent une distribution proprement européenne de la puissance : deux puissances nucléaires, membres permanents du Conseil de sécurité, plusieurs puissances économiques membres du G-7, des alliés membres de l'OTAN, d'anciens « neutres » soupçonneux vis-à-vis de la puissance,

des atlantistes convaincus, des petits Etats sans ambition particulière de peser sur la scène internationale et des nations marquées par des décennies d'asservissement au joug soviétique, qui surveillent du coin de l'œil les faits et gestes de la Russie.

Cela étant, une vision trop étroitement géographique pourrait faire facilement oublier la puissance européenne qu'est l'Amérique : européens, les Etats-Unis le sont non seulement par l'histoire de la Guerre froide, où leur présence militaire a formé le socle de la sécurité du continent, mais aussi par les équilibres contemporains d'une sécurité qui se définit en termes de moins en moins régionaux et de plus en plus mondiaux. Il a fallu l'intervention de l'Amérique pour éteindre l'incendie yougoslave et nombre d'Etats de l'OTAN élargie voient dans celle-ci la meilleure garantie contre une déstabilisation par la Russie. Enfin, les Etats-Unis ont démontré en 1991 qu'ils étaient la seule puissance à même d'assurer la sécurité des approvisionnements pétroliers, dont les Européens bénéficient au premier chef, et restent les gardiens ultimes d'un ordre mondial qui sert également les intérêts européens.

L'ambiguïté constructive qui est la marque distinctive du projet européen a permis pendant des décennies de progresser sans altérer ces équilibres politiques, non pas en les ignorant, mais en louvoyant entre eux et en évitant de les prendre de front. Des velléités se sont certes régulièrement manifestées, générant à chaque fois résistances et luttes d'influence. On se souvient de l'épreuve de force qui, au Conseil européen de Nice, en décembre 2000, a opposé la France à l'Allemagne sur une nouvelle répartition, qui rompait avec la tradition de la parité franco-allemande, des droits de vote en cas de vote à la majorité qualifiée et du nombre de sièges au Parlement européen. Cependant, lorsque la France et l'Allemagne se concertent – et elles le font souvent – avant de prendre telle ou telle initiative ou position appelée à peser dans l'espace politique européen, les sourcils se froncent, les soupçons enflent et les contre-feux se préparent chez les autres Européens, réfractaires à tout ce qui pourrait ressembler à un «directoire» franco-allemand ou à un «directoire» des grands Etats européens, à tout ce qui est perçu comme une atteinte à l'égalité souveraine de la délibération – même lorsque celle-ci est stérile.

Et lorsqu'il y a interférence ou conflit entre un intérêt «européen» et un intérêt «atlantique», nombre d'Etats sont enclins à arbitrer en faveur du second, d'autant plus naturellement que le différentiel de puissance est si écrasant qu'il n'y a pas directoire, mais *leadership*, que les procédures de décision à l'OTAN prennent soin de ménager les apparences de l'égalité souveraine, que le contrôle quasi total de l'Alliance par une autorité unique apparaît comme une garantie de fiabilité et de sécurité. Pour nombre d'Européens, l'Amérique est un «égalisateur de puissance», qui renvoie les Européens, dans leur ensemble, dans une catégorie distincte, beaucoup plus

indifférenciée qu'elle ne le serait dans une Europe authentiquement indépendante (1). Pour le Royaume-Uni, la «relation spéciale» avec les Etats-Unis, cultivée avec soin par tous les Premiers ministres, confère à celui-ci, avec le statut d'influence qui lui est associé ainsi que la coopération poussée dans le domaine du renseignement, un rôle-charnière de multiplicateur de puissance qui explique bien les réticences britanniques vis-à-vis de toute affirmation d'une identité politique européenne. L'Allemagne, enfin, a toujours veillé à ne pas se laisser acculer à devoir choisir entre ses relations privilégiées avec la France et les Etats-Unis et il aura fallu une configuration interne de vive hostilité à la guerre annoncée contre l'Iraq dans un contexte de campagne électorale en 2002 pour que le gouvernement du chancelier Schröder se départisse de ce précepte.

Cette relation quasi organique avec les Etats-Unis ne saurait cependant s'expliquer par de seules considérations d'équilibre interne entre Européens. Car toute affirmation substantielle de l'Europe sur le plan politique ne peut évidemment manquer d'affecter la distribution de la puissance entre l'ensemble européen et le protecteur américain – et donc la relation transatlantique. L'histoire de celle-ci est jalonnée de cas de figure où les Européens ont été remis à leur place, où leurs velléités, même limitées, d'indépendance stratégique, militaire ou politique ont été tuées dans l'œuf. Les Européens se sont certes unis à maintes reprises dans des frondes contre telle ou telle politique américaine qui piétinait trop ostensiblement leurs intérêts – le gazoduc sibérien dans les années 1980, les lois à portée extra-territoriale d'Amato-Kennedy et Helms-Burton (2) dans les années 1990, les pressions pour obtenir des accords bilatéraux d'immunité contre la juridiction de la Cour pénale internationale en 2002-2003 –, mais c'étaient là, à chaque fois, des questions secondaires, qui ne risquaient en aucune manière de mettre en péril le lien transatlantique. Si les Européens professent tous un attachement de principe à ce lien, la vigueur de cet attachement change selon les pays, obéissant à des motifs différents et, surtout, ils ne partagent pas la même évaluation du risque de l'endommager.

La guerre d'Iraq de 2003 aura certainement été un révélateur des divergences à cet égard, en conduisant huit Etats de l'UE – et non des moindres, puisqu'on trouvait parmi eux le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne –, ainsi que les dix futurs membres de l'Union à prendre fait et cause pour les thèses

(1) Cf. notamment Nicole GNESOTTO, *La Puissance et l'Europe*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998.

(2) La loi Helms-Burton édictait des pénalités contre des entreprises non américaines «coupables» d'utiliser des biens nationalisés par le gouvernement cubain après 1959. La loi d'Amato-Kennedy visait à sanctionner les entreprises, également non américaines, entretenant des relations commerciales d'une certaine intensité avec l'Iran ou la Libye, en particulier en matière d'investissement pétrolier. D'initiative législative, ces lois avaient été promulguées en 1996 par le président Clinton. Tous les Etats visés par ces lois, européens, canadien, latino-américains notamment, avaient aussitôt protesté avec véhémence contre des mesures illégales et l'UE avait adopté des contre-mesures. Parfaitement consciente de cette illégalité, l'Administration Clinton avait négocié avec le Congrès les dérogations nécessaires pour éviter que les deux lois soient mises en œuvre.

américaines, tandis que sept membres de l'UE, dont la France et l'Allemagne, prenaient le contre-pied des États-Unis sur l'opportunité d'attaquer l'Iraq en l'absence de preuve de présence d'armes de destruction massive ou de refus des Iraquiens de coopérer avec les inspecteurs des Nations Unies. Pour les premiers, l'enjeu était la relation transatlantique, non pas le fond du dossier. Aucun de ces pays, même les moins rétifs à l'action militaire, comme le Royaume-Uni, n'aurait préféré l'intervention à la poursuite des inspections, n'était la pression imposée par le calendrier opérationnel et politique de l'Administration Bush. Une opposition ouverte avec l'Amérique comportait, à leurs yeux, des risques plus grands qu'une opération hasardeuse en Iraq ou une fracture au sein même de l'Europe. «*Je veux une Europe plus forte, capable de parler d'une seule voix. Je ne veux pas que cette Europe se pose en opposition aux États-Unis [...] ce serait dangereux et déstabilisant*», déclarait Tony Blair peu après la guerre d'Iraq (3). Toutefois, c'est au Président polonais Kwasniewski, chef d'un Etat fraîchement admis à l'OTAN et enclin à voir là une garantie de sécurité plus fiable que dans les arrangements européens, qu'il est revenu d'exprimer ce sentiment avec le plus de clarté, en déclarant que «*si c'est la vision du Président Bush, c'est la mienne*» (4).

Au total, les États-Unis sont une puissance européenne de plein exercice, contrairement à l'Union européenne. Toute évolution de l'Europe vers la puissance implique d'altérer substantiellement ce rapport, une entreprise dans laquelle peu d'Européens, à l'exception peut-être des Français, sont prêts à s'engager.

#### LE PARTAGE DE LA DÉCISION

Les limites de cette entreprise ne tiennent pas seulement à l'inertie dans la distribution de la puissance sur le Vieux Continent européen, mais aussi à des processus complexes de décision, extraordinairement ouverts à toutes les influences. Le système européen mêle en effet des embryons de fédéralisme et de supranationalité, imbrique le national et l'Européen, juxtapose des mécanismes de négociation permanente, associe aux représentants des États-membres non seulement le Parlement européen, mais aussi une myriade de groupes de pression et lobbyistes, fragmentant la décision en une multitude de niveaux et d'enceintes. Ce schéma n'est du reste pas spécifique à la construction européenne, mais est le propre des systèmes démocratiques avancés, à commencer par les États-Unis (5). Le processus est certes moins diffus, moins dispersé dans les matières qui relèvent de la

(3) Entretien au *Financial Times*, 27 avr. 2003.

(4) Cité par David SANGER, «Threats and responses», *The New York Times*, 24 janv. 2003.

(5) Cf. notamment H. HECLO, «Issue networks and the executive establishment», in Anthony KING (dir.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978.

coopération intergouvernementale. Les Etats restent là les principaux décideurs – à des niveaux politiques élevés (Conseil européen, Conseil des ministres), leur permettant d'instiller leurs préférences politiques dans le processus. Toutefois, le grand nombre de ces décideurs, l'importance du consensus, les liens entre les différents dossiers, la nécessité de former des coalitions dessinent un *modus operandi* qui n'est pas celui de la puissance, défini par le pouvoir d'arbitrage, par l'unité dans la décision comme dans le commandement politique pour son exécution.

L'ouverture du système aux influences extérieures ménage à la puissance américaine, en dehors même de toute participation formelle aux délibérations, une capacité remarquable de peser sur des décisions dont la substance lui importe. Il ne manque pas d'Etats membres de l'UE disposés, pour des raisons qui leur sont propres, à prêter l'oreille, voire la voix aux préoccupations américaines. Et il n'est pas rare de voir des représentants de membres nouveaux de l'Union diffuser, dans les enceintes de Bruxelles, des documents reproduisant, sans même prendre la peine de les camoufler, les «éléments de langage» (*talking points*) distribués par les ambassades américaines dans les capitales européennes. Ces pratiques ne sauraient cependant être marquées au fer de l'infamie, car s'il existe des positions communes agréées, il n'existe à ce stade aucune définition consolidée de ce que serait un «intérêt européen», rien de comparable en tout cas à ce qu'on entend par «intérêt national». «*Si aucun intérêt européen n'est encore perceptible, c'est qu'il est encore trop brouillé par les intérêts nationaux*», observe avec justesse un critique français de l'Europe, Gabriel Robin, «*un problème de politique internationale [peut-être appréhendé] de vingt façons, toutes également arbitraires, toutes également légitimes, selon la place que l'on occupe, les intérêts qu'on défend, le projet qu'on poursuit, bref, la politique qu'on mène. C'est une vue de l'esprit que d'imaginer qu'à tout problème politique, il y a une solution européenne évidente et unique pour tous*» (6). En attendant qu'émerge cet «intérêt européen», chacun s'évertue à persuader les autres que ses propres préférences politiques l'expriment le mieux.

Consubstantielle à la construction européenne depuis les origines, cette difficulté est appelée à s'aggraver avec le nombre, par le jeu d'une sorte de «*loi de la physique européenne*», selon la formule de Pascal Lamy, à l'époque commissaire européen – une loi qui veut que la complexité soit une fonction non pas proportionnelle, mais exponentielle du nombre de membres de l'UE. Les mécanismes de décision n'ont, faute de consensus, pas été radicalement repensés pour neutraliser l'effet d'émiettement des élargissements successifs, dont le processus n'est du reste nullement achevé. La Bulgarie et la Roumanie se sont vues proposer l'adhésion en 2007, le Conseil européen de Thessalonique a, en juin 2003, avalisé l'ouverture de la procédure

(6) Gabriel ROBIN, *Entre Empire et Nations. Penser la politique étrangère*, Odile Jacob, Paris, 2004.

d'adhésion des Etats balkaniques, celui de Bruxelles, en décembre 2004, a fait de même pour la Turquie et l'adhésion reste l'objectif affiché d'autres Etats, européens, comme l'Ukraine, ou non, comme le Maroc. Même si ces perspectives sont rejetées dans un avenir lointain, l'horizon de l'UE est celui d'une entité de 30 membres au moins, rendant difficiles, d'un simple point de vue pratique et logistique, la communication, la prise de parole et les arbitrages finaux lors des sommets européens.

Ce dispositif génère à vrai dire moins de chaos et de paralysie que n'en annoncent sa configuration et sa complexité. Et, ce, grâce aux machineries huilées et efficaces qui déblaient le terrain en amont, qu'il s'agisse des représentants nationaux, en négociation permanente, ou de l'appareil du Haut Représentant pour la PESC. Celui-ci se voit reconnaître, en plus de son pouvoir d'exécution, un rôle d'initiative, d'impulsion, de synthèse, dans lequel chaque Etat s'efforce, par des stratégies diverses – mise à disposition de collaborateurs ou d'information, contacts directs... – d'inscrire ses propres préférences politiques. Toutefois, cette fonction de «lissage» s'épuise dès l'abord des questions politiquement sensibles, justiciables d'arbitrages ou de négociation au niveau du Conseil européen.

#### LA CONCURRENCE DES VISIONS

La caricature tend à réduire le sens de la construction européenne à une alternative à deux branches : d'un côté une Europe-puissance, union politique, préfiguration d'un Etat de type westphalien, dont le projet est imputé à la France, de l'autre une vaste zone marchande, ouverte à la concurrence, politiquement peu intégrée et structurée par la relation transatlantique, dont le dessein est attribué à des pays comme le Royaume-Uni, le Danemark ou les Etats d'Europe centrale et orientale membres de fraîche date. Dans la réalité, le tableau est plus nuancé, dessiné par la diversité des cultures historiques et politiques des Etats, par la variété de leurs visions du monde et aussi de leur rôle dans celui-ci, par leurs rapports à ces deux «fondamentaux» du politique que sont la souveraineté et la sécurité – synonymes, en Europe, de relation transatlantique.

La France a certainement été, tout au long des cinq décennies de construction européenne, l'avocat le plus ardent d'une Europe dotée des moyens de la puissance et plus précisément d'une capacité militaire, vue comme une condition préalable sinon de l'indépendance, du moins de l'émancipation vis-à-vis du protecteur américain. Affiché dès les premières propositions d'union politique lancées par de Gaulle, cet objectif réapparaît avec constance comme un *leitmotiv* de la diplomatie française, animant un activisme inlassable pour donner corps à la PESC, puis à la PESD (7) et, *in fine*, ren-

(7) PESD : Politique européenne de sécurité et de défense.

dre crédible l'ambition, assignée par le président Chirac à ce «*formidable multiplicateur de puissance*» qu'est l'Europe, (8) de prendre toute sa place dans un «*monde multipolaire [où] seule l'Union européenne a la taille critique pour établir un dialogue d'égal à égal avec ses grands partenaires*» (9).

De l'autre côté du Rhin, la vision la plus élaborée du projet européen a sans doute été formulée par le ministre des Affaires étrangères, Fischer, dans un discours à l'Université Humboldt de Berlin, le 12 mai 2000, lorsqu'il a appelé à la création d'une «*fédération européenne d'Etats-nations*» fortement intégrée – possiblement à partir d'une «*avant-garde*» d'Etats liés par des coopérations renforcées –, fondée sur le principe de subsidiarité, appuyée sur un parlement fort et un président élu. En avril 2001, le SPD propose son propre projet pour l'Europe, en se prononçant également pour une structure fédérale inspirée de l'expérience allemande et élaborée grâce à une généralisation de la méthode communautaire, avec une Commission toute-puissante et un Parlement renforcé. Cependant, l'une et l'autre visions restent discrètes, voire muettes sur l'Europe-puissance.

Une approche différente encore est celle du Royaume-Uni, mais elle ne correspond guère à sa caricature, celle d'une Europe politiquement inconsistante exposée à la déferlante du libéralisme marchand. C'est en effet dans la personne de Tony Blair, dépité de l'impuissance de l'Europe dans le conflit balkanique, que la France avait trouvé, en décembre 1998 à Saint-Malo, un partenaire pour mettre sur pied «*une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles [...] agissant en conformité avec les obligations respectives au sein de l'OTAN*», une capacité mobilisable dans les cas où l'OTAN «*en tant que telle ne souhaiterait pas intervenir*». En acceptant que la défense fasse partie intégrante de la construction européenne, sous forme de «*réalisation concrète*», pour reprendre l'expression de Schuman et non pas de référence alambiquée dans un article du Traité de Maastricht (10), le Premier ministre britannique entendait revigorer, derrière la bannière européenne, un effort de défense en train de s'amenuiser. Pour le Royaume-Uni comme pour la France, il s'agissait de restaurer une crédibilité des Européens dans le futur partage des tâches au sein de l'attelage transatlantique – même si, aux yeux de Blair, les attentats du 11 septembre 2001 ont à nouveau changé la donne et l'ordre des priorités.

On trouve donc, dans l'ensemble européen, aussi bien des fédéralistes (Allemagne, Pays-Bas...) que des Etats attachés à la souveraineté, un camp dans lequel Français et Britanniques figurent côte à côte, rejoints par les membres de la dernière vague d'adhésion, libérés du joug soviétique et hési-

(8) Discours devant le *Bundestag*, 27 juin 2000.

(9) Discours d'ouverture de la XIII<sup>e</sup> Conférence des ambassadeurs, 29 août 2005.

(10) Article J. 4 : «*la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune*».

tants à renoncer d'entrée à une souveraineté dont ils ont été longtemps privés. En revanche, peu nombreux sont ceux qui sont prêts à investir dans l'Europe une volonté de puissance, en particulier dans sa forme militaire. La plupart des nations européennes n'en voient guère la nécessité, associant la puissance au nationalisme et à ses abus, à la *Machtpolitik* aux funestes conséquences, aux tragédies qui ont affligé leur continent au XX<sup>e</sup> siècle. Spectre hantant la conscience historique des Européens, traumatisée par les deux conflits mondiaux, la puissance reste frappée d'illégitimité et d'immoralité. Aucun pays n'est davantage imprégné de ce sentiment que l'Allemagne, en filigrane derrière le discours, à l'Université Humboldt, d'un Fischer lui-même représentant d'un parti politique, les Verts, issu du pacifisme des années 1980 : «*au centre du concept d'Europe après 1945, il y avait et il y a toujours un rejet du principe européen d'équilibre des puissances et des ambitions hégémoniques des Etats qui se sont fait jour après le Traité de Westphalie en 1648*». De fait, entreprise de dissolution volontaire de la puissance allemande – et, par corollaire, des autres puissances nationales – le projet européen s'est édifié sur un rejet de la puissance, que seule permettait, il est vrai, la protection assurée par la puissance américaine.

Robert Kagan, dans son article fameux, inverse le raisonnement : c'est la faiblesse militaire des Européens, dissimulée pendant les années de Guerre froide, mais aujourd'hui avérée, qui explique leur aversion pour la puissance et les conduit à préférer sa domestication par le jeu du droit international et du multilatéralisme, une option plus accessible que de tenter de contrer les Etats-Unis en accumulant une puissance de même nature. Faisant de nécessité vertu, les Européens sont enclins non seulement à appréhender le monde à travers le prisme de leur expérience post-moderne, mais à faire partager celle-ci à la communauté des nations, en une nouvelle «mission civilisatrice» : «*voici ce que nombre d'Européens pensent qu'ils peuvent offrir au monde : non pas la puissance, mais la transcendance de la puissance.*» (11). A telle enseigne que la projection de puissance par les Etats-Unis – leur «unilatéralisme» – est perçue comme un déni de validité de la méthode européenne, comme une mise en question de la «viabilité du projet européen».

#### LE PARADOXE DE L'«EUROPE-PUISSANCE»

C'est au total en un paradoxe que s'analyse l'équation européenne. Alors que son «code génétique» la conduit à récuser la puissance et que la plupart de ses protagonistes s'en méfient, tout le cheminement de la construction européenne fait de l'acquisition des formes et des outils de la puissance une fin en soi, l'érige en un objectif ultime – en un parcours jalonné au demeure-

(11) Robert KAGAN, «Power and Weakness», *Policy Review*, n° 113, juin-juil. 2002.

rant de premiers succès, comme la monnaie unique. Sans doute ce paradoxe s'explique-t-il par les différentes visions qui s'investissent dans le projet européen et par les compromis qui en résultent, portés par la conviction largement partagée que la poursuite ininterrompue de l'intégration est la condition *sine qua non* de la cohésion et de la stabilité de l'édifice. Toutefois, ces compromis n'apportent pas par eux-mêmes de réponse convaincante à la question de la finalité même de l'entreprise européenne : un « Etat-nation » fédéral de plein exercice ? le levier d'un partage moins léonin des responsabilités dans la relation transatlantique ? un outil de convergence des intérêts européens pour mieux les insérer dans les mécanismes de la gouvernance mondiale ?

Toute réflexion sur les termes de ce paradoxe et les finalités de l'Europe conduit droit aux deux éléments constitutifs de la puissance que sont ses corrélations avec la sécurité et avec l'Etat. La sécurité – dans son sens originel, celui de la préservation de l'intégrité physique d'une collectivité contre les possibles velléités d'autres collectivités d'y porter atteinte – est le fondement premier de la puissance. S'agissant des Etats européens, cette fonction cardinale a été assurée par les Etats-Unis à compter du 11 décembre 1941, lorsque l'Allemagne et l'Italie leur ont, quatre jours après Pearl Harbor, déclaré la guerre. Après avoir triomphé du péril mortel que faisaient peser sur sa sécurité les puissances de l'Axe, l'Amérique avait dû faire face à un autre péril également mortel, celui de la mainmise de l'Union soviétique sur l'Europe. Celle-ci se retrouvait donc, du fait de la « mondialisation » de la sécurité, placée sous la protection américaine et, pour sa partie orientale, sous l'occupation soviétique. Sans même parler de ce dernier aspect, c'est peu dire que cette protection – et l'enrôlement des Européens pour y contribuer – a laissé une empreinte durable dans le champ politique européen. Tout d'abord en servant de cocon et d'aiguillon à une construction européenne libérée des servitudes les plus contraignantes de la défense. Ensuite en dispensant les Européens, du moins la plupart d'entre eux, de la responsabilité d'assurer la sécurité de leur Etat. Enfin, en habillant ce rapport déséquilibré d'un habile contrat politique, l'Alliance atlantique, préservant les apparences de la souveraineté de chacun.

La menace soviétique a aujourd'hui disparu, et les menaces qui pèsent sur la sécurité de l'Europe n'ont certes plus la définition géographique d'antan – un bloc soviétique bien délimité, un « Rideau de fer » clairement identifiable par un Mur, des miradors... –, mais leur nature diffuse et mondiale ou encore l'expérience des conflits dans les Balkans conserve toute sa pertinence à l'arrangement transatlantique. Dissuadant les Européens de gestes susceptibles de provoquer la rupture, de leur faire quitter le confort du *statu quo* pour l'inconnu d'une prise de responsabilités coûteuse – en termes budgétaires, tout d'abord – et à contre-courant des préférences politiques de leurs mandants. Il en résulte une différence fondamentale dans le

regard que les Européens portent sur le monde et sur eux-mêmes, dans leur *Weltanschauung*. «*Les Européens ne se vivent pas et ne se voient pas comme les garants ultimes de leur sécurité*», observe le politologue Zaki Laïdi, une posture qui implique de «*s'interroger en permanence sur les conditions de sa survie existentielle, sur les situations extrêmes qui pourraient la mettre en jeu, sur l'imbrication étroite des différentes dimensions de la puissance, qui sont la puissance politico-militaire, la puissance économique et la puissance identitaire comprise au sens d'idées et de valeurs auxquelles une collectivité humaine rattacherait sa survie*» (12). L'Europe partage cette particularité avec le Japon, un autre «grand blessé» des excès de la puissance, dans un contraste frappant avec les puissances, installées ou émergentes, comme les Etats-Unis, la Russie, la Chine ou l'Inde. Plusieurs postures en découlent, qui se chevauchent dans la démarche politique de l'Europe : la quête de fragments de puissance, y compris militaire, voisine avec une posture d'«*évitement*» – «*le refus plus ou moins prononcé de s'intéresser aux conséquences de cette absence d'autonomie*» – et une posture de dérivation, consistant dans la mise en exergue des menaces à la sécurité humaine aux dépens des menaces qui pèsent sur la sécurité de chaque nation prise individuellement (13). On retrouve là, en creux et sans l'esprit de provocation, la ligne de raisonnement de Kagan.

La seconde corrélation est celle de l'Etat, à laquelle la puissance est substantiellement liée, non pas par un lien abstrait ou métaphysique, mais en ce qu'elle procède du commandement. «*Le commandement est puissance*», écrivait le philosophe Julien Freund (14). Et le commandement se délègue, certes, mais il ne se divise pas. On ne peut donc vouloir la puissance, au sens de commandement politique, tout à la fois pour l'entité européenne et pour ses parties constituantes. Accéder à la puissance ainsi entendue ne peut avoir d'autre sens, pour l'Europe, que d'en confier l'exercice à un commandement politique unique. Ce transfert ultime de compétences – même si la souveraineté subsistait sous la forme virtuelle d'un droit de sécession de chaque entité «*fédérée*» – changerait radicalement la nature de l'Union. Et ouvrirait un grand nombre de questions : celle de l'expression des identités nationales, celle de la représentation des intérêts spécifiques de chaque partie constituante, celle de la légitimation d'une autorité européenne et celle des pouvoirs à lui consentir, celles de la cohésion et de la stabilité de cet ensemble. A la vérité, personne en Europe n'est prêt à ce saut ultime. Ni les élites politiques, ni, encore moins, les opinions publiques, qui revendiquent partout le droit d'être consultées – et l'ont dans le passé exercé contre les choix de leurs gouvernements, rejetant des transferts de compétences

(12) Zaki LAÏDI, *La Norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005, pp. 16-18.

(13) *Ibid.*, pp. 24-25.

(14) Julien FREUND, *L'Essence du politique*, Dalloz, Paris, 2003 (3<sup>e</sup> éd.), p. 135.

beaucoup plus modestes – et qui, dans la plupart des cas, n'éprouvent guère de dépit du fait de la faiblesse politique de l'Europe.

Pour autant que l'on considère que le fondement premier de la puissance est l'impératif de la sécurité, il est le seul à même de faire de l'Europe le réceptacle de la puissance classique. Encore faudrait-il qu'apparaisse ou se réalise une menace suffisamment à la fois grave et propre au Vieux Continent pour que le niveau européen apparaisse comme indiscutablement mieux à même que les Etats individuellement – ou que les Etats-Unis – d'assurer, par la puissance, cette fonction. Que se forme – et que perdure – un « intérêt européen » plus fort que l'intérêt national. Et enfin que les Européens acceptent de porter leur effort de défense à un niveau très supérieur à celui, étique, de l'ordre de 1,7 % du PIB (15). Rien n'indique aujourd'hui que l'Europe prenne même le chemin d'un tel développement.

#### LA PUISSANCE RÉINVENTÉE

La puissance ne peut-elle cependant se loger que dans l'Etat unitaire classique et l'Europe ne peut-elle y accéder qu'en se fondant dans ce modèle? En forgeant la notion de *soft power*, le politologue américain Joseph Nye (16) a voulu montrer que la puissance pouvait être diffuse et multiforme, qu'elle pouvait emprunter les canaux de l'influence, de la résistance, de la persuasion, de la séduction, de la négociation ou de la sanction. De ce point de vue, la construction européenne en a, par sa méthode, par ses approches, rénové les modes d'exercice. Et elle en a inventé des modalités nouvelles. Car en postulant le dépassement de la logique de puissance et de rivalité dans une région du monde – et en mettant en pratique ce postulat –, les bâtisseurs de l'Europe ont patiemment tissé un modèle de relations interétatiques dans laquelle le risque du recours à la force s'est peu à peu dissipé, esquissant le modèle kantien de la « *paix perpétuelle* ». Cette évolution est peut-être imputable à la lassitude des Européens vis-à-vis de la guerre. Elle l'est, beaucoup plus certainement, à une méthode qui se rapproche de l'ordre politique interne d'un Etat : la prévalence de la règle de droit, des codes, des procédures, de la délibération, de l'arbitrage. Ce que l'Europe applique à ses parties constituantes, c'est un maillage serré de normes, dont le respect est sanctionné par une cour de justice. Et permet, au nom d'un bien public admis, de passer outre les souverainetés nationales sans les abolir.

(15) Le total de 186 milliards de dollars que forme l'addition des budgets militaires, en 2004, des 25 Etats-membres de l'UE n'est qu'un agrégat statistique. Son rapprochement avec les 454 milliards de dollars de dépenses militaires des Etats-Unis cette même année ne rend pas compte de l'écart de capacité opérationnelle entre les deux continents. Cf. Gustav LINDSTROM, « EU-US burdensharing : who does what ? », *Les Cahiers de Chaillot*, n° 82, sept. 2005.

(16) Joseph NYE, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York, 1990.

Ces normes, l'ensemble européen ne se borne pas à les appliquer aux relations en son sein. Il leur trouve une vocation universelle, mondiale, corollaire de sa reconnaissance, par les tiers, comme autre chose qu'un arrangement technique régional. En ce sens, l'Europe est une «puissance normative», un concept récemment formé (17), mais qui reflète une pratique classique de la puissance : les puissances coloniales européennes jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, puis les Etats-Unis ont projeté leurs normes et leurs valeurs dans le monde entier, mais à chaque fois dans l'ombre portée de la force militaire. Rien de tel dans le cas de l'Europe aujourd'hui. Incapable de déployer une puissance militaire dont le rejet est précisément constitutif de son existence, elle peut proposer non pas une alternative à celle-ci, ni même un modèle à imiter, mais une méthode éprouvée de gestion des relations entre les Etats. Car ces relations peuvent certes être gouvernées par le recours à la force et l'obsession de la garantie ultime de la sécurité, elles le sont aussi, dans une mesure croissante, par des normes, des règles, des procédures.

La puissance n'est nullement absente, certes, dans le processus de décision qui y conduit et qui réserve, parmi les nombreuses parties prenantes admises à se disputer l'influence, une large place aux Etats. Ceux-ci peuvent projeter dans la négociation leurs intérêts et leurs préférences politiques. A raison, dans la pratique, de leurs poids respectifs, c'est-à-dire de leur «puissance». Et s'il est vrai qu'aucune décision majeure ne peut être prise contre l'opposition de tel ou tel «grand» Etat membre, le système préserve également les Etats moins peuplés de l'humiliation ou de l'écrasement – par l'obligation, au moins politique, de résultat, par une règle tacite de consensus, par le maintien de procédures de vote à l'unanimité sur des questions jugées cruciales. Chacun s'efforce certes de convaincre les autres que sa position nationale coïncide le mieux avec un «intérêt européen» en cours de définition, qui finit par se dégager de la diversité des positions et de la nécessité du compromis, distinct et crédité d'une légitimité plus forte que celle des intérêts nationaux.

Cela étant, c'est, davantage encore, par sa projection à l'extérieur, par ses effets sur les tiers que la Communauté européenne puis l'Union européenne ont inventé un nouveau mode d'exercice et d'expression de la puissance, en instituant une discipline de la concertation permanente, et, ce, sur tous les sujets. Cette démarche porte sur les choix de priorités, sur les termes dans lesquels les questions sont formulées, appréhendées, instruites, sur les arbitrages qui produisent la décision proprement dite, politiques et actions, et enfin sur la mise en œuvre. En un enchaînement qui permet aux Etats de

(17) Après que François Duchêne eut, dans les années 1970, énoncé le concept de «puissance civile», la première mention de la «puissance normative» apparaît dans Robert ROSENCRANCE, *The Rise of the Trading State : Commerce and Conquest in the Modern World*, Basic Books, New York, 1986. Elle a été formalisée par Ian MANNERS, «Normative Power Europe», *Journal of Common Market Studies*, vol. XL, n° 2, 2002.

faire valoir leurs intérêts nationaux, d'injecter leurs préférences politiques, de faire connaître leurs «lignes rouges» tout en ménageant les susceptibilités et intérêts des autres, y compris de tiers, qu'il s'agisse d'Etats, comme les Etats-Unis ou le Japon, ou d'organisations non étatiques. C'est ainsi que se forme *in fine* une «solidarité structurelle» autour de positions et politiques communes qui engagent ensuite les Etats membres, servant généralement de cadre de référence à leurs politiques nationales.

Que ce mécanisme ne soit pas d'une fiabilité ni d'une transparence parfaites, c'est l'évidence. Il n'est pas rare que des Etats s'écartent, pas seulement par des nuances, de la ligne arrêtée en commun. Ou encore que des ententes bilatérales cherchent à infléchir à un stade précoce le débat, voire que se forment subrepticement des coalitions autour de telle ou telle cause, à la grande contrariété de ceux qui ont été tenus à l'écart. Les manifestations de soutien, début 2003, de nombreux Etats européens à la guerre en Iraq avaient, on l'a vu, plongé la PESC dans la crise la plus grave de sa brève histoire. Toutefois, il s'agissait là d'une démarche exceptionnelle, motivée par une réaction d'allégeance envers la puissance américaine, sur une question ressentie comme relevant d'un intérêt essentiel pour les Etats-Unis et dépassant leur seuil de tolérance habituel pour les frondes européennes.

La règle est cependant la solidarité, qui a permis aux Européens de présenter un front uni sur la plupart des grands dossiers de politique étrangère. Sans même parler des dossiers commerciaux, où le soutien des Etats membres n'a plus, depuis longtemps, fait défaut à la Commission dans ses pourparlers avec les grands partenaires de l'Europe, notamment les Etats-Unis, les Européens ne se sont pas laissés dissuader par les pressions américaines de construire le satellite Galileo de navigation. Cependant, ces mêmes pressions ont eu raison, en 2005, de leurs velléités de lever l'embargo sur les armes à destination de la Chine. Il s'agit bien moins, dans chacun de ces cas, d'affirmer une identité européenne par l'opposition aux Etats-Unis sur des questions en deçà d'un certain seuil d'intérêt stratégique, que d'un ensemble de politiques qui s'inscrivent dans la durée, qui associent des objectifs et des ressources, qui s'appuient sur un appareil de mise en œuvre. Et qui, à la longue, structurent l'ordre international, par les effets induits – au premier chef sur les Etats candidats, avérés ou encore virtuels, qui ajustent leurs conduites pour s'«européaniser» – mais aussi sur les Etats tiers.

L'Europe se projette ainsi dans l'ordre mondial, depuis plusieurs décennies, par sa politique commerciale, par une politique d'aide au développement forte de quelque 34 milliards d'euros (18) – 55 % de l'aide publique au développement dans le monde et le triple des Etats-Unis, pour un PIB du

(18) Total des contributions nationales et communautaires.

même ordre de grandeur – et de privilèges d'accès au marché européen, par une politique de la concurrence qui s'applique à toutes les entreprises opérant sur le marché unique, indépendamment de leur nationalité. Même si la fonction de projection d'influence est limitée par le fait que la BCE est soustraite aux autorités nationales, la monnaie unique a non seulement acquis une valeur symbolique forte, mais acquiert un rôle croissant de monnaie de réserve. La PESC, quelquefois écartelée par les dissensions européennes, freinée par l'échec du Traité constitutionnel, continue pourtant de se développer sur des terrains qui ne sont pas sujets à controverses. Son pragmatisme, la densité de la consultation entre les 25, l'appareil développé autour du Haut Représentant, la maîtrise d'une panoplie d'instruments financiers, diplomatiques, militaires, humanitaires permettent à l'Union d'agir, de réagir rapidement et de se faire entendre en tant que telle, par la parole ou par l'action, sur la scène internationale. La médiation de Javier Solana a joué un rôle essentiel dans la résolution de la crise politique en Ukraine en novembre 2004. L'Union a démontré sa capacité à conduire des opérations de reconstruction de l'Etat dans plusieurs régions du monde, où elle mène au total une dizaine de missions (19). Une « Agence européenne de défense » a été créée en 2004 pour faire converger les efforts nationaux d'armement et de recherche militaire.

Dans toutes ces entreprises, même lorsqu'elles ont une dimension militaire, il est difficile de déceler les éléments de contrainte, de coercition, de recours à la force ou de menace d'employer la force qui sont les marques distinctives du *hard power*. Et lorsque des Etats membres de l'Union européenne font usage de ce *hard power* – au Kosovo, en Afghanistan ou en Iraq – c'est sous le pavillon national, sous celui de l'OTAN ou encore dans une « coalition de volontaires », pas sous le drapeau européen. En revanche, l'Europe offre sans doute, dans sa dimension « normative », la meilleure illustration possible de la notion de *soft power*, précisément par la vocation universelle assignée aux normes qu'elle produit et qui ont l'avantage d'avoir été soumises au crible de la négociation, de bénéficier de la légitimité du nombre, de jouir de l'aura d'une entreprise largement couronnée de succès.

#### VALEURS, INTÉRÊTS ET PRÉFÉRENCES

Certaines de ces normes sont constitutives de l'identité même de l'Europe, comme du reste de l'identité occidentale : la démocratie, l'économie de marché, la règle de droit, les droits de l'homme, la justice sociale et

(19) Outre l'opération Althea, l'UE conduisait en décembre 2005 des missions de police en Bosnie-Herzégovine, en Macédoine, à Kinshasa, une mission d'appui à la création d'un Etat de droit en Iraq, une mission de conseil dans le domaine de la sécurité en République démocratique du Congo, une mission d'appui à l'Union africaine au Soudan (Darfour), des missions d'assistance et d'observation en Palestine (Rafah), en Indonésie (Aceh) et sur la frontière entre l'Ukraine et la Moldavie.

le refus de la discrimination, le devoir de solidarité avec le reste du monde... D'autres normes reflètent davantage les préférences collectives et les intérêts d'un ensemble d'économies et de sociétés relativement avancées, prospères, protégées par des Etats providence développés et à la structure démographique marquée par le vieillissement. Zaki Laïdi a subdivisé ces préférences en plusieurs catégories (20) :

- le refus de la *Realpolitik*, entendue comme l'expression d'un ordre international marqué par l'anarchie et la rivalité des Etats, guidés par leurs seuls intérêts nationaux. Tout l'être européen s'insurge contre ce paradigme, qui accepte le principe du règlement des conflits par la force et qui tient sinon pour subalternes, du moins pour subordonnées, les formes d'organisation du système international dans lesquelles l'Europe s'est investie, le multilatéralisme, la gouvernance, la coopération, les institutions internationales. On n'est pas loin, ici, du contraste entre Vénus et Mars que Kagan, comparant les Européens et les Américains, avait, en une formule sarcastique, souligné;
- la croyance en la force socialisatrice du commerce, qui a constitué le fil directeur de la construction européenne depuis le marché commun jusqu'à la création de l'euro. Toutefois, il s'agissait en l'espèce d'échanges entre pays de même niveau de développement – les pays européens entre eux ou avec les Etats-Unis. La brutalité de la compétition mondiale, où s'invitent les pays émergents d'Asie et d'Amérique Latine, perturbe ces règles du jeu et nourrit à nouveau la revendication de normes et de régulation pour satisfaire à la troisième catégorie de préférences des Européens;
- l'adhésion à des valeurs sociales non marchandes, qui se sont révélées avec force lorsque, précisément, elles ont été mises en cause par la libéralisation des échanges. Au nombre de ces valeurs figurent les considérations de préservation de l'environnement, y compris des paysages ruraux, façonnés par l'agriculture, les considérations de sécurité alimentaire et sanitaire, le respect des normes sociales fondamentales ou encore de la diversité culturelle. Les débats sur le principe de précaution, sur les OGM, la traçabilité, la biodiversité, le changement climatique, le travail des enfants dans certains pays sont autant d'échos de cet ensemble de préférences collectives des Européens.

Ce sont ces normes que l'Europe s'efforce d'instiller dans les multiples canaux de la gouvernance mondiale, son terrain de prédilection et son mode d'action privilégié pour peser sur les définitions de l'ordre international. Avec le secret espoir de voir son modèle et sa méthode s'imposer peu à peu, derrière la bannière du rationalisme et de l'humanisme, comme une matrice

(20) Zaki LAÏDI, *op. cit.*, pp. 65-103. L'auteur cite, sans les développer, trois autres types de préférences : le primat de la responsabilité élargie sur la souveraineté nationale, la prise au sérieux des droits individuels et la volonté de les élargir, ainsi que la compassion politique face aux déséquilibres sociaux.

de l'organisation des rapports internationaux, supplantant la brutalité inique d'un monde réglé par le primat de la puissance. Ce schéma, cette ambition, on peut les lire en filigrane dans les discours des dirigeants de l'Union, on les retrouve énoncés plus clairement dans une veine de la philosophie politique européenne incarnée par un penseur éminent comme Jürgen Habermas (21).

Dans la réalité, cependant, ces normes sont traitées différemment dans le monde selon la proximité des destinataires avec l'Union européenne. Les Etats les plus proches, candidats à l'accession ou prétendants à la candidature, inclinent sans peine à les adopter et à les intérioriser. Tel est le cas, sur un mode sans doute plus formel et rhétorique, de ceux qui sont en position de demandeur vis-à-vis de l'UE, qu'il s'agisse d'accès au marché, d'aide au développement ou de concessions diverses. Avec plus de *caveat* encore, les grandes puissances émergentes ou la Russie voient dans le dialogue – ou le «partenariat stratégique» – avec l'Union européenne une alliance de circonstance pour contester à l'Amérique le monopole de la puissance, mais certainement pas la prémisse d'une répudiation de la puissance ou d'une conversion au modèle post-moderne de l'Europe. Et tous ceux qui restent en dehors du champ de forte polarité de l'Union européenne tendent à voir derrière les préférences collectives auxquelles elle voudrait conférer une valeur universelle une défense bien comprise des intérêts d'un groupe de pays nantis.

\* \*  
\*

La césure nette entre *soft power*, projeté avec une relative efficacité dans l'espace international, et *hard power*, entre les mains des Etats-nations ou intégré dans l'OTAN, entretient le doute sur la capacité de l'Europe à manier la puissance. Pour certains, elle disqualifie purement et simplement tout le projet d'Europe-puissance. Quelle crédibilité peut émaner, en effet, d'une politique extérieure qui ne dispose pas, comme ultime argument, du pouvoir de coercition – conséquence logique du principe fondateur de l'Europe, qui est précisément le rejet de cette forme de la puissance? Une construction comme celle de l'Europe peut-elle se transmuier en une puissance de type classique, à même d'assurer sa propre sécurité, sans faire voler en éclats sa singularité et sa cohésion?

Ces questions sont légitimes, mais ainsi posé, le raisonnement renvoie à l'expérience séculaire de la puissance, négligeant les chemins nouveaux qu'elle emprunte dans la poursuite de projets politiques où le primat de la sécurité s'est effacé, soit parce qu'il met en rapport des Etats qui ont répudié le recours à la force dans leurs relations mutuelles, soit parce que cette

(21) Jürgen HABERMAS, *Après L'Etat-nation, une nouvelle constellation politique*, Fayard, Paris, 2000.

fonction de sécurité et de défense est endossée par d'autres, les Etats-Unis en l'occurrence. C'est un champ considérable et prometteur qui s'ouvre de la sorte à la puissance, un champ que l'Europe a, la première, défriché. Ayant inventé les formes et les normes de la puissance post-moderne, les Européens ne peuvent cependant se reposer sur leur seule autorité morale, sur leur seul prestige pour se satisfaire d'une sagesse collective qui serait la norme indépassable de la vertu ou de la raison ou pour croire que le reste du monde leur emboîtera le pas. Ce reste du monde – qui représente les neuf dixièmes de l'humanité et cinq Etats sur six – continue d'évoluer dans le paradigme classique de la puissance étatique, certes «quadrillé» par les Etats-Unis. Et continue d'accumuler les instruments et les ressources de la puissance, économiques, militaires, démographiques. Les quelques organisations régionales qui se sont formées çà et là ne ressemblent guère à l'intégration européenne.

Qui plus est, le prestige et l'autorité que sa réussite économique et politique vaut au Vieux Continent ne sont pas des acquis immuables. L'image d'une Europe en mouvement a été écornée par les votes français et néerlandais aux référendums sur le Traité constitutionnel. Comme la Russie et le Japon, l'Europe amorce un mouvement de contraction démographique qui, cumulé à un vieillissement de la population, concourt, sauf recours massif à une immigration choisie, au tassement des performances économiques. Il oriente également les préférences collectives des nations européennes vers des arbitrages en faveur du financement social du vieillissement plutôt que de l'investissement dans ce socle de la puissance que forment, pour les pays développés, la recherche et l'enseignement supérieur. Les courbes de croissance des grands pays d'immigration et la montée en puissance économique du continent asiatique – sur une trajectoire qui doit peu, finalement, à la méthode européenne – reflètent des tendances lourdes qui rendent plus inaudible le message de l'Europe au reste du monde.

# L'UNION EUROPÉENNE ET L'ETAT DE DROIT DANS LES BALKANS

## INSTRUMENTS ET MOYENS D'ACTION

PAR

GUY LE BORGNE (\*)

### INTRODUCTION

La mise en place progressive d'instruments de prévention et de gestion des crises couvrant tous les domaines d'intervention forme un cadre d'ensemble pour la prévention et la gestion des crises pour lesquelles l'Union européenne (UE) est la seule aujourd'hui à apporter une plus-value majeure. Afin de pouvoir assumer ses responsabilités, l'Union européenne dispose d'une palette complète de savoir-faire et de moyens d'action, qui la mettent en position de pouvoir gérer une crise de son état latent au stade ultime du conflit, puis à œuvrer à la sortie de crise en créant les conditions favorables d'un retour à la normale. Elle s'est dotée, avec les instruments communautaires, de toute une panoplie de moyens de prévention et de programmes de développement institutionnel. Dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), elle s'est engagée à disposer dès 2003 d'une force militaire de 60 000 hommes, avec l'appui aérien et naval nécessaire, ainsi que de moyens d'intervention civils comprenant notamment une force de police comptant 5 000 policiers et gendarmes, dont 1 000 peuvent être déployés dans un délai de 30 jours.

La mise sur pied de capacités civiles et militaires dans le cadre de la PESD en Bosnie-Herzégovine et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) et le développement du processus de stabilisation dans les Balkans en général ont constitué des priorités majeures pour l'Union européenne dans le cadre de sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Ils sont d'ailleurs apparus comme étroitement liés. Le Haut Représentant/Secrétaire général de l'UE, Javier Solana, s'est ainsi vu confier par le Conseil européen la tâche primordiale de tester les capacités opérationnelles européennes dans la zone post-confliktuelle des Balkans. Les relèves du Groupe international de police des Nations Unies par la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en janvier 2003, puis de la SFOR par l'EUFOR

(\*) Général de la Gendarmerie nationale (France), actuellement adjoint au chef de la Mission de police de l'Union européenne à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine).

en décembre 2004 en Bosnie et Herzégovine sont souvent citées en exemple car, à travers elles, l'Union européenne détient la responsabilité des impératifs de sécurité et de stabilisation dans cette partie des Balkans.

Les difficultés tant commentées de l'action internationale en Bosnie-Herzégovine dans le domaine de l'Etat de droit relèvent peut-être moins aujourd'hui d'une politique, qui est ce qu'elle est, avec des imperfections que les protagonistes s'efforcent de corriger, que d'un manque de réflexion conceptuelle sur l'emploi des moyens. Le renforcement, de 1995 à 2005, des capacités locales pour l'établissement d'un Etat de droit dans la région donne lieu à un bilan contrasté de l'emploi des instruments de gestion de crise : si l'action internationale a entraîné une évolution positive de la situation, elle comporte néanmoins des insuffisances qu'il convient de corriger pour redonner du sens à l'action et renforcer la pertinence du choix des moyens employés afin de laisser le dernier mot à la volonté politique.

Le choix de l'Union européenne quant à la nature de son action dépend de critères qu'il est important de définir pour pouvoir disposer d'un mandat approprié, ainsi que de directives clairement définies sur les tâches à accomplir et les moyens et prérogatives nécessaires pour pouvoir les mener à bien.

#### LE MANDAT DE L'UNION EUROPÉENNE

Si l'aide apportée par l'Union européenne dépend de critères qui lui sont propres, elle doit aussi satisfaire aux critères du pays d'accueil. Quatre points sont évoqués : la volonté politique de l'UE; l'implication politique des autorités du pays d'accueil; la situation du pays d'accueil; les objectifs visés par le mandat.

##### *La volonté politique de l'Union européenne*

La volonté politique de l'Union européenne dans le cadre de son action en faveur de l'Etat de droit dans les Balkans s'exprime principalement à travers deux processus : le programme CARDS et la gestion civile des crises.

Le programme CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), adopté en 2000 (1), s'inscrit dans le processus plus large de stabilisation et d'association des pays des Balkans à l'Union européenne, dont l'accord a été scellé au sommet de Zagreb, le 24 novembre 2000. Pour répondre à l'offre de l'UE d'engager les négociations en vue de leur intégration, les pays de la région font les efforts nécessaires pour se conformer aux critères d'admission en échange d'un programme d'assistance. Les secteurs prioritaires de l'assistance communautaire CARDS pour renforcer l'Etat de droit en Bosnie-Herzégovine portent sur le retour des

(1) Règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil européen (5 décembre 2000), *JOCE*, 7 décembre 2000.

réfugiés, le soutien aux institutions (taxes, douanes, police, justice), la gestion des frontières, l'asile et l'immigration. Il s'agit ainsi de favoriser l'émergence d'un système judiciaire fonctionnel et de forces de police plus efficaces, ainsi que d'encourager la coopération régionale, transfrontalière et internationale entre les pays des Balkans et entre ces pays et l'Union européenne.

La gestion civile des crises, qui fait partie intégrante du renforcement des moyens de la PESC, repose sur les principes d'Helsinki (2), à partir desquels le Conseil européen de Feira a précisé les quatre domaines prioritaires pour lesquels l'Union entend se doter de capacités concrètes (3) : police, renforcement de l'Etat de droit, administration civile et protection civile. Avec l'entrée de dix nouveaux pays, les contributions des Etats membres de l'Union européenne se montent, au 22 novembre 2004 (4), à 5 761 hommes pour la capacité en matière de police, dont plus de 1 400 pour la partie déployable sous 30 jours, 631 pour la capacité «Etat de droit», 562 pour la capacité «administration civile» et 4 988 pour la capacité protection civile. A ces offres d'engagement s'ajoute une capacité de 505 hommes pour surveiller et renseigner sur la situation politique générale et de 391 experts assignés aux domaines spécifiques du respect des droits de l'homme et de l'évolution démocratique de ces pays. Ces chiffres excèdent assez largement les objectifs concrets de l'Union européenne dans ces secteurs.

L'Union européenne s'attache particulièrement à disposer des moyens nécessaires pour pouvoir mener des actions en faveur du renforcement de l'Etat de droit et du développement des capacités locales, car l'expérience montre que ces actions constituent la condition indispensable à la consolidation de la paix et de la sécurité. La volonté politique de l'UE, qui détermine la nature de son engagement, dépend des priorités stratégiques qu'elle se fixe : à l'évidence, la sécurité en Europe constitue l'une d'elles pour les Etats membres. Cette sécurité ne doit pas être réalisée uniquement à l'intérieur de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne.

La stabilisation de la situation dans les pays des Balkans correspond à une autre priorité, qui implique un investissement à la hauteur des enjeux de la part de l'UE. Après une situation de guerre civile et l'état de déliquescence dans lequel se sont retrouvées les institutions des pays des Balkans, l'Union européenne a été conduite à s'occuper de la sécurité et de la stabilité de la région. Ces deux priorités, qui doivent être traitées simultanément, conditionnent la réponse de l'UE aux démarches entreprises par ces pays pour leur intégration. Cela étant, il semble que la priorité est donnée à la sécurité, dans une mission de gestion de crise inscrite par essence

(2) Conclusion de la présidence, Conseil européen d'Helsinki, 10-11 décembre 1999.

(3) Conclusion de la présidence, Conseil européen de Santa Maria de Feira, 19-20 juin 2000.

(4) Conférence d'offre d'engagement en matière de capacités policières, Bruxelles, 22 novembre 2004.

dans le cadre de la PESD, alors que la stabilité constitue plutôt l'objectif premier dans les missions d'assistance communautaire!

A ce premier critère s'en ajoute un second, qui est le niveau d'implication de l'Union européenne, en fonction à la fois du message à envoyer aux pays destinataires mais également aux populations des Etats membres. La décision de mettre en œuvre une mission de gestion de crise dégage un impact fort concernant l'ampleur de l'aide à apporter à ces pays et la volonté de mettre fin à une situation intenable. En revanche, le financement de projets CARDS, tout en concrétisant la prise en compte, par l'UE, d'objectifs de reconstruction, de développement et de stabilisation, ne produit pas les mêmes conséquences en termes de démonstration de la volonté politique.

### *L'implication politique des autorités du pays d'accueil*

L'aide que l'Union européenne apporte à un pays repose dans la plupart des cas (5) sur un accord passé entre les deux partenaires. Un pays acceptant pleinement l'aide, en faisant taire certaines divergences, voire en exprimant une communauté de vues entre toutes les parties, crée les conditions d'une mise en œuvre favorable au bon déroulement d'un programme d'aide européen. A l'opposé, une situation laissant présager des difficultés de mise en œuvre de l'aide apportée à ce pays, de la part d'une ou de plusieurs parties, voire d'une opposition prévisible de l'ensemble des parties, conduit à une implication plus forte de l'UE dans l'accompagnement de l'aide apportée.

La mise en place du Groupe international de police (GIP) des Nations Unies (*International Police Task Force* ou IPTF) (6) s'imposait en 1995 à la sortie de la guerre en Bosnie-Herzégovine car les différentes parties en conflit n'avaient cessé le combat que sous les pressions internationales : il n'y avait pas de volonté politique forte de la part des dirigeants de ce pays de faire changer le cours des choses et le mandat du GIP a été adapté à une telle situation. En 2002, la décision du Conseil européen pour la relève du GIP par la MPUE ne se posait déjà plus en ces termes (7) : la procédure de conformité aux valeurs démocratiques à laquelle s'étaient soumises la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la République serbe de Bosnie, ainsi que la réforme profonde des forces de police conduite sur la période 2000-2002 avaient été engagées. Il restait à accomplir la transformation du cadre institutionnel de la police pour doter l'Etat de Bosnie-Herzégovine d'institutions policières efficaces. Cela, et seulement cela, aurait pu justifier la mise en place de la MPUE. Cependant, la restructuration des forces de police a

(5) Charte des Nations Unies, chap. VII.

(6) Résolution 1 035 du Conseil de sécurité des Nations Unies relative à la MINUBH, 26 décembre 1995 : S/1995/1035, S/1996/1088, S/1997/1103, S/1997/1107, S/1997/1108, S/1998/1184, S/1998/1357/2001 et S/2002/1423.

(7) Guy LE BORGNE, «Le renforcement des capacités locales pour l'établissement d'un Etat de droit en Bosnie et Herzégovine», *Défense nationale*, avr. 2005, pp.81-89.

très vite pris un caractère politique qui a en fait conduit à un relatif effacement de l'action de la MPUE et à l'émergence du rôle du Haut Représentant dans ce dossier.

La volonté politique du pays bénéficiaire s'avère déterminante dans la décision finale, emportant le choix d'une action sur une autre : une mission d'assistance communautaire de type CARDS s'accorde mieux avec un pays acceptant pleinement l'aide européenne, alors qu'une mission de gestion de crise permet de mieux affronter des difficultés de mise en œuvre.

### *La situation du pays d'accueil*

La nature de l'aide apportée dépend aussi de la situation dans laquelle se trouve le pays d'accueil. Dans de nombreuses zones de crise, la cessation des hostilités a été suivie de la mise en place d'une force militaire chargée de préserver la paix et d'instruments de gestion civile de crise, afin de contribuer à instaurer ou rétablir les structures civiles nécessaires au maintien de l'ordre public et à l'Etat de droit. Le constat qui peut être fait en Bosnie-Herzégovine montre que l'intensification des tâches concernant la réforme de la police aurait dû aller de pair avec des actions dans d'autres domaines, ne serait-ce que pour consolider celle de la mission de police. La réforme du système judiciaire et pénitentiaire et, plus largement, le renforcement de l'Etat de droit en Bosnie-Herzégovine ont trop attendu, ce qui a rendu plus difficile la gestion de la sortie de crise. Il importe donc de bien définir le rôle d'une mission de gestion de crise, dont l'intervention a pour but de prévenir toute escalade ultérieure et de faciliter la résolution de la crise (8).

Une mission de gestion de crise s'inscrit *de facto* dans un contexte difficile d'instabilité. L'appréciation de la situation dépend de facteurs plus ou moins objectifs, qui ne permettent pas toujours d'établir un juste état des lieux. Cependant, l'évaluation initiale puis la remise en question régulière de celle-ci sont primordiales, car, même si elles sont difficiles à réaliser, elles conditionnent l'adéquation de l'outil aux besoins. De plus, une des difficultés majeures de la communauté internationale est la détermination de ces besoins et la manière d'y faire face, d'autant plus qu'il s'agit d'associer à cet exercice les responsables locaux, sans lesquels aucune réforme profonde ne peut sérieusement être envisagée. Ce principe d'appropriation par les nationaux des dispositifs durables mis en place, qui est soutenu par la Commission européenne dans le processus général de stabilisation et d'association, est l'un des points-clefs qui distinguent l'action de la MPUE de celle du GIP.

(8) British American Information Council, *European Approaches to Civilian Crisis Management*, Washington, 2001.

### *Les objectifs visés par le mandat*

L'Union européenne peut choisir d'inscrire son action dans le temps présent, optant pour une mission de gestion de crise, ou, au contraire, de développer celle-ci sur le long terme en mettant en place des programmes communautaires. Dans un cas, les besoins sont immédiats et doivent être traités sous l'urgence; ils impliquent de se doter de moyens forts afin d'être à même de répondre à une solution de crise qui, au début au moins, se caractérise par la confiance limitée que s'accordent les parties. Dans l'autre cas, les besoins font l'objet de la recherche d'un accord formel qui s'inscrit dans la durée et repose sur la participation consentie des parties à la décision finale.

L'inscription des objectifs dans une échelle-temps donnée se double également d'une logique d'engagement intergouvernemental ou communautaire dans des domaines d'action différents. Bien que s'inscrivant dans un large éventail de possibilités, les programmes communautaires concernent des actions bien identifiées dans des domaines restreints dans leur portée et relativement indépendants les uns des autres. Une mission de gestion de crise appréhende un large spectre de préoccupations nécessitant une cohérence d'ensemble.

La stratégie de la MPUE vise ainsi à améliorer le niveau de la police en Bosnie-Herzégovine, en établissant des dispositifs de police durables sous gestion de la Bosnie-Herzégovine, conformément aux meilleures pratiques européennes. Pour y parvenir, la MPUE entend concentrer ses efforts sur les objectifs stratégiques suivants : maintenir, en préservant les acquis du GIP, les niveaux de compétence au plan des structures et des personnes; améliorer, par des actions de suivi (*monitoring*), d'encadrement (*mentoring*) et d'inspection (*inspection*), les capacités de gestion et d'action de la police; renforcer le professionnalisme des responsables du plus haut niveau dans les ministères, ainsi que des policiers de haut rang dans les directions et grands commandements des forces de police; veiller à ce qu'un contrôle politique approprié soit exercé sur les forces de police. Ces objectifs s'inscrivent dans le cadre plus large de l'action de l'Union européenne en faveur de l'Etat de droit et sont conformes aux objectifs généraux de l'annexe 11 de l'accord de Dayton. Ils sont complétés par des objectifs opérationnels plus précis, auxquels doivent se soumettre les forces de police de Bosnie-Herzégovine (9).

## LA MÉTHODOLOGIE DE L'UNION EUROPÉENNE

L'accent est mis sur la méthodologie relative à la gestion des crises, qui appelle par nature les plus longs développements. On abordera successive-

(9) Action commune du Conseil, 11 mars 2002.

ment les points suivants : les pouvoirs attachés à la mise en œuvre du mandat ; les missions ; l'organisation ; le contrôle et la coordination.

### *Les pouvoirs attachés à la mise en œuvre du mandat*

Les instruments civils de gestion de crise, notamment la police, inscrivent leurs actions dans un cycle dont les phases successives correspondent à des types d'intervention différenciés.

Le GIP a ainsi connu trois phases : la sécurité, l'ordre public et les droits fondamentaux des individus ; la démocratisation des institutions, le recrutement et la formation des personnels ; la réforme des institutions (10). Ce travail de fond n'a été rendu possible que par la présence effective d'une mission de gestion de crise, l'accomplissement de sa tâche s'effectuant conformément à un mandat renforcé en cours d'exécution (11) du fait de l'évolution de la situation et sous l'effet de la volonté politique de la Communauté internationale.

La MPUE ne dispose pas du même mandat. L'action conjointe du 11 mars 2002 indique que la mission doit établir des dispositifs de police durables, sous gestion de la Bosnie-Herzégovine. Le mandat reste «non exécutif», ce qualificatif s'appliquant aux pouvoirs de coercition exercés par les policiers et gendarmes dans l'exercice de leur mission de police vis-à-vis de la population. Il n'intègre plus les procédures de sélection, le refus de consentement (*non compliance*) ainsi que la dénonciation et l'instruction des violations des droits de l'homme commises par les policiers locaux. En revanche, il permet toujours de relever de leurs fonctions les policiers locaux qui ne respecteraient pas les règles, sur recommandation du chef de la MPUE au Haut Représentant. Cette prérogative, quelques fois brandie, peu utilisée, s'est révélée d'une efficacité toute relative étant donné la lourdeur de la procédure.

L'expérience de la Bosnie-Herzégovine montre qu'il existe différentes catégories de mandat et qu'à cela s'ajoutent les interprétations qui peuvent en être faites.

### *Mandat avec pouvoirs d'exécution*

Un mandat avec pouvoirs d'exécution (*executive mandate*) permet d'exercer des pouvoirs de police sur la population, ce qui inscrit cette action dans un scénario de substitution à des forces de polices locales défaillantes ou dans un scénario de pouvoirs partagés. Ce mandat peut aussi ne s'exercer que sur les membres des forces de police locales et, éventuellement, d'autres

(10) Dominique WESLER, «New trends in policy in Western Europe : the challenger for Bosnia and Herzegovina», DCAF (*Working Paper* n° 153), janv. 2005.

(11) Guy LE BORGNE, *op. cit.*, p. 83.

catégories de personnels : il s'agit alors d'un scénario de substitution partielle.

Le plein exercice ou l'exercice partiel de certaines prérogatives de puissance publique peut être accompli directement ou à travers l'action d'autres autorités. Les pouvoirs du Haut Représentant, qui ont été considérablement renforcés par la conférence de Bonn des 9 et 10 décembre 1997, lui permettent de prendre toutes les décisions obligatoires (*binding decisions*) qu'il juge nécessaire. Il peut ainsi démettre de ses fonctions des responsables locaux ou imposer des instruments juridiques, les décisions ainsi prises l'étant à son initiative ou à la demande d'autres autorités. Au plan judiciaire, les procureurs et juges internationaux qui sont assignés à des postes actifs de l'administration de la justice peuvent être saisis de tous dossiers litigieux.

Ces procédés indirects sont d'une efficacité limitée, s'ils ne sont pas accompagnés de dispositifs de soutien et d'investigation suffisants.

### *Actions en renforcement*

La communauté internationale a développé des solutions originales en Bosnie-Herzégovine, en mettant en place des équipes de magistrats et d'enquêteurs internationaux qui, intervenant en renforcement des institutions locales sans disposer de pouvoir d'exécution, sont chargés de rechercher et d'analyser les renseignements de nature judiciaire et de leur donner de la cohérence afin de faciliter leur utilisation dans une instruction criminelle. Deux départements ont ainsi été créés à l'OHR : le département de lutte contre la criminalité et la corruption (*anti crime and corruption unit* ou ACCU) et le département d'analyse criminelle (*criminal intelligence unit* ou CIU), dont le champ d'intervention couvre toutes les formes de criminalité et de corruption susceptibles de nuire aux intérêts économiques fondamentaux de la Bosnie et Herzégovine.

En outre, l'Union européenne a décidé de dynamiser l'échange de renseignement entre la communauté internationale et les forces de police locales, notamment l'agence nationale d'investigations et de protection (SIPA), en créant une interface qui a été confiée à la MPUE (*interface cell for criminal intelligence* ou ICCI).

De même qu'il existe des procureurs et des juges internationaux assignés à des postes d'administration de la justice, certains postes actifs de la police pourraient être confiés à des policiers et gendarmes internationaux, en particulier au sein du dispositif de lutte contre la corruption et les violations des droits de l'homme commises par des policiers locaux. Ces dispositifs, qui se sont imposés en partie à la communauté internationale en 1996 en Bosnie-Herzégovine, devraient conserver un caractère obligatoire tant qu'il existe une mission de police qui exerce des actions de suivi, d'encadrement

et d'inspection, car il n'est pas acceptable que des autorités corrompues ou s'étant rendu coupables d'exactions bénéficient de l'inertie des forces de police à leur égard.

Les difficultés rencontrées dans la connaissance des personnels de police posent aussi la question de la continuité de l'existence et de la mise à jour d'un fichier des personnes par la communauté internationale durant la période pendant laquelle celle-ci intervient pour la sélection et la nomination de locaux à des postes-clefs de l'administration.

### *Les missions*

Conformément aux objectifs généraux définis à l'annexe 11 des Accords de Dayton, la Mission de police de l'Union européenne est chargée de mettre en place des dispositifs de police durables sous gestion de la Bosnie et Herzégovine, en conformité avec les meilleures pratiques européennes, afin d'améliorer le niveau de la police en Bosnie-Herzégovine : pour parvenir à cela, elle exerce des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection. Il importe aussi que la MPUE, soutenue par les programmes de développement institutionnel de l'UE au titre du règlement CARDS, contribue à la mise en œuvre de l'ensemble du processus de paix en Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'aux réalisations de la politique globale de l'Union dans la région, en particulier au regard du processus de stabilisation et d'association.

#### *La mission principale de la MPUE*

La mission principale de la MPUE, qui consiste donc à mettre en place des dispositifs durables, est originale dans sa conception et dans ses objectifs. L'intervention aux côtés des policiers locaux afin de pouvoir contrôler leurs agissements (*assistance by accompanying law enforcement personnel as they carry out their responsibilities*), qui était au cœur de la mission du GIP, a disparu. La MPUE, soutenue par les programmes de développement institutionnel de l'UE au titre du règlement CARD, devient essentiellement un gestionnaire de programmes. Et ce qui justifie alors le choix d'une mission de gestion de crise pour remplir cette tâche, au vu du moins de ce seul critère, paraît être la nature de la mission précédente. La mise en œuvre d'une mission communautaire d'assistance aurait constitué un fossé trop grand avec le GIP; la solution consistant à privilégier la gestion de crise apporte la garantie d'une transition sans heurt entre les Nations Unies et l'Union européenne.

#### *Les missions résiduelles au niveau opérationnel*

Le rôle d'une mission de gestion de crise est aussi de contrôler la mise en œuvre du processus de paix et de sécurité en détectant les menaces à l'ordre public. La MPUE, après la réorientation de ses activités à la mi-mandat

vers un plus grand suivi des programmes, a dû reconsidérer la mission d'alerte aux autorités à la demande du Haut Représentant, lequel a exigé d'être informé immédiatement, par le canal de la MPUE, des événements graves se produisant en Bosnie-Herzégovine. Cette décision a permis de rétablir – ce qui paraît intrinsèquement relever d'une mission de gestion de crise – l'alerte et le compte rendu immédiat.

La vocation opérationnelle de la MPUE se limite sinon à la préparation d'opérations de grande ampleur, telles que l'inauguration du pont de Mostar le 23 juillet 2004 ou la commémoration des événements de Srebrenica du 8 au 11 juillet 2005. Si ces missions n'entrent pas à proprement parler dans les termes du mandat de la MPUE, elles s'imposent néanmoins à cette dernière du fait de la globalité et de la proximité de son engagement auprès des forces de police locales. La MPUE ne peut donc pas s'en désintéresser au titre de ses actions de suivi et d'encadrement des fonctions de police au niveau opérationnel.

Il existe une autre catégorie de situations qui ne peut laisser sans réagir les policiers et les gendarmes qui composent une mission de gestion de crise : peut-on accepter l'existence d'activités criminelles ou d'exactions commises au vu et au su de tous les observateurs ? Robert Gelbard, Secrétaire d'Etat américain, dénonçait déjà en mars 1996, à Sarajevo, l'attitude du GIP, qui ne s'interposait pas pour empêcher les exactions commises par des criminels (12). Les conditions d'une intervention n'étaient certes pas réunies, le mandat étant limité et les policiers internationaux n'étant pas armés, mais la question de l'état de prévarication se trouve nécessairement posée à partir du moment où, par l'exemple qu'ils donnent, les membres d'une mission de gestion de crise cherchent à promouvoir les meilleures pratiques européennes dans un pays.

Il est de plus difficile de justifier d'un certain crédit auprès de la population lorsque des policiers et des gendarmes d'un Etat membre de l'Union européenne n'interviennent pas pour faire cesser des agissements causant un grave préjudice à leur pays (terrorisme, trafic de véhicules volés...). La question plus large qui est ici posée est celle des pouvoirs attachés à la mise en œuvre du mandat, évoquée plus haut, ainsi que celle de la nécessité d'un retour en sécurité intérieure et des moyens que l'Union européenne entend y consacrer.

### *L'organisation*

La notion de crise détermine l'organisation d'une mission de gestion de crise et notamment la chaîne de commandement, la qualité des personnels déployés et les procédures de gestion de crise utilisées de façon à préserver

(12) Robert M. PERITO, «Where is the Lone Ranger when we need him», Washington, United States Institute of Peace Press, 2004, pp. 127-129.

l'autonomie de décision et d'action du chef de mission. La question préalable qu'il convient de se poser concerne bien évidemment la nature de la situation de crise : en Bosnie-Herzégovine, la situation actuelle s'apparente-t-elle encore à une situation de crise ? De la réponse qui est apportée dépend la nature de l'aide à mettre en place, sauf à considérer que « qui peut le plus, peut le moins » et qu'une mission de gestion de crise est la réponse à tous les problèmes, ce qui n'est pas le cas comme on le verra ci-après.

La mission de surveillance de l'Union européenne (*European Union monitoring mission* ou EUMM) devrait pouvoir apporter des premiers éléments d'appréciation de situation, le but étant de définir le niveau d'instabilité qui caractérise une situation de crise.

*La chaîne de commandement de l'Union européenne et l'organisation interne de la mission*

La chaîne de commandement de la MPUE est définie par le Conseil (13). S'agissant d'une opération de crise, la MPUE s'inscrit dans le cadre plus large de l'action de l'Union européenne en faveur de l'Etat de droit en Bosnie-Herzégovine et, pour cette raison, fait partie d'une chaîne de commandement unifiée : sans préjudice des dispositions pertinentes des Accords de Dayton, le RSUE rend compte au Conseil, par l'intermédiaire du Haut Représentant ; le Comité politique et de sécurité (COPS) assure le contrôle politique et la direction stratégique ; le chef de la mission de police qui dirige la MPUE et assure sa gestion quotidienne rend compte au Haut Représentant par l'intermédiaire du RSUE ; enfin, le Haut Représentant donne des orientations au chef de la mission par l'intermédiaire du RSUE qui peut, en outre, depuis le 12 juillet 2004, adresser ses directives en tant que nécessaire au chef de la MPUE (14).

Le bel ordonnancement de cette chaîne de commandement unifiée est néanmoins sujet à insuffisances. Dans le cadre de ses responsabilités dans le domaine de la sécurité intérieure, à l'extérieur ou dans les limites de ses frontières, l'Union européenne ne dispose pas d'un comité des directeurs de police qui interviendrait dans le traitement de tous les problèmes de sécurité intérieure sans préjudice des compétences d'autres organes (15). La dernière réunion des chefs de police des Etats membres de l'Union européenne s'est tenue à Warnsveld, aux Pays-Bas, le 25 octobre 2004, sur le thème des missions de police engagées sous l'égide de la PESD. Leur dernière réunion remontait au 10 mai 2001 à Bruxelles.

(13) Action commune, 11 mars 2002.

(14) Action commune 2004/569 CFSP modifiant l'action commune 2002/211/PESC JOUE L252/7, Conseil européen, 12 juil. 2004.

(15) Jean-Marc DUQUESNE/Jean GOURSAUD/Guy LE BORGNE, « Cohérence et efficacité de l'action européenne dans le domaine de la sécurité », *Collection des chercheurs militaires*, n° 3, 2004, 174 p.

Cette *task force* des directeurs de police et de gendarmerie qui, en fait, se réunit depuis les années soixante-dix, s'est révélée, par le passé, être déterminante en matière d'orientations stratégiques et de relais vers les autorités nationales. Les chefs de police et de gendarmerie des Etats membres ont cette fois-ci décidé d'organiser des rencontres plus régulières, de façon à continuer à pouvoir s'occuper des différents aspects de ces missions. Ils ont également adressé à l'Union européenne leurs recommandations afin de demander au Haut Représentant de tirer tous les enseignements possibles des premières missions de police sous l'égide de la PESD, c'est-à-dire la MPUE en Bosnie-Herzégovine et Proxima dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (16).

L'exemple des premières missions de gestion de crise permet d'illustrer la confusion qui peut exister entre différents types d'organisation interne. La MPUE est ainsi organisée en un quartier général et 30 unités d'encadrement (co-locations) installées aux mêmes endroits que les différentes structures de la police en Bosnie-Herzégovine, au niveau intermédiaire et supérieur du commandement des forces de police des entités et des agences de l'Etat de Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'au niveau des cabinets ministériels. Chaque co-location agit de façon relativement autonome et conçoit sa relation avec l'échelon supérieur dans un but d'information, afin d'indiquer l'état d'avancement des programmes mis en œuvre. A ce titre, l'organisation et la conception managériale de la MPUE est plus proche du fonctionnement d'une mission d'assistance communautaire que de celui d'une mission de gestion de crise. Ce caractère a encore été accentué avec le développement des quatre départements dépendant directement du chef de mission : le département politique, le département juridique, le service d'information et de communication et le service de la qualité du contrôle.

(16) Les «chefs de la police aimeraient, sur la base des discussions menées à Warnsveld sur l'expérience opérationnelle acquise jusqu'ici par l'Union européenne et les leçons concrètes apprises à la suite des premières missions de police menées sous l'égide de la Politique européenne de sécurité et de défense, attirer tout particulièrement l'attention sur les éléments suivants qui devraient être abordés plus avant à la fois par l'Union européenne et les Etats membres : des capacités de soutien et de planification opérationnelle appropriées en vue de conduire plusieurs missions de police simultanément [...]; l'importance de mettre à la disposition de l'Union européenne les bons experts et l'expertise appropriée pour les missions de police [...]; le développement des concepts génériques et des modalités de gestion des projets au sein d'une mission de police [...]; s'assurer de plus de la possibilité pour les partenaires de se joindre à des exercices nationaux; améliorer les capacités de déploiement rapide de l'Union européenne; développer notre capacité à mettre sur pied des états-majors multinationaux; s'assurer que les règles d'approvisionnement permettent une livraison rapide des équipements dans les temps sur les théâtres d'opérations; s'assurer que des processus d'identification et de déploiement rapide du nombre de personnels qualifiés requis sont en place; promouvoir encore le lien crucial entre les missions de police et les aspects de l'Etat de droit au sens large [...]; s'assurer de la cohérence de la réponse de l'Union européenne au regard de la lutte contre le crime organisé [...]; les missions de police de la PESD dans l'ouest des Balkans devraient explorer les bénéfices à tirer de nouveaux instruments [...]; adopter et mettre en œuvre de concept d'Unité de police intégrée [...] En abordant ces points et en présentant leurs réflexions, les chefs de la police ont invité le Secrétariat à développer plus avant le Plan d'action de la police afin de le faire coïncider avec les besoins des missions de police de l'Union européenne en 2004 et au-delà».

*Les personnels*

L'efficacité de la MPUE dépend de la qualité de ses personnels. L'adéquation des personnels aux fonctions à exercer dans la mission de gestionnaire de programmes est la condition *sine qua non* de son succès. Par sa présence, la MPUE doit être à même, par des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection, d'améliorer les capacités de gestion et d'action de la police. A cette fin, elle doit mettre l'accent sur la délégation de pouvoir et des principes de gestion axés sur la qualité ainsi que sur l'amélioration des capacités de planification opérationnelle. Ces actions visent à renforcer le professionnalisme au niveau supérieur dans les ministères, ainsi qu'au niveau des policiers de haut rang (17).

La volonté politique se heurte ici à des difficultés de réalisation. La volonté affichée par l'Union européenne et les Etats membres de mettre en œuvre les objectifs fixés par l'action commune du 11 mars 2002 ne peut pas être réalisée comme il le faudrait, étant donné le nombre de personnels à engager dans la mission (18). On peut comprendre que, dans une période post-conflit, ce qui importe est le contrôle de la conformité des agissements des membres des forces de police aux meilleures pratiques européennes et que cela nécessite un grand nombre d'internationaux ayant assimilé dans leur pays ces normes.

Cependant, au fur à mesure que l'on s'éloigne de la fin du conflit, ce qui l'emporte, en particulier dans la phase de reconstruction des institutions, est l'expérience professionnelle, la compétence managériale et l'expertise. La prise en compte de ces éléments qualitatifs n'est naturellement pas sans effet sur le volume des effectifs à mettre en place. Il vaut mieux en effet cibler des objectifs, plutôt que d'être décalés par rapport à eux, ce qui finit toujours par être contre-productif. Il s'agit d'éviter le désintérêt de certains internationaux par rapport à des tâches qu'ils n'assimilent pas totalement.

L'expédient qui consiste à attribuer, à titre temporaire, sur un théâtre extérieur un grade supérieur à celui détenu dans l'institution d'origine est un pis-aller : cette pratique doit être déconseillée pour des représentants de la loi. En revanche, la solution pourrait être, pour l'UE, de créer une hiérarchie propre aux missions de police (19), avec 4 niveaux de grade et une

(17) Action commune, 11 mars 2002.

(18) Javier Solana, dans son intervention devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, le 22 septembre 2004, indiquait les difficultés qu'il restait à résoudre dans le domaine de la gestion civile des crises : le recrutement des personnels civils (policiers, gendarmes, experts...) déployés dans une opération de gestion de crise s'avère plus difficile que celui des militaires dans une force militaire (ceux-ci sont recrutés non pas à titre individuel, mais en tant que membres d'une unité constituée, mise à disposition d'une organisation internationale par son Etat). En conséquence, les Etats membres doivent revoir les procédures de recrutement, ainsi que les critères professionnels s'appliquant à ces catégories de personnel, pour les faire sortir des systèmes purement nationaux.

(19) Les missions de police sont formées de policiers et gendarmes qui, ne faisant pas partie d'unités constituées, à l'exception de l'élément déployable sous 30 jours de la force de police européenne, des unités de police intégrées et de la force de gendarmerie européenne, sont le plus souvent détachés isolément.

grille négociée par pays, de façon à insérer les systèmes nationaux de grade dans un système commun, les insignes distinctifs de grade européen pouvant être portés sur les uniformes nationaux.

### *La formation*

La formation peut contribuer à améliorer les prestations fournies par les policiers internationaux et l'effort entrepris dans la seconde moitié de son mandat par la MPUE a permis une meilleure compréhension du rôle de chacun. Cependant, l'Union européenne doit faire face à la présence de personnels provenant de nombreux Etats membres et aussi, depuis le Conseil européen de Göteborg, d'Etats non membres de l'Union. Ces policiers et gendarmes n'ont le plus souvent pas de références communes et leur compréhension des termes des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection, qui ne sont pas explicités dans le mandat, peut devenir une difficulté dans le travail quotidien.

Aussi devient-il urgent d'organiser une formation commune dans le langage retenu pour la mission, en fonction du théâtre d'intervention. Cette formation pourrait être délivrée dans un centre de formation européen. L'Union européenne disposerait ainsi d'un lieu propice à l'élaboration et à l'enseignement d'une doctrine européenne de la gestion de crise, qui s'enrichirait des expériences acquises et des enseignements à tirer des opérations en cours.

### *Le contrôle*

Le contrôle exercé sur la MPUE par l'Union européenne reste aujourd'hui encore assez théorique. Il en est ce qu'il est de la chaîne de commandement unifiée. A ce schéma, il faut ajouter la capacité de planification et de préparation des opérations de l'unité de police, qui est située au sein de la direction générale IX du Secrétariat général du Conseil. L'Union européenne dispose-t-elle là, d'une véritable capacité de direction des opérations de gestion de crise? La question doit être posée au vu des enseignements tirés des deux premières missions de gestion civile des crises.

Trois faiblesses paraissent d'emblée devoir être signalées. Premièrement, il n'existe pas, pour les missions de police, de commandement d'opération à Bruxelles, à l'image par exemple du rôle de D. SACEUR pour l'EUFOR. En outre, le rôle des vrais responsables de l'engagement des forces de police, les directeurs de police et de gendarmerie, est manifestement insuffisant : il obère vraisemblablement la capacité de l'Union européenne à conduire ces opérations. Enfin, si le contrôle des missions de police est rendu en grande partie illusoire par l'absence des organes évoqués ci-dessus, les membres de ces missions ne restent pas pour autant sans se poser de questions.

Cependant, ces remarques tournent le plus souvent court par crainte de l'exaspération des positions nationales, qui prend assez vite le dessus dans un milieu international, et plus encore par l'omniprésence qui caractérise la fonction de chef de mission.

### *La coordination*

L'action de l'Union européenne dans le cadre d'une mission de gestion de crise nécessite une coordination étroite entre les composantes militaire et civile de la PESD. Leurs actions doivent, si nécessaire, faire l'objet d'une planification intégrée et être étroitement coordonnées sur le terrain (20).

En 2004, en Bosnie-Herzégovine, pour la première fois, l'Union européenne a disposé de la gamme totale des instruments civils et militaires de gestion de crise, avec le soutien des programmes institutionnels de la Commission européenne. Afin de réaliser les objectifs de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, il appartient au RSUE d'assurer la cohérence de ses actions, sans préjudice de la compétence de la Commission. A ce titre, il doit prodiguer ses conseils au plan politique au commandant de l'EUFOR et peut, avec son accord, disposer d'un droit de tirage sur les unités de police intégrées (carabiniers et unités constituées de police d'autres pays). Il exerce sur la MPUE son autorité sous la forme de directives.

Le mandat de l'EUFOR se distingue de celui de la SFOR sur au moins deux points. D'abord, une de ses tâches principales est de contribuer à l'instauration d'un environnement de sécurité, qui reste une des conditions requises pour la mise en œuvre des objectifs du Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine. Ce soutien apporté à l'action du RSUE met fin au cloisonnement des volets civils et militaires des Accords de Dayton et autorise une approche cohérente (21). Ensuite, l'EUFOR se voit confier la tâche d'apporter (*key supporting tasks*) son soutien à la lutte contre la criminalité organisée, qui demeure un obstacle à tout progrès en Bosnie-Herzégovine.

L'absence de répartition claire des responsabilités entre les différentes missions européennes concernées par la lutte contre la criminalité organisée et le rôle de celles-ci par rapport aux administrations locales qui y sont également impliquées pourrait conduire à des interprétations diversifiées des mandats. Face à cette situation, l'Union européenne doit indiquer sans ambiguïté que la coordination de l'action de l'Union européenne dans la lutte contre le crime organisé en Bosnie-Herzégovine est attribuée à la mission qui a spécifiquement cette tâche en charge, c'est-à-dire la MPUE sous

(20) Javier Solana indiquait, dans son intervention devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, le 22 septembre 2004, que l'Union européenne, à l'instar des Nations Unies, devait développer de nouveaux mécanismes, ainsi que de nouvelles façons de travailler entre la composante militaire et la composante civile. Depuis, l'UE dispose d'une cellule de coordination civilo-militaire, qui doit permettre, entre autres choses, de développer une planification intégrée des opérations de gestion de crise.

(21) Action commune du Conseil 2004/570/CFSP sur l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, 12 juil. 2004.

l'autorité du RSUE, par application du principe de spécialité, qui confie à une mission particulière le développement de certaines capacités.

L'Union européenne veille également à ce que ses propres actions n'interfèrent pas avec celles d'autres organisations internationales, mais au contraire qu'elles se complètent et se renforcent mutuellement.

\* \*  
\*

Jusqu'au lancement de la MPUE, le 1<sup>er</sup> janvier 2003, la gestion civile des crises par l'Union européenne avait été occultée par la dimension purement militaire des interventions. La MPUE élargit la portée de la gestion des crises en l'insérant dans une perspective politique plus large, qui constitue un atout pour l'ensemble des actions menées par l'Union européenne en faveur de l'établissement de la paix et la sécurité lors de situations de crise.

Les actions concernant la sécurité intérieure sont traitées avec leur spécificité, qui tient aux possibles implications sur elle de facteurs externes et aux actions extérieures de l'Union européenne (22). Dans cette perspective, il devenait nécessaire de disposer d'un concept pour les opérations de police; les *scenarii* et le concept finalement choisis doivent beaucoup à la France, notamment au colonel Bertrand Cavalier et à l'auteur, qui en ont été les fervents artisans.

Après la déclaration d'opérationnalité de la gestion civile et militaire des crises en décembre 2001 (23), la première opération menée dans le cadre de la PESD a été décidée le 11 mars 2002; elle allait servir de test à la capacité de l'Union à répondre globalement aux crises. Il s'agit maintenant de savoir si la MPUE, aux termes d'un mandat de trois ans en Bosnie-Herzégovine, constitue un précédent constructif ou non pour la PESD (24) et si la présence simultanée d'une composante civile et d'une composante militaire dans la région représente une opportunité de conjuguer gestion civile et gestion militaire des crises.

Est-il possible de garantir la cohérence et l'efficacité de la gestion européenne de la situation en Bosnie-Herzégovine si la mise en place des instruments a précédé la réflexion? Les résultats de l'action de l'Union européenne ne sont pas remis en cause: le bilan est positif. C'est sur la manière de l'obtenir et sur les perspectives qui auraient pu s'engager qu'il y a des observations à faire. Elles concernent tant le choix des instruments que la cohérence dans l'emploi de ceux-ci ou leur coordination sous l'autorité d'un RSUE dont le rôle doit, pour ce faire, être renforcé.

(22) Jean-Marc DUQUESNE/Jean GOURSAUD/Guy LE BORGNE, *op. cit.*

(23) Conseil de Laeken, 14-15 déc. 2001.

(24) Agnieszka NOWAK, «L'Union en action: la mission de police en Bosnie», *Institut d'études de sécurité de l'Union européenne*, n° 42, janv. 2003.

L'Europe de la gestion des crises semble se faire en marchant. Il est vrai que l'on profite bien de l'expérience accumulée. Cependant, il est tout aussi vrai que l'Union européenne n'est pas parvenue à élaborer un concept sans faille pour la gestion globale des crises. La Bosnie-Herzégovine lui fournit l'occasion de réparer cela. Ce serait un défi majeur que de s'y atteler.

# MINORITÉ NATIONALE, UN CONCEPT EUROPÉEN

PAR

BAPTISTE CHATRÉ (\*)

L'entrée en vigueur de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (CCMN) en 1998 a permis d'initier un important processus de précision des sujets de droit visés par les États l'ayant ratifiée. Cette évolution s'inscrit dans un cadre plus large qui se dessine depuis la fin des années 1980 et qui a vu la question minoritaire revenir sur le devant de la scène internationale à la faveur des événements politiques survenus dans l'Europe communiste et post-communiste : après 1989, le concept de minorité nationale, chargé de décrire la situation politique de l'Europe du centre-est à l'aube du XX<sup>e</sup> siècle, a vu son utilisation généralisée à tout le continent, par le biais des institutions régionales. Ce mouvement a fortement contrasté avec les débats contradictoires entourant sa définition. Les acteurs européens entendent alors favoriser l'implication de tous les citoyens dans les nouvelles démocraties orientales et prévenir tout risque d'instabilité selon une ligne nationale.

L'objet de cet article n'est pas de fournir une nouvelle précision du concept, mais plutôt de s'intéresser à ses interprétations, selon les États, en tant que tentatives de subjectiviser et d'identifier des groupes singuliers d'individus. Si le concept est répandu en Europe, il n'est souvent pas envisagé de la même façon à l'ouest et au centre-est du continent. Cette dialectique *a priori* simpliste entre les deux Europe n'empêche pas l'existence de certaines caractéristiques communes, qui peuvent être à l'origine d'une qualification minimaliste du fait minoritaire. Pour étudier l'utilisation du concept et ses différences entre les deux Europe, nous nous fonderons essentiellement sur les rapports étatiques remis lors du processus de suivi de la CCMN.

## LA QUESTION MINORITAIRE EN EUROPE ET LE CONCEPT DE MINORITÉ NATIONALE

Le fait minoritaire est appréhendé jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle comme une question purement religieuse. L'essor du nationalisme va progressivement lui

(\*) Docteur en Sciences politiques.

attribuer une dimension nationale : ainsi, le Congrès de Vienne (1815) soutient les droits nationaux des Polonais lors du quatrième partage de la Pologne, alors que celui de Berlin (1878), qui scelle le sort de l'Empire ottoman, protège les Arméniens et les Bulgares. On évite à cette époque de qualifier ces populations, mais on reconnaît cependant leur existence en tant que collectivités. Entre 1878 et 1918, de nombreux Etats d'Europe centrale et orientale obtiennent une indépendance – tardive – sur les ruines des Empires centraux dont l'effondrement permet la création de douze nouveaux Etats. Leur hétérogénéité en terme de nationalités oblige la société internationale à reconnaître les minorités afin de prévenir tout risque d'instabilité.

La fin de la Première Guerre mondiale voit l'apogée de l'application du principe des nationalités, selon lequel chaque nation a droit à l'existence étatique. La présence de minorités nationales en tant qu'obstacles à une telle volonté politique est à l'origine de l'imposition d'une protection internationale à ces Etats nouvellement souverains. Le système utilisé, dit de la Société des Nations, se conclura par un échec symbolisé par les difficultés de la Cour permanente de justice internationale à définir le concept de « minorité nationale ». Ce dernier s'impose pourtant chez les observateurs, car il exprime un contenu national plus étendu, correspondant à la situation de ces groupes qui caractérisent un espace où Etat et nation ne se recourent pas.

Une minorité n'existe en effet que dans un environnement étatique où elle coexiste avec un groupe majoritaire : elle se distingue par des caractéristiques le plus souvent identitaires, qui la placent en position défavorable par rapport à la majorité, et par sa volonté d'affirmer sa différence et de préserver sa spécificité. La relation majorité/minorité est potentiellement conflictuelle puisque, dans un cadre étatique, la mobilisation d'une majorité, soucieuse de renforcer ou d'achever la construction d'un Etat-nation synonyme de maintien de sa souveraineté politique et culturelle sur un territoire, peut s'opposer à celle de groupes minoritaires, désireux de voir leur différence et leurs aspirations reconnues.

L'attribution de l'épithète « nationale » à la notion de « minorité » a deux sens particuliers, qui font tous deux référence à la situation de l'Europe du centre-est du début du XX<sup>e</sup> siècle : une minorité issue d'une nation et une minorité qui aspire à être une nation. Dans le premier – restrictif –, les minorités (les Magyars par exemple) ont été séparées de leur Etat-parent (la Hongrie en 1920) et résident sur le territoire d'un Etat voisin, appelé Etat-hôte (la Tchécoslovaquie) : c'est le cas de la plupart des minorités en 1920, même si Etat-parent et Etat-hôte ne sont pas mitoyens (pour les nombreuses minorités germanophones par exemple) ; les minorités jouissent alors de droits étendus qui vont jusqu'à l'auto-détermination prônée par le Président américain Wilson. Dans le second – inclusif –, tous les groupes natio-

naux distincts au moment de l'indépendance de l'Etat-hôte sont des minorités nationales (cas des Juifs dans les Etats d'Europe centrale et orientale). Le sens restrictif (une minorité comme excroissance d'un Etat-parent sur le territoire d'un Etat-hôte), qui a longtemps dominé les débats, implique les minorités les plus véhémentes et celles qui constituent d'importants enjeux internationaux : ces situations présentent un fort risque d'irréductibilité, de remise en cause de l'ordre de Versailles – les frontières de 1920 – et impliquent de manière directe un Etat voisin – l'Etat-parent – qui présente une menace. Le sens inclusif est quant à lui aujourd'hui associé au vocable de minorité ethnique (1).

La chute du communisme en 1989 a rappelé, de façon brutale, la prégnance des questions minoritaires en Europe et la nécessité de donner du sens au phénomène. Cet événement ouvre la voie à un renouveau des débats autour de l'appréhension de ces groupes, prolongeant ceux initiés avant la Seconde Guerre mondiale : le concept de « minorité nationale » est alors naturellement promu. D'une part, ses origines lui confèrent la légitimité suffisante pour traiter de la question en Europe du centre-est. D'autre part, il a fait l'objet d'un emploi croissant sous l'impulsion des institutions européennes (au sein de l'OSCE et du Conseil de l'Europe) pendant la Guerre froide.

Le sens utilisé par les institutions européennes a été défini par la Recommandation 1201 de 1993, selon laquelle *« l'expression 'minorité nationale' désigne un groupe de personnes dans un Etat qui résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens; entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat; présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques; sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat; sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue »*. La large utilisation du concept dans les institutions européennes, de la Déclaration européenne des droits à l'homme au projet de Traité constitutionnel de l'Union européenne, n'est pas garante d'un véritable consensus européen en la matière, mais a permis de diluer le sens premier – restrictif – du concept et de le généraliser à la plupart des situations minoritaires en Europe, où les groupes sont déclarés comme « minorités ethniques ».

La tentative d'unifier le signifiant a pour objectif d'appréhender la question minoritaire de la même façon partout en Europe. Les acteurs européens rejettent officiellement toute distinction historique dans leur façon d'aborder la question minoritaire à l'ouest et à l'est de l'Europe : l'opposi-

(1) Cf. Victor-Yves GHEBALI, « Le semblable et le différent : réflexions sur l'ethnonationalisme dans l'Europe post-communiste », in René-Jean DUPUY/Linos-Alexandre SICILIANOS (dir.), *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Droit et justice*, Pedone, Paris, 1999, pp.159-176.

tion Est-Ouest, sévère selon certains (2), a été indéniablement caricaturée par la polarisation entre les conceptions orientales et occidentales de la nation et des phénomènes nationaux (nationalismes civique et ethnique). Elle est pourtant justifiée selon d'autres (3) par des développements sociaux, nationaux, culturels et politiques différents et notamment par l'émergence tardive des cadres étatiques et nationaux à l'Est. Pour évaluer la pertinence de cette approche différenciée dans l'Europe post-communiste, l'analyse de la «tectonique» européenne minoritaire est inévitable : il s'agit d'étudier les utilisations du concept par les Etats, derrière lesquelles se cachent des pratiques porteuses de sens et des perspectives singulières de la gestion politique de la diversité ethnoculturelle. Au-delà de la question de la valeur donnée à cette distinction, il s'agit aussi de s'interroger sur les influences européennes, sur les interpénétrations potentielles des modèles étatiques et sur la réelle spécificité de l'expression «minorité nationale».

#### LA RECONNAISSANCE DES MINORITÉS EN EUROPE OCCIDENTALE

En Europe occidentale peuvent être distingués plusieurs types de réponses des Etats à la question minoritaire. Dans ce large éventail, l'introduction du concept de «minorité nationale» par le Conseil de l'Europe a permis de clarifier certaines situations mais l'hétérogénéité en la matière demeure.

##### *L'hétérogénéité de la reconnaissance des minorités à l'Ouest*

Quelques Etats ne reconnaissent pas les minorités (France, Portugal voire Belgique), alors que d'autres ont une conception historique limitée (Grèce et Turquie) ou restrictive (minorités germanophones du Danemark et d'Italie à la suite d'accords bilatéraux). La grande majorité des Etats d'Europe occidentale reconnaît donc de façon très hétérogène le phénomène minoritaire et a une conception inclusive de la minorité nationale.

Certains groupes sont emblématiques de cette situation. Si les Roms, les Gens du voyage ou les Sintis sont reconnus dans plusieurs Etats (Autriche, Finlande, Irlande, Norvège, Royaume-Uni, Suède), d'autres ont une approche plus fermée, malgré une conception inclusive du concept (en Italie notamment, où on reproche à ces «minorités» de ne pas être territorialisées).

(2) Certains auteurs récusent toute distinction des situations conflictuelles, les ardeurs combattantes étant équivalentes à l'Est et à l'Ouest : cf. Guy HÉRAUD, «Minorités et conflits ethniques en Europe», in Daniel BARDONNET (dir.), *Le Règlement pacifique des différends internationaux en Europe : perspectives d'avenir*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londres, 1991, pp. 41-55; Will KYMLICKA, «Nation-building and minority rights : comparing West and East», *Journal of ethnic and migration studies*, vol. XXVI, n° 2, 2000, pp. 183-212.

(3) Cf. Rogers BRUBAKER, *Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the new Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, 202 p.; Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Odile Jacob, Paris, 1995, 337 p.

Le cas des minorités juives se pose toujours dans les mêmes termes qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, car seuls quelques Etats de l'Europe septentrionale les considèrent en tant que minorités. Ces deux groupes jouissent néanmoins de reconnaissances implicites dans différents Etats, en étant assimilés à des minorités lorsqu'il s'agit d'appliquer la CCMN (cas de la Suisse; en Irlande, cette application se fait article par article; en Allemagne seuls les Roms sont assimilés à une minorité nationale).

Les désignations des différents groupes varient aussi grandement d'un Etat à l'autre, ce qui amplifie l'hétérogénéité des situations nationales. Aucun Etat n'a défini le concept de « minorité nationale » dans sa législation nationale, mais la Suisse et l'Allemagne – sur la base de quatre caractéristiques (démographie, citoyenneté, liens historiques et volonté) – ont profité du contexte de la CCMN pour interpréter le concept. D'autres Etats utilisent des nomenclatures alternatives, qu'ils précisent (Autriche, Espagne, Italie, Royaume-Uni). Cependant, la plupart ne définissent pas la notion et désignent de façon discrétionnaire les groupes concernés. Certains groupes se refusent à être qualifiés de minorités nationales, le plus souvent car ils jouissent de droits supérieurs à celles-ci : c'est le cas des « nationalités » en Espagne, des « communautés linguistiques » en Belgique, des Sud-Tyroliens en Italie ou des peuples autochtones en Scandinavie. Cette différenciation dans la dénomination permet à chaque Etat de conserver une compétence exclusive pour déterminer le degré de reconnaissance – donc les droits – attribué à chaque groupe. Cette situation trouve son origine dans une légitimité réduite du concept en Europe occidentale, où celui-ci n'a percé que très tardivement, sous l'impulsion de la construction institutionnelle de l'Europe et de la genèse d'un droit européen des minorités.

### *Des éléments communs d'appréhension du phénomène*

On aboutit malgré tout à des tendances de fond très marquées, dont l'objectif est de distinguer les groupes minoritaires entre eux.

Le premier caractère singulier est la territorialité des minorités nationales : les Etats européens limitent en effet les avantages accordés aux minorités à un espace bien précis, symbole de leur présence historique. Cette territorialité permet de distinguer les minorités historiques de celles constituées plus récemment – travailleurs immigrés notamment –, qui peuvent être apparentés à la même nation. En Autriche, le statut de minorité nationale n'est accordé qu'en rapport avec un territoire (les Croates du Burgenland) et les immigrés issus des guerres yougoslaves ne sont donc pas protégés en tant que tels. Cette territorialité est très marquée en Belgique, en Espagne et au Danemark, où une minorité n'est pas non plus considérée comme telle hors de son territoire : ainsi, les populations autochtones des îles Féroé ou du Groenland danois ne sont pas protégées comme des minorités sur le territoire métropolitain. Le principe de territorialité existe aussi

en partie en Suisse, où les cantons sont divisés selon les pratiques linguistiques, et en Italie, puisqu'il a permis l'exclusion de la minorité rom du champ d'application de la CCMN. Seule l'Allemagne n'a pas appliqué ce principe à la protection de ses minorités.

Enfin, la territorialité pose le problème des minorités dans la minorité, comme dans le cas des Finlandais dans les îles Åland, des Danois dans les territoires autonomes du Groenland et des Féroé, des germanophones des cantons du Valais et de Fribourg ou des francophones du canton de Berne. Ces minorités dans les minorités apparaissent en effet dans tous les Etats ayant choisi une conception territoriale des minorités.

Le critère de la présence historique de la minorité renforce la distinction entre minorités récentes et minorités historiques. En Finlande par exemple, le statut de minorité nationale n'est accordé qu'aux «vieux Russes», qui doivent justifier leur présence historique sur le territoire. Cette présence historique est jugée primordiale dans la plupart des Etats, comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Italie (où l'on parle de minorités linguistiques «historiques») ou la Suisse. Il est alors admis que tous les membres des minorités doivent être ressortissants de l'Etat. La Suède constitue une exception notable, puisqu'elle n'exige pas la qualité de ressortissant suédois pour jouir de la protection due aux minorités.

Soulignons, pour conclure, la rareté des recensements sur des critères ethniques, culturels, linguistiques ou religieux en Europe de l'Ouest. La Suisse seule soumet à sa population des questions précises permettant un aperçu objectif de l'évolution identitaire de la société. L'Autriche se cantonne à recueillir des statistiques à propos des usages linguistiques. Au Royaume-Uni, le système existe, mais il apparaît confus et peu lisible à des fins statistiques. En Italie enfin, le recensement n'existe que dans la province autonome du Haut-Adige/Sud-Tyrol, pour différencier Ladins et Germanophones. Dans les autres cas, des études précises manquent, le recensement des populations minoritaires étant avant tout apprécié sur une base territoriale.

Une définition unique de la minorité nationale en Europe occidentale est, à partir de ces constatations, difficile à concevoir. La plus consensuelle est celle qui a été proposée par le gouvernement fédéral suisse, sur les bases de la Recommandation 1 201 (1993) du Conseil de l'Europe. Les travaux du Conseil et la mise au point de la Convention-cadre pour la protection des minorités ont permis de généraliser le concept de «minorité nationale» et de déterminer le positionnement de chaque Etat, même si aucune définition n'a été adoptée. Avant la mise en application de la CCMN, la plupart des Etats européens qui ont adopté l'expression avaient une conception restrictive du terme, en tant que groupes distincts constituant une réalité nationale sur un territoire étatique voisin (Danois d'Allemagne, Croates d'Autriche, Suédois de Finlande).

Depuis la chute du Mur de Berlin et la nouvelle évolution favorisée par le retour de la question minoritaire en Europe centrale et orientale, cette perspective «bilatérale» de la minorité nationale a été étendue pour recouper quatre critères : les individus appartenant aux minorités doivent en effet être citoyens de leur Etat de résidence (citoyenneté), appartenir à un groupe culturellement différent de la majorité et en position démographique d'infériorité (position minoritaire objective), entretenir des liens historiques avec l'Etat de résidence (historicité) et affirmer leur volonté de préserver leur identité (volonté subjective). Analysons maintenant quelles sont les conceptions qui dominent dans les Etats d'Europe centrale et orientale qui viennent d'entrer dans l'Union européenne ou qui sont appelés à y adhérer prochainement.

#### LE CONCEPT DE MINORITÉ NATIONALE EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

En Europe centrale et orientale, le concept de minorité nationale fait historiquement l'objet d'une large utilisation. L'indépendance tardive de ces Etats les a contraints à reconnaître la présence de populations allogènes, qualifiées de nationales en référence à l'existence de nations voisines – les Etats-parents. Les théories marxistes, dans leur volonté d'unifier la nation prolétarienne, ont tenté de vider de sa substance le concept en créant des nationalités et des minorités ethniques ; cependant, le démantèlement de l'URSS et la résurgence des conflits de nationalités montrent l'échec de cette politique identitaire dans toute la région. La fin du communisme a signifié un retour de la question minoritaire, avec des minorités nationales désormais envisagées dans le sens voulu par les communistes : extensif et ouvert à la majorité des groupes identitaires.

Dans ce tableau, des exceptions demeurent : la Lituanie protège les «communautés linguistiques», même si toute communauté linguistique est considérée comme une minorité nationale selon la Loi sur les minorités nationales ; la Moldavie continue à utiliser l'expression soviétique «minorité ethnique», symbole de ses difficultés à digérer la transition postcommuniste. D'autres Etats, comme la Macédoine ou l'Ukraine, n'ont que très récemment abandonné l'utilisation du terme «nationalités», le conservant toutefois dans la constitution. Partout ailleurs, c'est un concept inclusif qui est utilisé.

#### *La généralisation du concept de minorité nationale*

La généralisation du même vocable en Europe centrale et orientale correspond à une préoccupation commune de ces Etats vis-à-vis de groupes nationaux identiques depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Les Etats ont dans un premier

temps reconnu les minorités nationales dont la nation est majoritaire dans un Etat voisin. Progressivement, cette reconnaissance s'est étendue aux minorités issues de tous les Etats de la région. C'est pourquoi les mêmes groupes sont pratiquement partout reconnus en tant que minorités nationales : Albanais, Allemands, Bulgares, Croates, Italiens, Macédoniens, Magyars, Polonais, Roumains, Serbes, Slovaques, Tchèques, Turcs, Ukrainiens, Russes, *etc.* La multiplication des Etats après 1920, mais aussi après 1991, a décuplé ces reconnaissances, favorisées par la signature de nombreux traités bilatéraux entre les puissances régionales.

Les minorités nationales ne correspondent donc plus seulement à des populations transfrontalières coupées de leur Etat-parent, mais sont avant tout le résultat d'un accord entre Etats. La reproduction et la diffusion des politiques étatiques parmi les Etats d'Europe centrale et orientale et le développement d'une réelle coopération régionale a catalysé cette dynamique. La Hongrie est ainsi devenue un exemple pour sa gestion de la question minoritaire : sa politique à l'égard des minorités a fortement influencé les pratiques dans la région (notamment la Slovaquie et la Roumanie), en rendant notamment contraignante la recommandation 1201. Hormis les groupes sans Etats ou transnationaux (Roms), tous les groupes nationaux constitués en Etats ont donc été susceptibles d'être inclus dans la définition du concept de minorité nationale à l'Est après 1989.

Les Etats sont allés plus loin encore en adoptant une conception inclusive du concept et en prenant en compte des groupes historiques jusque-là oubliés. Chaque Etat a précisé le sens donné au concept et l'a adapté à sa propre situation nationale. Certains ont même mis au point une loi spéciale sur les minorités nationales (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Estonie, Hongrie, Lituanie, Serbie-et-Monténégro, Ukraine) ou sont en train d'en préparer une (Lituanie, Moldavie, Roumanie), même si ces lois ne définissent pas toujours le concept (Croatie, Lituanie). En Moldavie, le problème de la définition empêche toute avancée vers une telle loi. Parmi les rares cas limites où le concept n'était pas utilisé au début des années 1990, la ratification de la CCMN a fait autorité et les a poussés à adopter la terminologie de « minorité nationale ». La pression exercée par l'élargissement des organisations euro-atlantiques en faveur d'une régulation des questions minoritaires a fait de la CCMN un instrument consensuel en Europe centrale et orientale.

Si tous les Etats d'Europe centrale et orientale emploient le concept, chacun a profité de la CCMN pour l'interpréter et définir le champ de son utilisation. Certains comme l'Ukraine ont retourné la question en ne mentionnant que les groupes exclus de l'application de la CCMN (Ruthènes). D'autres, comme la Lituanie, considèrent que « *tout groupe linguistique ou ethnique est automatiquement considéré comme une minorité nationale* ». L'Albanie se singularise quant à elle par l'adoption d'une double nomenclature, qui distingue les minorités nationales (Grecs, Macédoniens, Monténé-

grins dans un sens restrictif) des minorités linguistiques (Roms et Aroumains/Valaques). Dans la même perspective, l'Etat bosniaque reconnaît le lien entre minorités nationales et Etats-parents – sauf pour les Roms. La Bulgarie, avec une conception civique de la nation, est un cas à part car elle reconnaît l'existence de groupes distincts, mais reste réticente à user de l'expression «minorité nationale» (on parle de groupes ethnique, linguistique et religieux). La Slovénie précise le concept en évoquant des «minorités nationales autochtones» au sujet des minorités magyare et italienne qui font l'objet d'accords bilatéraux (sens restrictif).

L'utilisation du concept peut, dans un même Etat, varier : c'est notamment le cas dans les Etats fédéraux à plusieurs constitutions, comme en Serbie-et-Monténégro, où la Serbie parle de nationalités, le Monténégro de groupes nationaux et ethniques et la constitution fédérale de minorités nationales. Les changements de frontières, limités à l'ex-Yougoslavie, ont permis la définition de minorités nationales traditionnelles et nouvelles, ces dernières étant liées au démantèlement de la fédération yougoslave (cas de la conception bosniaque des minorités).

La situation ethnopolitique singulière de l'Europe du centre-est, où l'histoire a produit un enchevêtrement extraordinaire de différentes nationalités sur un même territoire, se remarque de façon éclatante dans l'énumération des groupes visés par le statut de minorité nationale ; si celui-ci est accordé avec parcimonie en Europe occidentale (rarement plus de 5 groupes considérés comme des minorités nationales par Etat), son emploi est décuplé en Europe centrale et orientale : on compte ainsi 17 minorités nationales représentées dans le Parlement de Bosnie-Herzégovine, 22 minorités nationales reconnues par la Croatie, 13 en Hongrie, 13 en Pologne, 19 en Roumanie, 8 en Slovaquie, 12 en République tchèque, *etc.* Seule la Slovénie restreint cette appellation à deux groupes et aux Roms. Cette dynamique participe d'un renouveau identitaire dans la région après 1989, avec une redécouverte de son appartenance à un groupe que favorise l'attrait du statut de minorité nationale.

### *Les conséquences de l'extension du concept*

Cette relative facilité à assimiler les groupes identitaires au statut de minorité nationale et aux avantages qui en découlent (subventions financières, discrimination positive, sièges de députés) encourage la différenciation de certains groupes et stimule le morcellement des identités nationales : on assiste ainsi à des schismes identitaires singuliers, telles que les requêtes particulières en faveur d'une distinction entre Roms, Sintis et Egyptiens ou entre Tatars et Turcs. L'obtention du statut de minorité nationale devient un sésame pour satisfaire les intérêts des individus et du groupe. Les entrepreneurs issus des minorités profitent de leur position politique privilégiée

pour obtenir des avantages économiques importants dans une région encore en transition.

Au-delà de ce morcellement identitaire, les sociétés est-européennes prennent le risque de diluer la question minoritaire. Ce phénomène est quelquefois provoqué par des Etats conscients des conséquences du passage de la conception restrictive à la conception inclusive du concept. Par une utilisation extensive du concept, l'Etat et sa nation majoritaire restreignent le pouvoir des minorités les plus importantes en les plaçant à égalité avec des minorités plus petites, qui sont souvent des satellites du gouvernement majoritaire (4); pour la majorité, cette politique participe pleinement au rééquilibrage de la menace de certaines minorités plus importantes sur l'homogénéité nationale de l'Etat.

L'Europe centrale et orientale tranche considérablement ici avec l'Europe occidentale où chaque Etat a adopté sa propre dénomination selon les groupes considérés; à l'Est, les politiques minoritaires des Etats tendent à être égalitaires, notamment dans l'attribution des sièges au sein des organes de représentation nationaux ou au sein des institutions à destination des minorités: on aboutit ainsi à une légitimité différenciée, notamment en cas de présence d'une ou deux minorités démographiquement importantes. Comment en effet comparer 1,4 million de Magyars aux quelques milliers d'Ukrainiens, ces deux groupes étant pourtant considérés comme des minorités nationales en Roumanie? Le problème se pose quasiment partout où un même statut est accordé à des groupes démographiquement incomparables (plus de 400000 Russes et 1250 Allemands en Estonie; 150000 Grecs et quelque 2000 Monténégrins en Albanie; 745000 Turcs contre 70000 membres de toutes les autres minorités hors Roms en Bulgarie; 23% d'Albanais contre 0,4% de Valaques dans la population macédonienne; ou encore 1,7 million d'Albanais et 10000 Turcs en Serbie-et-Monténégro).

Dans certains Etats, un seuil démographique est devenu fondamental pour définir les minorités nationales. Certains systèmes fédéraux, comme en Europe occidentale, permettent de ne prendre en compte que les groupes démographiquement réduits comme minorités nationales: en Bosnie-Herzégovine par exemple, les trois peuples constitutifs de la fédération ne sont pas considérés comme des minorités, l'Etat ayant fixé une limite démographique à l'attribution du statut (pas plus de 10000 individus): en Estonie, une minorité ne peut pas compter une population inférieure à 3000 membres, sauf si elle possédait déjà ce statut en 1925; en Hongrie, le seuil est situé à 1000 membres; en Moldavie; les critères sont très précis pour différencier géographiquement les «minorités ethniques compactes» des minorités «dispersées».

(4) Tel est le cas de la Roumanie. Cf. Ciprian-Calin ALIONESCU, «Parliamentary representation of minorities in Romania», *Southeast European Politics*, 2004, vol. V, n° 1, pp. 60-75.

Le tournant sémantique intervenu depuis 1989, qui se caractérise par le passage d'une conception restrictive à une conception inclusive, voire ouverte, a eu des conséquences autant symboliques que concrètes. Les minorités nationales considérées dans un sens restrictif ont été noyées dans la masse identitaire résurgente en devenant une minorité ethnique parmi d'autres, alors même qu'elles aspiraient à une reconnaissance de leur singularité.

Cette situation, renforcée par la volonté de la nation majoritaire, a engendré une double polarisation : ces minorités nationales historiques se sont tout d'abord enfermées dans un nationalisme générateur de vives tensions dans la première moitié des années 1990, les poussant à mettre au point des projets autonomistes qui restent, aujourd'hui encore, des références pour elles mais demeurent une grave menace pour l'Etat-hôte (Magyars, Albanais). Les Etats-parents ensuite ont manifesté un nationalisme comparable, allant jusqu'à proposer, de l'étranger, un modèle de reconnaissance à ces minorités oubliées. Celui-ci s'est notamment manifesté par la mise au point d'une législation à destination de ces minorités d'outre-frontière, comme dans le cas de la Hongrie, qui a poussé son droit de regard vis-à-vis des minorités magyares très loin en promulguant une loi extra-territoriale (Loi sur le statut, 2001) ou en mettant à l'approbation du peuple une loi sur l'obtention de la double citoyenneté pour les membres appartenant à ces minorités (automne 2004). L'oubli de l'origine du concept pose donc le problème des rapports tendus entre Etats dans la région.

Ces tensions sont amplifiées par la question du territoire, qui distingue la perspective actuelle du concept avec celle issue des traités de paix de 1920. Le principe de territorialité, appliqué à l'Ouest de l'Europe, où il a donné naissance à de nombreuses autonomies territoriales, est perçu comme dangereux à l'Est : accorder une autonomie territoriale à une minorité qui, à l'image des minorités frontalières, est majoritaire dans certaines régions dont ils revendiquent d'ailleurs l'administration, revient pour les Etats concernés à remettre en cause leur conception territoriale de la nation. L'autonomie territoriale est ainsi le plus souvent présentée comme un premier pas vers le spectre irrédentiste qui hante toujours la région. En conséquence, rares sont les minorités qui bénéficient d'une réelle autonomie territoriale, à laquelle on préfère l'autonomie culturelle (Estonie).

Cette conception a-territoriale est contrebalancée par un appui important sur celle de citoyenneté, les non-ressortissants n'ayant pratiquement jamais droit au statut de minorité nationale. La citoyenneté est au contraire parfois apparue comme un moyen d'exclure certains groupes des avantages accordés aux minorités nationales (cas des minorités russes en Estonie et Lettonie). Même dans une conception très large du concept de minorité nationale (Hongrie), les réfugiés et les non-ressortissants en sont générale-

ment exclus sur l'autel du principe d'historicité, particulièrement important dans les Etats où les tensions sont fortes entre communautés (Estonie).

La situation minoritaire régionale singulière donne une tout autre importance aux recensements de population. Ceux-ci existent très souvent depuis la domination des empires centraux au XIX<sup>e</sup> siècle et se présentent sous une forme détaillée. Seuls les Etats albanais et hongrois n'ont pas mis en place de recensements spécifiques propres à identifier les membres des minorités nationales. L'attente et les enjeux qui naissent de cette prise en compte des caractéristiques ethnoculturelles sont inconnus à l'ouest de l'Europe. En effet, dans les Etats d'Europe centrale et orientale, l'évolution démographique des minorités nationales est attentivement observée par tous les acteurs publics : de celle-ci dépendent le poids politique des minorités, mais aussi les budgets qui leur sont alloués par l'Etat. Ces recensements se révèlent donc décisifs dans le maintien et le développement d'une identité minoritaire forte. Dans la plupart des Etats, hors les minorités roms, ce poids démographique des minorités a tendance à baisser, principalement à cause des migrations économiques des minorités apparentées (vers leur Etat-parent touché par le vieillissement de sa population) dans un mouvement d'est en ouest qui pose le problème de leur avenir.

#### UN CONCEPT COMMUN, MAIS DES EXPÉRIENCES ET DES APPLICATIONS DIVERGENTES

Si un socle commun existe dans l'approche de la question minoritaire des deux Europe (basé sur la diversité nationale, la résurgence du nationalisme, la reconnaissance des minorités et l'utilisation du concept de minorité nationale), une certaine ambivalence domine. La principale divergence concerne la perception du nationalisme minoritaire : reconnu à l'Ouest, il est considéré comme illégitime à l'Est, car la présence d'une minorité nationale demeure une menace à l'existence d'Etats caractérisés par des identités nationales et démocratiques fragiles. Etats occidentaux réfractaires mis à part, on constate ainsi deux approches distinctes non seulement du concept, mais aussi plus généralement de la question minoritaire. Cette différence ne tient pas au caractère multinational de l'Europe du centre-est, mais émane plus généralement du mode de régulation des crises nationales vécues par les Etats et surtout du stade de développement social atteint par les sociétés concernées. L'oubli historique de la nation ou son annihilation à l'Est contraste ainsi avec la reconnaissance précoce des mouvements nationaux à l'Ouest.

A l'Ouest, la reconnaissance minoritaire est liée au développement de l'Etat et a été progressivement intégrée dans le processus démocratique, aboutissant à des formules originales d'autonomie territoriale (Espagne, Italie), de fédéralisation (Allemagne) et de communautarisation (Suisse,

Belgique). Ces solutions administratives basées sur le partage du pouvoir et sur une territorialité des minorités ont d'une certaine manière permis de réguler la question minoritaire, laquelle devient alors circonscrite à un territoire et se distancie ainsi progressivement des solutions multiculturelles : les Basques ne jouissent pas des mêmes droits à Madrid, comme les Sud-Tyroliens à Rome. Le système occidental a donc à la fois progressivement renforcé la singularité et la spécificité de ces minorités sur leur territoire, tout en veillant à les circonscire dans des limites fixées. Ces avancées importantes dans le domaine de la régulation de la question minoritaire font que celle-ci peut, sous certains aspects, apparaître aujourd'hui réglée, malgré la persistance de mouvements indépendantistes. La défense de l'identité de la majorité peut se révéler dépassée par les enjeux sociaux et politiques, où les intérêts de l'individu deviennent fondamentaux dans une phase de dépassement des valeurs collectives.

A l'Est, le développement démocratique a été plus tardif et les minorités en ont été le plus souvent exclues. Les constructions nationale et étatique fondées sur les expériences occidentales ont ainsi poussé les majorités à assimiler les minorités : les nations centre-est européennes vivent dans la peur perpétuelle de leur disparition. L'hymne polonais commence ainsi par ces paroles : «*la Pologne n'a pas encore péri*» (5). Cette peur, analysée par István Bibó, est à l'origine de la plupart des situations conflictuelles dans la région, contre lesquelles il préconise dès 1945 d'«*accorder le maximum de possibilités aux minorités linguistiques, [de] satisfaire de leur propre initiative les revendications les plus audacieuses des minorités, même au risque de les voir se séparer de l'Etat*» (6). Aujourd'hui pourtant la diversité nationale des Etats d'Europe centrale et orientale n'est qu'un pâle reflet de ce qu'elle était avant la Seconde Guerre mondiale; cette inclinaison a été aggravée, sous le communisme, par la tentative d'annihilation de toute appartenance identitaire. L'échec des expériences fédérales (Yougoslavie, Tchécoslovaquie, URSS) a fini de prémunir les dirigeants des majorités contre le retour de solutions institutionnelles et/ou territoriales pour réguler la question minoritaire. Les minorités portent en outre comme un fardeau l'éventuelle présence d'un Etat-parent synonyme d'irréductibilité potentiel.

La chute du communisme a donc engendré non pas un repli sur soi, mais une lourde tendance au renforcement des questions identitaires, par une revalorisation des racines définissant l'appartenance nationale (langue, religion, histoire). Ce ressourcement explique la propension des politiques de la région à appuyer leurs rhétoriques sur le nationalisme. Plus que l'individu, c'est la défense de la nation, d'une culture collective qui apparaît pérenne.

(5) Milan KUNDERA, «Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale», *Le Débat*, n° 27, 1983, pp. 3-22.

(6) István BIBÓ, *Misère des petits Etats d'Europe de l'Est*, Albin Michel, Paris, 1986 (éd. originale, 1949), p. 168.

Les identités collectives sont toujours en formation à l'est de l'Europe et la nation représente encore aujourd'hui un espace pertinent d'insertion de l'individu et de développement du discours politique.

La même question minoritaire n'a donc ni les mêmes origines, ni les mêmes conséquences dans l'Europe élargie. L'importation du modèle d'Etat-nation en provenance de l'Ouest n'a pu se faire sans la reconnaissance de minorités nationales en tant que résultats de cette translation. Cette différence fondamentale limite considérablement l'établissement d'une vision européenne du concept qui serait applicable partout : une telle reconnaissance reviendrait en effet à oublier les spécificités de l'Europe centrale et orientale et à pousser les minorités nationales historiques à une reprise en main de leur destinée sur fond de tensions bilatérales. La confusion conceptuelle autour de la question minoritaire est l'illustration de cette diversité des situations. Il apparaît ainsi aujourd'hui pertinent de distinguer clairement les différents types de minorités en Europe.

Les minorités nationales historiques – sens restrictif, minorités apparentées – sont très actives car elles sont fréquemment soutenues ou instrumentalisées par un Etat-parent dont elles constituent le prolongement national : il s'agit notamment de la minorité germanophone d'Italie (Autriche), des minorités magyares de Roumanie et Slovaquie (Hongrie), des Kosovars de Serbie (Albanie), de la minorité suédoise de Finlande ou encore des minorités danoises et allemandes d'Allemagne et du Danemark respectivement. Ces groupes jouissent le plus souvent de droits étendus obtenus grâce au soutien de leur Etat-parent.

Ensuite et non moins actives sont les minorités nationalistes, qui aspirent à devenir une nation au sens de la nation de volonté et de projet politique («faire coïncider communauté historico-culturelle [ou ethnie] et organisation politique» (7)); elles répondent en tout point aux caractéristiques des minorités nationales, sauf qu'elles ne possèdent pas d'Etat-parent : on peut donc parler de nations sans Etats, dont l'objectif est l'auto-détermination (c'est le cas des Basques, des Catalans, des Galiciens, mais aussi, dans une moindre mesure, des Roms ou des Ruthènes).

Enfin, dans une troisième catégorie, on peut inclure tous les autres groupes minoritaires (conceptions inclusives, voire extensives), qui ne se distinguent de la majorité qu'à travers des caractéristiques liées à l'origine nationale, à la religion ou à la langue : ces spécificités permettent de qualifier les groupes de façon élémentaire comme groupes identitaires distincts à l'image des minorités ethniques issues de l'immigration récente.

\* \*  
\*

(7) Dominique SCHNAPPER, *La Communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, Paris, 1994, p. 56.

Que de chemin parcouru depuis l'acte de naissance des minorités nationales dans l'Europe des nationalités. Aujourd'hui, le concept a été accaparé par les acteurs institutionnels et étatiques européens, y compris par le projet mort-né de Traité constitutionnel européen (art. II-81). Dans cette mutation, le terme a toutefois perdu de sa précision en devenant multiple au point parfois d'en perdre de vue son origine, c'est-à-dire la situation de l'Europe centrale et orientale du XIX<sup>e</sup> siècle. En effet au-delà du consensus institutionnel, le concept reste un questionnement; la diversité des approches et des situations provoque une importante confusion que n'arrivent pour l'instant pas à endiguer les institutions européennes. Le terme de «minorité nationale» est rejeté par différents acteurs (de la France aux peuples autochtones), voire par certaines minorités nationales historiques, qui ne se reconnaissent plus sous cette appellation et lui préfèrent désormais le terme de «nation». Le passage d'une conception restrictive, historiquement liée à l'autonomisation des groupes comme compensation à leur inclusion dans un Etat allogène, à une conception inclusive a considérablement bouleversé la carte minoritaire de l'Europe.

La promotion élargie d'un concept centre-est européen est une gageure et ce syncrétisme ne permet pas de clarifier les situations et d'accorder de vraies reconnaissances. Si une nomenclature basique unitaire apparaît nécessaire pour établir des textes en faveur de la protection des groupes minoritaires et des instruments efficaces au service de leur cause, il est aussi indispensable de différencier les situations au sein du phénomène : nommer de façon uniforme les Corses, les Magyars et les Ruthènes revient à annihiler leurs spécificités. Si la question minoritaire touche l'Europe élargie dans son ensemble, les situations continuent à diverger. En ce sens, européanisation ne signifie pas uniformisation de l'analyse. Et de ces analyses dépendent la légitimité des solutions pour accommoder la résurgence identitaire.

Les questions soulevées par le fait minoritaire en Europe (autonomie, territorialité, droits collectifs) n'ont toujours pas été résolues de manière satisfaisante. Certains aspects, déjà sources de tensions dans les années 1920, n'ont donc toujours pas de solution. La réalité est que, entre-temps, les Etats se sont homogénéisés par le principe de l'assimilation et le statut des groupes minoritaires a régressé en même temps que se diluait le sens donné au concept de minorité nationale. La peur de l'irrédentisme demeure hautement vivace dans les sociétés d'Europe centrale et orientale et la question de l'auto-détermination est autant un tabou qu'un enjeu de sécurité nationale. Tant que de telles perceptions persistent, il sera difficile de répondre, sans émotion, aux questions nationales posées dans la région, dont le débat autour de la désignation du phénomène est la plus pertinente illustration.

L'Europe centrale et orientale peut ouvrir la voie à une reconnaissance étendue et extensive des groupes minoritaires (les Roms par exemple) et les expériences de régulation institutionnelle de la diversité ethnoculturelle

(partage du pouvoir, représentation politique automatique, conseils) peuvent être citées comme exemples à l'Ouest. L'Europe occidentale peut, de son côté, influencer les Etats centre-est européens de l'importance de la territorialité des minorités et du dépassement de la menace sécessionniste, afin que les Etats reconnaissent comme légitimes leurs revendications et reviennent vers une interprétation originelle du concept de « minorité nationale ». Ainsi, la nouvelle Europe institutionnelle élargie en gestation peut devenir le lieu idéal de partage de ces expériences et d'une redéfinition des termes employés. A travers cette reconnaissance collective des identités, il s'agit avant tout de prendre en compte les besoins des individus et de favoriser leur participation à la démocratie en tant que lieu d'expression de l'ensemble de la société.

**Les principaux Etats européens et la Convention-cadre  
pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe**

<i>Etats</i>	<i>Signature de la CCMN</i>	<i>Ratification</i>	<i>Entrée en vigueur</i>	<i>Remise du premier rapport</i>	<i>Remise du second rapport</i>
Albanie	29/06/1995	28/09/1999	01/01/2000	26/07/2001	
Allemagne	1/05/1995	10/09/1997	01/02/1998	24/02/2000	13/04/2005
Autriche	01/02/1995	31/03/1998	01/07/1998	15/11/2000	
Belgique	31/07/2001				
Bosnie-Herzégovine	24/02/2000	24/02/2000	01/06/2000	20/02/2004	
Bulgarie	09/10/1997	07/05/1999	01/09/1999	09/04/2003	
Croatie	06/11/1996	11/10/1997	01/02/1998	16/03/1999	13/04/2004
Danemark	01/02/1995	22/09/1997	01/02/1998	06/05/1999	14/05/2004
Espagne	01/02/1995	01/09/1995	01/02/1998	19/12/2000	
Estonie	2/02/1995	06/01/1997	01/02/1998	22/12/1999	16/07/2004
Finlande	1/02/1995	03/10/1997	01/02/1998	16/02/1999	10/12/2004
France					
Grèce	22/09/1997				
Hongrie	1/02/1995	25/09/1995	01/02/1998	21/05/1999	07/05/2004
Irlande	01/02/1995	07/05/1999	01/09/1999	13/11/2001	
Italie	01/02/1995	03/11/1997	01/03/1998	03/05/1999	14/05/2004
Lettonie	11/05/1995	06/06/2005	01/10/2005		
Luxembourg	01/02/1995	23/03/2000	01/07/2000	31/10/2001	
Macédoine	25/07/1996	10/04/1997	01/02/1998	23/09/2003	
Malte	11/05/1995	10/02/1998	01/06/1998	27/07/1999	01/12/2004
Moldavie	13/07/1995	20/11/1996	01/02/1998	29/06/2000	14/05/2004
Norvège	01/02/1995	17/03/1999	01/07/1999	02/03/2001	19/10/2005
Pays-Bas	01/02/1995	16/02/2005	01/06/2005		
Pologne	01/02/1995	20/12/2000	01/04/2001	10/07/2002	
Portugal	01/02/1995	07/05/2002	01/09/2002	23/12/2004	
République tchèque	8/04/1995	18/12/1997	01/04/1998	01/04/1999	02/07/2004

<i>Etats</i>	<i>Signature de la CCMN</i>	<i>Ratification</i>	<i>Entrée en vigueur</i>	<i>Remise du premier rapport</i>	<i>Remise du second rapport</i>
Roumanie	01/02/1995	11/05/1995	01/02/1998	24/06/1999	
Royaume-Uni	01/02/1995	15/01/1998	01/05/1998	26/07/1999	
Russie	28/02/1996	21/08/1998	01/12/1998	08/03/2000	26/04/2005
Serbie-et-Monténégro	11/05/2001	11/05/2001	01/09/2001	16/10/2002	
Slovaquie	01/02/1995	14/09/1995	01/02/1998	04/05/1999	03/01/2005
Slovénie	01/02/1995	25/03/1998	01/07/1998	29/11/2000	06/07/2004
Suède	01/02/1995	09/02/2000	01/06/2000	08/06/2001	
Suisse	01/02/1995	21/10/1998	01/02/1999	16/05/2001	
Turquie					
Ukraine	15/09/1995	26/01/1998	01/05/1998	02/11/1999	

*Source* : Conseil de l'Europe (1<sup>er</sup> nov. 2005)

## LA SLOVÉNIE, ENTRE ALPES ET BALKANS

PAR

LAURENT HASSID (\*)

Peu après son indépendance en juin 1991, la Slovénie essayait de se faire connaître sous le slogan «Du côté ensoleillé des Alpes». A première vue, il s'agit-là d'une expression de marketing touristique. Elle est en réalité éminemment politique, puisque l'appartenance de la Slovénie à l'ensemble alpin s'oppose à l'ensemble balkanique dont faisait partie la Fédération yougoslave et où la Slovénie constituait la république la plus septentrionale.

On comprend dès lors l'importance des enjeux : soit la Slovénie est perçue comme un Etat relié à l'Europe centrale et, par extension, à l'Union européenne, soit elle appartiendrait à l'Europe balkanique avec tout ce que cela véhicule de représentations négatives – problème de démocratisation, faiblesse du niveau de vie, tensions ethniques exacerbées – qui rendent ce débat important en raison de la méconnaissance que l'on a de ce pays. Les représentations traditionnelles qu'ont les Occidentaux de la Slovénie sont souvent liées au passé récent du pays et à son appartenance à la Yougoslavie. L'image de la Slovénie reste étroitement assimilée à celle des Balkans. Il convient de revenir sur ces impressions, afin d'en évaluer le bien-fondé.

### LE DÉBAT GÉOGRAPHIQUE SUR L'IDENTITÉ SLOVÈNE

Avant d'étudier la géographie de la Slovénie, il est intéressant d'observer les connaissances qu'ont les Slovènes de leur géographie. Une étude réalisée au printemps 2004, auprès de 51 étudiants francophones de la Faculté des sciences sociales de Ljubljana dans les filières du Journalisme, de la Sociologie ou des Relations internationales, met en évidence que les jeunes Slovènes ne localisent pas mieux les lieux de l'ancienne Yougoslavie que d'autres lieux ; mieux, la totalité des étudiants ne place pas la mer Egée sur le littoral de l'ex-Yougoslavie ; seuls 44 d'entre eux savent que le Danube traversait l'ancienne Fédération ; 42 la Drave, alors qu'il s'agit du fleuve qui traverse la deuxième ville slovène, Maribor ; plus étonnant encore, seuls 40 d'entre eux estiment que les Alpes couvrent une partie de la Yougoslavie, alors qu'elles ne sont situées qu'en Slovénie et à proximité de Ljubljana.

(\*) Doctorant en Géopolitique à l'Université Paris VIII (France).

La situation géographique ambivalente de la Slovénie entre Alpes et Balkans justifie que l'on étudie les caractéristiques de son relief, ainsi que le débat sur la frontière entre les deux espaces.

### *Une présentation du relief slovène*

A l'exception des bassins de Ljubljana (autour de la capitale slovène) et de Pannonie à l'est du fleuve Mura (dans la partie orientale), l'ensemble de la Slovénie possède un relief collineux ou montagneux, qui se caractérise par la double influence des chaînes alpine et balkanique.

Le nord et le nord-ouest du pays font partie des Alpes slovènes, lesquelles se divisent en trois parties bien distinctes : les Alpes juliennes, qui occupent l'essentiel de la surface alpine du nord-ouest de la Slovénie; la chaîne des Karawanke au nord du bassin de Ljubljana; le massif de Pohorje à l'ouest de Maribor. Les Alpes juliennes constituent les montagnes les plus élevées de l'ancienne Fédération yougoslave : plusieurs sommets dépassent 2 500 mètres d'altitude, dont le Triglav (2 864 mètres), l'un de symboles de l'Etat slovène (1), d'ailleurs représenté sur le drapeau national (ce qui distingue ce dernier du drapeau russe), ainsi que des sommets élevés le long de la dyade avec l'Italie (le mont Mangart à 2 679 mètres et le mont Canin à 2 587 mètres), formant ainsi une ligne de crêtes. Au nord de la Save, la chaîne des Karawanke se caractérise par des sommets dépassant régulièrement les 2 000 mètres d'altitude, ce qui fait de cette frontière avec l'Autriche une véritable muraille, très difficile à franchir : il n'y a d'ailleurs que deux cols, avec de spectaculaires dénivellations sur la partie occidentale de la frontière austro-slovène, et un tunnel autoroutier de huit kilomètres partant de Jesenice, inauguré en 1988.

A l'ensemble topographique formé par les Karawanke peuvent être associées les Alpes de Kamnik et de la Savinja : ce territoire, également composé de sommets dépassant les 2 000 mètres d'altitude, se trouve au nord de la ville de Kamnik et apparaît comme une région difficile d'accès, puisque, à ce niveau, aucun point d'accès à l'Autriche n'est possible. A l'est de Kamnik, la Savinja, affluent de la Save, a creusé une étroite vallée d'une cinquantaine de kilomètres à travers un paysage spectaculaire et très boisé. Plus à l'est, à la limite entre la Carinthie et la Styrie, le massif de Pohorje présente une forme de croissant entre la frontière autrichienne et Maribor; les sommets sont moins hauts qu'à l'ouest du pays, avec une altitude comprise entre 1 300 et 1 500 mètres pour les principaux pics.

Dans toute la partie sud de la Slovénie, le relief est très différent : il s'agit d'un relief karstique d'environ 9 000 km<sup>2</sup> – soit 44 % de la superficie du territoire national – où l'érosion des roches calcaires a façonné des paysages

(1) En Slovénie, il est dit que chaque habitant doit gravir le plus haut sommet du pays au moins une fois dans sa vie.

remarquables. Cette zone de collines est connectée avec les Balkans le long de la côte croate. Constituée de vallées peu encaissées mais difficiles à franchir, la zone du karst est délimitée à l'ouest par la baie de Trieste, au nord par les plaines du Frioul et à l'est par la Save; elle se prolonge vers le reste de l'ancienne Yougoslavie notamment le long des côtes d'Istrie et de Dalmatie, où débutent les Alpes dinariques.

### *La limite géographique contestée entre Alpes et Balkans*

Pour les géographes slovènes, le débat sur l'appartenance de la Slovénie à un ensemble alpin ou à un ensemble balkanique est très présent : la limite orientale des Alpes ne pose pas de problèmes, au contraire de la limite karstique (2).

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, la géographie slovène considérait que cette limite se trouvait au milieu de la vallée de la Soča, traversait le bassin de Ljubljana et celui de Krško. Cependant, par la suite (entre 1918 et 1941), la géologie yougoslave a inclus les roches calcaires du karst dans les Alpes dinariques, ce qui, de fait, a désigné les Alpes slovènes comme une partie des Balkans : il s'agissait avant tout d'unifier le nouveau royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes en harmonisant les différences entre ces territoires. La seule partie des Alpes qui n'appartenait pas à cet ensemble karstique se trouvait dans le massif de Pohorje. Sous la Yougoslavie communiste, les géographes slovènes, dont le plus connu est Anton Melik, ont rejeté cette représentation du relief et ont considéré que l'espace karstique se différenciait nettement de l'espace alpin : le karst fut ainsi limité au seul sud de la Carniole (3).

Le débat géographique montre que la Slovénie peut être considérée comme un Etat alpin, si l'on estime que le nord et le nord-est du pays constituent l'extrémité orientale des Alpes; on peut aussi la percevoir comme un Etat balkanique en insistant sur le phénomène karstique. Jusqu'à présent, la Slovénie a été davantage perçue comme alpine ou balkanique en fonction de son passé politique et non de sa géographie.

## LE DÉBAT POLITIQUE SUR L'IDENTITÉ SLOVÈNE

### *La Slovénie dans un ensemble historique alpin*

L'un des éléments essentiels qui connecte la Slovénie aux Alpes est son histoire principalement tournée vers l'Europe de l'ouest et du centre : l'Autriche est indissociable de l'histoire slovène du bas Moyen Age à 1918

(2) Ivan GAMS, *A Geographer's View of Slovene History*, Ljubljana, 1992, p. 10.

(3) *Ibid.*

et, bien que les relations avec l'Italie aient été plus tardives, elles n'en furent pas moins denses et conflictuelles.

*Une histoire avec l'Autriche*

De toutes les anciennes républiques yougoslaves, la Slovénie est la seule dont l'histoire n'a pas connu de contacts avec les Balkans. Du milieu du XIII<sup>e</sup> siècle à 1918, les Slovènes ont fait partie de l'Autriche tandis que les Croates étaient rattachés à la couronne hongroise. La limite entre Slovènes et Croates, l'une des plus anciennes d'Europe, a fait office de séparation entre la partie occidentale et la partie balkanique du continent.

Pour comprendre l'appartenance de l'histoire slovène à un ensemble alpin, il n'est pas inutile de rappeler que ce sont les invasions franques qui ont contribué à rattacher ces territoires à l'Occident. Les princes de Carinthie et de Carniole durent se soumettre à la loi bavaroise et accepter la christianisation : pour les Francs, puis pour les Carolingiens, ces territoires constituaient une marge frontalière avec l'Empire byzantin; les princes locaux pouvaient conserver leur autonomie. A la fin du VIII<sup>e</sup> siècle, le duché de Carantanie joua un rôle particulièrement important puisqu'il apparut comme la première entité politique slave indépendante; pour une minorité de Slovènes, il servit même d'argument nationaliste pour revendiquer le premier Etat indépendant slovène; de plus, les ducs de Carantanie sont perçus comme un mythe historique de princes slaves qui ont conservé leurs propres traditions jusqu'au XIV<sup>e</sup> siècle. Certes, au cours des grandes invasions turques qui se sont abattues sur l'Europe entre les XVI<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, les habitants de Carniole et de Styrie se sentaient menacés, notamment après la bataille de Saint-Gothard en 1684 à l'est de Graz. Les Ottomans ne parvinrent jamais à prendre les villes croates de Zagreb, Rijeka ou Varaždin, ce qui protégea *de facto* les territoires du sud de l'Autriche.

La langue a aussi joué un rôle de différenciation des territoires du nord-est de l'Adriatique face au reste des Balkans : s'il est certes prématuré d'évoquer l'existence d'une langue slovène parlée par une majorité avant le XIX<sup>e</sup> siècle, l'adoption de l'écriture latine intervint lorsque les princes soumis à la domination carolingienne furent influencés par l'Eglise romaine. Les feuillets de Freising publiés au X<sup>e</sup> siècle, du nom d'une ville de Bavière, eurent un écho limité, mais ils montrent que la Carniole et la Styrie étaient résolument tournés vers l'ouest de l'Europe; sur ces deux territoires, certaines sources indiquent qu'entre les VII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> siècles, des langues germaniques et slaves ont cohabité sur ce que l'on appelle aujourd'hui l'Autriche (4). Après la période carolingienne, Carinthie, Carniole et Styrie furent divisées en plusieurs territoires appartenant à de puissantes dynasties : les

(4) Marc L. GREENBERG, *The Sociolinguistics of Slovene*, New York, 1997, p. 34.

Babensberg prirent la Styrie en 1186 et mirent fin à l'emprise des Spanheim en 1269 sur la Carniole. A partir du milieu du XIV<sup>e</sup> siècle, ces pays tombèrent sous la coupe des Habsbourg, une fois que ces derniers eurent vaincu la plupart de ces familles germaniques (5).

Le développement de la langue slovène ne s'est donc pas fait par rapport aux autres langues slaves du reste des Balkans mais par rapport aux parlers germaniques. Le premier grand diffuseur du slovène fut Primož Trubar, qui traduisit la Bible dans sa langue. Ce protestant, trop prosélyte au goût des Habsbourg, fut contraint de s'exiler en Bavière. De même, le reste des Balkans a très peu à voir avec l'œuvre du poète France Prešeren, qui, au XIX<sup>e</sup> siècle fit prendre conscience aux Slovènes que leur langue pouvait être reconnue dans l'Europe entière au travers de travaux littéraires de qualité. C'est ainsi que la langue slovène s'est développée face à l'allemand – on pourrait même dire contre lui.

En somme, les relations entre les Slovènes et les autres peuples balkaniques, y compris les Croates, sont très peu développées avant le XIX<sup>e</sup> siècle. Certes, le mouvement illyrien initié par les conquêtes napoléoniennes fait naître l'idée d'un Etat des Slaves du sud avec les Croates. Toutefois, on peut davantage l'interpréter comme une alliance de circonstance pour se soustraire de la domination autrichienne jugée trop pressante, plutôt que d'une réelle volonté de s'allier avec les voisins slaves. Du reste, en 1905, des chroniqueurs slovènes en poste à Belgrade semblent découvrir le peuple serbe : ce dernier est admiré pour sa lutte incessante et solitaire contre les Turcs et pour son opposition à l'Autriche impériale. Les Croates sont un peu mieux connus, car plus proches et, au début du XX<sup>e</sup> siècle, Zagreb est fort appréciée pour sa vie culturelle et son université (les Autrichiens empêchent la construction d'une université à Ljubljana, qui ne verra le jour qu'en 1919).

Le ralliement des Slovènes à un Etat slave unifié ne sera pas critiqué après la Première Guerre mondiale, où, sous l'impulsion des Alliés et de partis politiques croates influents, le royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes est créé. Ljubljana compte sur l'appui des autres peuples slaves pour défendre sa souveraineté en Carinthie et pour résister aux velléités territoriales de Mussolini. Dès 1920, la Carinthie est perdue par plébiscite et Belgrade n'a pas défendu outre mesure les territoires perdus de l'ouest de la Carniole et de l'Istrie. Moins de deux ans après leur incorporation dans l'Etat slave, les Slovènes constatent que leur nouvelle position n'est pas meilleure que celle sous l'Autriche et, de surcroît, le centralisme voulu par les Serbes, dont une partie de l'élite politique a été formée dans la France jacobine, limite les droits des Slovènes. Dans l'historiographie, le règne des Karaorgević entre 1918 et 1941 reste souvent marqué comme une farouche

(5) Antonia BERNARD, *Petite Histoire de la Slovénie*, Institut des études slaves, Paris, 1996, pp. 29-30.

dictature, où même le nom «Slovénie» fut remplacé par «Dravska Banovina» afin de museler les revendications nationales.

La seule partie de Slovénie qui ne faisait pas partie de l'Autriche était le Prekmurje (littéralement au-delà de la Mur), ce territoire oriental du pays incorporé au nouvel Etat slave en 1918, après le démembrement de la Hongrie, lors du Traité du Trianon.

*Une histoire avec l'Italie*

Tout comme pour l'Autriche, le voisin italien a été beaucoup plus présent dans l'histoire slovène que les territoires balkaniques. Cependant, les relations avec l'Italie se limitent pendant longtemps à l'occupation des côtes istriennes par la république de Venise : le littoral, long seulement d'une cinquantaine de kilomètres, est majoritairement peuplé d'Italiens, alors que l'hinterland est surtout habité par les Slaves (Slovènes au nord, Croates au sud). De ce fait, les villes de la côte (Koper, Piran) présentent une architecture très semblable à celle de la Vénétie, qui contraste grandement avec les villages de l'intérieur. Bien qu'à une dizaine de kilomètres seulement de Koper, la ville de Trieste n'a appartenu à Venise qu'à la fin du Moyen Age, puisqu'elle est devenue ensuite le principal débouché maritime de l'Empire austro-hongrois.

Les relations italo-slovènes se sont accélérées à partir de la conquête de la Carniole occidentale et du littoral par les troupes de Mussolini. Au cours de la reconquête du territoire par les partisans de Tito, Trieste est occupée pendant plus d'un mois, mais doit être rétrocédée aux Alliés afin de déterminer à qui, de l'Italie ou de la Yougoslavie communiste, la ville reviendra : les Slovènes la revendiquent car ils estiment que les populations slaves encerclant la cité légitime le leur demandent ; les Italiens pensent au contraire que la constitution ethnique des Triestins en fait une ville appartenant à leur Etat. Après ce que l'on a appelé «la question de Trieste», les Occidentaux donnèrent leur accord pour rattacher Trieste à l'Italie en 1954 ; ils furent en cela aidés par la brouille entre Staline et Tito dès 1948. Pour les Slovènes, qui ont encore bien du mal à admettre la souveraineté italienne sur la ville (*Trst je naš*, Trieste est à nous), il s'agit du second territoire qu'ils revendiquaient et que le pouvoir central de Belgrade leur a refusé.

L'histoire apparaît comme un élément qui permet de rattacher la Slovénie à un ensemble alpin, mais, au cours de la période yougoslave (1945-1991), d'autres aspects de la société slovène attestaient de l'influence des voisins occidentaux dans la situation économique, dans les pratiques politiques et dans la gestion des questions ethniques.

## *La Slovénie, une exception «yougoslave»*

### *Un développement plus avancé*

Du temps de la Fédération yougoslave, la Slovénie était déjà la république la plus développée économiquement : au plus fort de la crise de l'Etat communiste des années 1980, elle représentait 20 % du PIB de l'ensemble de l'Etat, alors que seuls 8 % des Yougoslaves étaient des Slovènes.

La Slovénie était la seule république yougoslave à posséder des frontières internationales avec des Etats d'Europe de l'Ouest : plus des trois quarts du territoire se trouvaient à moins de 50 kilomètres de l'Italie ou de l'Autriche, ce qui permettait à la population d'avoir un contact direct avec des sociétés de consommation. Le voyage des Slovènes à Trieste ou dans le sud de l'Autriche – notamment pour acheter des vêtements, meilleur marché qu'en Slovénie – était aussi prisé que les vacances estivales sur la côte croate. L'ouverture des frontières yougoslaves, à partir de 1961, a fortement libéralisé la société slovène : de par leur position géographique, les autres républiques yougoslaves étaient moins concernées par cette ouverture, unique dans un régime communiste.

Puis, conséquence des liens historiques et géographiques, la Slovénie était perçue par ses voisins germaniques comme un territoire d'Europe centrale, au contraire de l'Italie, qui voyait dans l'ensemble de la Yougoslavie un Etat lui faisant face dans l'Adriatique. Preuve de ces affinités avec la RFA et l'Autriche, de nombreux travailleurs slovènes occupaient des emplois dans ces Etats, alors que les Serbes préféraient se rendre en France.

### *Une plus grande liberté*

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la Slovénie connut les purges les plus féroces de toute la Yougoslavie, puis, à partir des années 1960, la situation fut moins agitée : pendant que Serbes et Croates étalaient leurs rivalités pour affermir leur influence – au point que le régime communiste accorda en 1968 aux musulmans de Bosnie-Herzégovine le statut de minorité, pour créer une troisième grande nationalité –, les Slovènes n'avaient pas d'ambitions territoriales au sein de la Fédération.

A la mort de Tito en 1980, les mouvements nationalistes prirent de l'importance dans les autres républiques yougoslaves, mais pas en Slovénie, où les aspirations démocratiques les remplaçaient : dès 1986, des manifestations à Ljubljana appelèrent à plus de liberté et à un pouvoir moins centralisé. En 1990, on organisa les premières élections libres : le réformateur communiste Milan Kučan fut élu président de la République et Alojz Peterle prit la tête d'une grande coalition nationale, le Demos (Demokracija Slovenija).

*Une plus grande homogénéité ethnique*

De toutes les républiques yougoslaves, la Slovénie est la seule dont les enjeux ethniques semblent limités. Lorsque la Fédération a éclaté à partir de juin 1991, le recensement venait tout juste d'être effectué : près de 88 % de la population vivant en Slovénie se déclaraient de nationalité slovène. A l'inverse, la Croatie abritait 25 % de Serbes, la Bosnie-Herzégovine avait une population équitablement divisée entre Serbes, Croates et musulmans, la Macédoine devait composer avec les Albanais et, en Serbie même, plusieurs questions comme les statuts du Kosovo, du Monténégro, voire de la Voïvodine menaçaient l'ensemble des républiques yougoslaves.

C'est au nom de cette homogénéité unique que la Slovénie put se défaire de la Fédération sans trop de heurts, les Serbes estimant qu'elle n'entrerait pas dans ses projets expansionnistes. De plus, contrairement au reste de la Yougoslavie et à d'autres Etats balkaniques aux prises avec d'autres minorités (les Turcs en Bulgarie, les Grecs en Albanie), la Slovénie ne comptait pas une minorité spécifique, mais différentes nationalités, venues pour des raisons économiques.

A l'indépendance, les ressortissants des anciennes républiques yougoslaves représentaient environ 10 % de la population totale et étaient répartis de manière assez égale entre Croates et Serbes (3 % chacun), musulmans (1,5 %), Bosniaques (1 %) et autres «nationalités», comme les Albanais (principalement du Kosovo), les Macédoniens et les Monténégrins (6). A cela s'ajoutaient les minorités italienne et hongroise officiellement reconnues, qui vivent à proximité des frontières de leur Etat respectif. Ce statut particulier est hérité de la dernière Constitution fédérale de 1974 et a été repris par l'Etat slovène à partir de 1991 : chaque minorité est représentée par un député à l'Assemblée nationale et vit dans des territoires où le bilinguisme est pleinement reconnu.

Cependant, après quinze années d'indépendance, les questions ethniques doivent être appréhendées différemment, ainsi qu'y invite le dernier recensement de 2002. A cette occasion, la proportion de non-Slovènes s'élève à 17 % de la population totale : près de 10 % d'entre eux sont de nationalités non identifiables, contre 5 % en 1991 et moins de 0,5 % auparavant. S'il est certain que la réponse à la question ethnique est facultative, il n'empêche que ces chiffres tendent à montrer que les non-Slovènes déclarent moins facilement leur nationalité. Il est également impossible de connaître la répartition ethnique à l'intérieur des 192 communes du pays, puisque les résultats ne communiquent que le taux de Slovènes et celui de non-Slovènes ; de plus, les interprétations cartographiques ne prennent pas en compte les personnes de nationalités inconnues, ce qui en change grandement le sens. A Ljubljana, l'Office national des statistiques estime ainsi que

(6) *Verska, jezikovna in narodna sestava prebivalstva Slovenike* (popisi 1921-2002), n° 2, 2003, pp. 141-142.

près de 17 % de la population ne sont pas de nationalité slovène, mais, si l'on prend en compte toutes les personnes ayant participé au recensement, la donnée est de 26 % (7).

L'opacité des résultats et les interprétations contestables de l'Etat soulignent la crainte du débat autour de l'immigration venue des Balkans. En outre, au cours de ces dernières années, on a assisté à une spectaculaire dégradation des questions ethniques, avec l'instrumentalisation politique et l'importante médiatisation de plusieurs affaires concernant des ressortissants des autres républiques yougoslaves : autrefois peu évoqués, les enjeux ethniques se posent désormais en enjeux de société, rappelant ainsi le rattachement de la Slovénie à un ensemble politique balkanique.

### LE RETOUR DES BALKANS EN SLOVÉNIE

Au moment où la Slovénie vient d'intégrer l'Union européenne – seule ancienne république yougoslave dans ce cas – il peut sembler paradoxal d'insister sur le rôle politique des Balkans. Or, quiconque se promène dans les rues de Ljubljana note le nombre grandissant de stands de restauration rapide de bureks et de chevpačiči. De même, les Slovènes – notamment les jeunes générations – investissent Belgrade et Sarajevo pour de courts séjours : une étude réalisée par l'ISH (8) a montré que près de 30 000 Slovènes se sont rendus à Belgrade pour le nouvel an 2005. Et les groupes musicaux de la période yougoslave ont gardé toute leur popularité.

Parallèlement, se sont développés des sentiments hostiles vis-à-vis des non-Slovènes, avec l'exploitation de plusieurs affaires, dont la plus connue est celle des « Effacés », qui a contribué à la victoire de l'opposition de droite aux législatives d'octobre 2004.

#### *L'affaire des « effacés » (9)*

##### *L'origine du problème*

Le 25 juin 1991, la Slovénie obtint pour la première fois son indépendance. Le même jour, les autorités slovènes promulguèrent une loi sur la citoyenneté, qui devait donner un statut à tous ses habitants : celle-ci prévoyait que toute personne vivant en Slovénie, soit le jour du plébiscite pour l'indépendance (le 23 décembre 1990), soit le jour de la déclaration, pouvait prétendre à la citoyenneté slovène ; pour cela, il fallait en faire la demande dans les six mois, c'est-à-dire jusqu'au 25 décembre 1991. Sur les

(7) *Rapid reports* (population), n° 92 et 93, 16 avr. 2003.

(8) Institutum Studiorum Humanitatis, faculté de Ljubljana.

(9) Le terme « effacé » correspond à la traduction exacte du mot slovène « izbrisani » et des sources anglophones « erased ».

220 000 ressortissants issus des autres républiques yougoslaves, 171 000 obtinrent leur citoyenneté; 20 000 autres quittèrent la Slovénie ou demandèrent un statut de résident permanent; restaient donc près de 30 000 personnes pour lesquelles aucune solution n'avait été prévue par la loi.

Le 26 février 1992, le ministère de l'Intérieur décida secrètement et illégalement d'effacer les personnes qui, par négligence, ignorance ou parce qu'elles s'opposaient à l'indépendance de la Slovénie, n'avaient pas régularisé leur situation. Ce n'est qu'en avril 2003, après que la Cour constitutionnelle eut rendu son verdict dans deux cas individuels d'«effacés», que l'affaire éclata (10). La plus haute instance juridique slovène ordonna alors au gouvernement de faire une loi pour redonner un statut à 18 305 personnes. Depuis 2001, les «effacés» s'étaient organisés en une association dont Matevž Krivic, ancien juge à la Cour constitutionnelle de 1990 à 1998, est devenu le représentant; sous la houlette de Krivic, les «effacés» décidèrent d'attirer l'opinion publique sur les effets parfois dévastateurs de leur vie depuis 1992. On sait peu de choses de leur groupe, sinon qu'il est hétérogène et composé d'une majorité de ressortissants des autres républiques yougoslaves, notamment des Serbes (11).

C'est ainsi que les partis de droite, en particulier le plus important, le SDS (12) de Janez Janša, ont présenté ces personnes effacées comme des ennemis de la Slovénie, car on sait qu'une partie d'entre eux sont des anciens officiers de l'armée yougoslave. Or ces derniers ont été accusés d'avoir perpétré des massacres dans le reste de la Fédération et seraient revenus en Slovénie, où leur famille vivait, pour profiter de conditions de vie plus avantageuses. L'exemple le plus connu est celui du général serbe Aksentijević, véritable symbole de l'armée yougoslave en Slovénie, où il la représentait au Parlement slovène. Effacé en 1992, il demanda à la justice slovène de statuer sur son cas en 1997: les autorités l'avaient placé sur la «Liste des 800», liste créée secrètement et illégalement, qui regroupait les noms de personnes jugées dangereuses pour le nouvel Etat slovène, et lui interdisait de revenir dans sa république de résidence. Bien que mis hors de cause par les tribunaux, comme tous les autres officiers présentés à la justice, Aksentijević n'en symbolisait pas moins l'attaque des Serbes en Slovénie lors du conflit pour l'indépendance. En utilisant la suspicion et le rejet des non-Slovènes, une partie de la classe politique sut exalter le sentiment national slovène (13).

(10) Entretiens avec Neva Miklavčič-Predan, présidente de Monitor Helsinki Slovenia, et Matevž Krivic, ancien juge à la Cour constitutionnelle de Slovénie et représentant légal de l'association des Effacés.

(11) Le ministère de l'Intérieur n'a pas souhaité rendre publique la liste des personnes effacées.

(12) Socialdemokratska stranka Slovenije (le parti social-démocrate).

(13) Entretien avec Matevž Krivic.

*Des conséquences politiques inattendues*

Dès la décision de la Cour constitutionnelle d'avril 2003, les partis de droite ont violemment critiqué l'idée de redonner un statut aux personnes effacées; ils ont également annoncé des coûts exorbitants de réparations, en faisant des calculs contestables et avant même que les intéressés ne les formulent. Le gouvernement de centre-gauche d'Anton Rop s'employa à faire passer un texte, mais l'opposition, à l'origine de l'effacement, brandit la menace d'un référendum si le Parlement était amené à légiférer sur ce problème. La volonté d'organiser un tel scrutin apparaissait comme un acte symbolique car il fallait que le Parlement, dominé par les partis au pouvoir (LDS (14), centre-gauche et ZLSD (15), anciens communistes), y donne une réponse favorable. De plus, l'organisation d'un référendum sur un sujet portant sur les droits de l'homme n'était pas sans risque politique pour ses initiateurs, car il s'inscrivait en contradiction avec la décision de la Cour constitutionnelle.

Pourtant, le 3 décembre 2003, Janez Janša parvint à obtenir le soutien d'un tiers des députés, minimum requis pour organiser un référendum. L'affaire prit une tournure encore plus spectaculaire lorsque le président du Parlement, Borut Pahor, également chef, à cette époque, du parti ZLSD, fit connaître la position de l'Assemblée avec une journée de retard, vice de procédure qui provoqua l'annulation de la réponse de la totalité des députés et, de ce fait, permit l'organisation du référendum (16).

La campagne électorale fut étonnante, puisque le gouvernement, les députés du LDS, du ZLSD et certains de partis centristes, le Président de la République Janez Drnovšek, mais aussi l'ancien Président Milan Kučan appelèrent tous à le boycotter. Les médias soutinrent cette position. Malgré cela, le 4 avril 2004, près de 30 % des Slovènes participèrent au scrutin et 95 % d'entre eux se prononcèrent contre la loi. Au soir du vote, Janša déclara que les «*résultats étaient superbes, encore meilleurs que ceux du plébiscite de 1990*» (17).

Ce scrutin, au départ impossible tant par rapport à la configuration politique du Parlement que dans sa légalité même, a considérablement renforcé la position du SDS et de la droite en général. Lors des législatives du 3 octobre 2004, le parti de Janša fut l'unique formation politique qui augmenta sensiblement son score : de 15 % en 2000, il passa à 29 % en 2004. A l'inverse, le LDS passait de 34 % à 23 %; l'autre parti conservateur, le NSi (18), restait

(14) Liberalna demokracija Slovenije (le parti libéral-démocrate de Slovénie).

(15) Združena lista socialnih demokratov (liste unie des sociaux-démocrates).

(16) STA (Slovenska Tiskovna Agencija, agence de presse). Le 23 décembre 1990, 88 % des Slovènes (mais avec un taux de participation de 92 %) avaient approuvé la déclaration d'indépendance par plébiscite. Or, le terme «plébiscite» est utilisé lorsqu'il s'agit de modifier la structure politique d'un territoire. La comparaison avec le scrutin pour régulariser la situation des Effacés n'est donc pas adaptée.

(17) STA (Slovenska Tiskovna Agencija, agence de presse), 4 avr. 2004.

(18) Nova Slovenija (Nouvelle Slovénie).

stable à 9 % et le parti d'extrême droite, le SNS (19) de Zmagó Jelinčič n'augmentait que de 4 % à 6 % (20). Preuve que l'affaire des « effacés » joua un rôle non négligeable dans l'issue des législatives, le SDS ne dépassait pas les 15 % d'intentions de vote au mois de janvier 2004, contre 22 % pour le LDS. En avril, après la campagne électorale et le résultat du référendum, le SDS rejoignit le parti au pouvoir et profita d'autres éléments – usure du pouvoir depuis mars 1992, accusations de corruption et d'arrogance, critiques contre la politique sociale – ce qui lui permit de gagner au mois d'octobre suivant.

### *Autres affaires avec les non-Slovènes*

L'affaire des « effacés » n'a pas été la seule à porter préjudice aux ressortissants des autres républiques yougoslaves : l'État slovène a aussi confisqué les logements militaires des anciens officiers de l'armée fédérale et les a privés de pensions de retraite contrairement à ce que prévoyaient les accords de Brioni (21). L'organisation *Monitor Helsinki* estime que, entre la fin de l'année 1991 et septembre 1992, le gouvernement, qui avait confisqué d'anciens logements appartenant à l'armée fédérale, a expulsé 1 200 familles qui y résidaient. Elle dit posséder une liste de 800 familles victimes de ces évictions, représentant entre 3 500 et 4 000 personnes. Il semble que les militaires qui s'installèrent lors de la période du moratoire furent expulsés, alors qu'ils souhaitaient s'installer en Slovénie pour des raisons personnelles ou pour fuir la guerre naissante dans le reste de la Yougoslavie. De même, le gouvernement supprima illégalement les pensions de retraite à près de 500 officiers de l'armée fédérale établis depuis longtemps en Slovénie.

La construction d'une mosquée à Ljubljana pose problème car les partis de droite diffusent l'idée que son édification favoriserait l'essor du terrorisme islamiste. Depuis 1970, l'idée de construire une mosquée dans la capitale slovène est une idée récurrente : lors d'une visite, le colonel Kadhafi, le dirigeant libyen, avait émis le souhait d'en financer la construction. Plus de trente ans après, les quelque 50 000 musulmans de Slovénie (2,5 % de la population totale) attendent toujours la construction d'un lieu de culte.

En décembre 2003, la municipalité de Ljubljana avait majoritairement décidé de mener à bien le projet : Danica Simšič, élue en 2002 sous la bannière du ZLSD (anciens communistes et réformateurs), a fait adopter la localisation en dépit d'une farouche contestation des partis d'opposition. A la suite de ce vote, un conseiller municipal indépendant, Mihael Jarc, a lancé une campagne de signatures pour organiser un référendum dans la capitale slovène contre cette construction, et a recueilli près de 12 000 signatures à Ljubljana. Véritable porte-parole des opposants à la mosquée, Jarc

(19) Slovenska narodna stranka (le parti national slovène).

(20) D'après RVK, Republiška volilna komisija (Commission électorale de la république de Slovénie).

(21) Les accords de Brioni du 7 juillet 1991 prévoyaient un moratoire de trois mois de la proclamation de l'indépendance slovène ; en contrepartie, l'armée fédérale devait quitter la Slovénie dans les trois mois.

s'est présenté aux élections législatives de l'automne 2004 sous la bannière du SLS (22) (centre-droit) (23); on pouvait voir un panneau d'interdiction de mosquée sur son affiche électorale. Or, l'emplacement est l'argument le plus utilisé pour s'opposer à la construction : le projet retenu se trouve dans le quartier de Trnovo, au sud de la ville, à proximité de l'autoroute, mais sans sortie, à quelques mètres d'une grande déchetterie et dans une zone inondable (24). En dépit de sa mise en route administrative, le projet reste bloqué.

\* \*  
\*

La notion d'ennemi existe en Slovénie parce que l'identité nationale s'est construite contre un autre peuple. Le pays fut intégré à un Etat slave en 1918 pour échapper à l'Autriche. Il obtint son indépendance en 1991 d'abord contre les Serbes que par volonté de donner un Etat à une entité nationale, à la différence de la Croatie. De plus, ceux qui n'étaient pas communistes durent s'exiler ou furent réduits au silence jusqu'en 1991.

L'avènement d'une démocratie, même imparfaite, a permis l'expression de toutes les sensibilités politiques. Les opposants au communisme se sont regroupés dans des partis à droite et sont depuis lors animés d'un esprit de revanche : contre les Serbes d'abord, coupables d'avoir attaqué la Slovénie lors de l'indépendance; contre les communistes ensuite, vus comme les ennemis de la démocratie et rendus coupables de nombreux massacres, notamment après guerre; contre les musulmans, à présent soupçonnés de menacer la sécurité du territoire, mais aussi le rôle de l'Eglise catholique. Bien que la Slovénie soit un Etat laïc, cette dernière n'a pas hésité à s'inviter dans le débat politique, lorsque les questions ethniques étaient discutées.

Parallèlement, la médiatisation et la politisation de crimes commis après la Seconde Guerre mondiale contribuent à stigmatiser certaines catégories de la population. Pas un jour ne passe sans que les médias ne fassent leurs titres sur des commémorations, des déclarations de responsables politiques, principalement des partis de droite. Il est certain que le travail des historiens reste entier sur ces crimes, puisque le régime communiste ne les a évidemment pas évoqués et que les dirigeants de l'après-indépendance ont essayé de créer une société consensuelle. Or, ces événements sont traités par les politiques et non par les historiens, auxquels, de surcroît, le gouvernement ne donne pas les moyens de mener à bien des recherches, notamment pour essayer de comptabiliser le nombre de victimes.

(22) Slovenska Ljudja Stranka (le parti populaire slovène).

(23) STA, 26 sept. 2004.

(24) Entretiens avec Drago Kos, professeur à la Faculté des Sciences sociales de Ljubljana, et Milan Orožen-Adamič, directeur de l'Institut de géographie de Ljubljana, actuellement ambassadeur en Croatie.

Toutes ces affaires attestent l'importance des enjeux ethniques en Slovénie, qui ont longtemps été sous-estimés par les autorités pour faire bonne figure face à l'Union européenne. Elles démontrent aussi l'ambivalence de la position géographique et politique du pays, entre Alpes et Balkans.

# QUELLES OPTIONS POUR L'UKRAINE?

## RÉVOLUTION ORANGE ET NOUVELLES PERSPECTIVES DE SÉCURITÉ

PAR

TÉTYANA BOBURKA (\*)

ET

STÉPHANE DELORY (\*\*)

Depuis l'indépendance, la priorité de la politique étrangère de l'Ukraine a été de s'affranchir de la tutelle trop pesante de Moscou. Le rapprochement avec les institutions occidentales a naturellement été l'une des principales options retenues, même si, dans les faits, l'instauration d'une sorte de partenariat privilégié avec les Etats-Unis s'est révélée être le chemin le plus rapide pour sortir de l'orbite russe. L'adhésion à l'OTAN, devenue dix ans plus tard une question d'actualité, a pu sembler en être un complément naturel, mécaniquement flanqué d'un projet d'adhésion à l'Union européenne. Les hésitations du gouvernement Koutchma, qui grippent le processus au tournant des années 2000, connaissent une fin opportune avec la Révolution orange, laissant accroire durant quelques mois à une réédition heureuse des processus transitionnels connus quelques années plus tôt en Europe centrale. Il apparaît pourtant que les situations ne sont en rien comparables et que la complaisance du Kremlin a, en cette occasion, été quelque peu surestimée par les différents partenaires. La Russie de Vladimir Poutine n'est plus celle de Boris Elstine et aux lendemains soyeux d'une nouvelle révolution de velours a succédé une grave crise politique interne, doublée d'une intense pression russe, d'une brutalité et d'une ampleur rarement atteinte depuis la dislocation de l'URSS.

### ÉTATS-UNIS-UKRAINE : RELATION STRATÉGIQUE OU INSTRUMENTALISATION ?

#### *Etats-Unis, OTAN, Ukraine : les premières étapes du rapprochement*

Le processus de rapprochement entre les Etats-Unis et l'Ukraine a suivi une évolution tortueuse. Initialement fondés sur la nécessité, les relations

(\*) Doctorante allocataire au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(\*\*) Chercheur au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

entre les deux pays s'orientent rapidement vers une sorte de complémentarité. Si les premiers échanges militaires sont remarquablement précoces, puisqu'ils commencent dès 1992, c'est surtout dans le cadre des programmes de réduction des armements nucléaires que l'Ukraine apparaît être pour Washington un partenaire incontournable, relativement coopératif. Les Accords trilatéraux signés entre la Russie, les États-Unis et l'Ukraine, puis la ratification de START I et du Protocole de Lisbonne permettent le démantèlement de l'arsenal nucléaire ukrainien – processus qui s'accompagne d'un certain nombre de compensations de la part des deux autres partenaires. Au-delà de l'assistance financière décidée par le Sénat américain à partir de 1993 – 300 millions de dollars – et renouvelée sur des bases annuelles à partir de 1995 – plaçant ainsi l'Ukraine au troisième rang des bénéficiaires de l'assistance américaine –, l'aide américaine se signale surtout par une garantie de sécurité – Accords trilatéraux – assurant l'intégrité du territoire ukrainien, y compris les zones alors revendiquées par la Russie – région de Sébastopol (1). En 1995, la *National Security Strategy* américaine établissait d'ailleurs une nette différenciation entre les objectifs de Washington vis-à-vis, d'un côté, de la Russie et de l'Ukraine et, de l'autre, des autres républiques de la CEI, reflétant ainsi le statut particulier du pays dans la stratégie américaine.

L'intégration aux structures atlantiques représente pour Kiev et Washington un autre axe de rapprochement, qui s'inscrit, pour le premier, dans la recherche d'un nouvel environnement de sécurité et, pour le second, dans la politique de stabilisation par l'élargissement. Dès 1992, l'Ukraine engage 400 hommes aux côtés des forces de l'ONU dans le règlement du conflit en Yougoslavie. Les forces ukrainiennes sont ensuite pleinement intégrées à l'IFOR, puis à la SFOR et enfin à la KFOR, sanctionnant ainsi un rapprochement *de facto* avec les structures de l'OTAN. Parallèlement, Kiev adhère au Conseil de coopération Nord-Atlantique, puis du Partenariat pour la paix en 1994. Lors du Sommet de l'OTAN de Madrid (juillet 1997), une Charte de partenariat spécifique établit un régime de coopération structurée entre l'Ukraine et l'OTAN, puis, en 2002 (Sommet de Prague), un Plan d'action OTAN-Ukraine finalise la phase de rapprochement et engage le processus d'adhésion (2).

Indissociables, la coopération stratégique avec les États-Unis et le processus d'adhésion semblent pourtant connaître une progression distincte. Car si, d'un côté, l'Alliance, poussée par les États-Unis, reconnaît à l'Ukraine un droit à l'adhésion dès 2002, les relations entre Kiev et

(1) Lors de la crise gazière de l'hiver 2005-2006, Kiev a menacé d'invoquer la garantie de sécurité américaine en arguant que la Russie, qui a offert une garantie équivalente lors des accords de 1995, violait ses engagements en exerçant un chantage portant atteinte à la sécurité de l'Ukraine et en refusant de payer un prix juste pour le stationnement de sa flotte en Crimée. Cf. Alexandre CÈDRE, «Guerre du gaz : Kiev joue la montre», *Le Figaro*, 31 déc. 2005.

(2) Plan d'Action OTAN-Ukraine, disponible sur le site Internet [www.nato.int/docu/fonda/b021122a.htm](http://www.nato.int/docu/fonda/b021122a.htm).

Washington se refroidissent sensiblement lors du second mandat de Koutchma (1999-2004). Cette tendance est liée au net assouplissement de la politique russe à l'égard de l'Ukraine (3), mais aussi à des accusations américaines de violations d'embargos – vente de radars de surveillance du champ de bataille à l'Iraq – et d'atteintes aux droits de l'homme, ainsi qu'à la lenteur des réformes économiques – auxquelles l'aide américaine reste conditionnée –, à l'absence de liberté des médias, au fort niveau de corruption du pays et à diverses affaires de trafic d'armes. Les tensions persistent jusqu'en 2004, en dépit de gestes de conciliation venus de Kiev, tel que l'envoi d'unités NBC au Koweït durant les prémices de l'intervention en Iraq, puis d'un contingent intégré aux forces d'occupation de la coalition.

Le Plan d'action OTAN-Ukraine reflète lui aussi l'insatisfaction américaine à l'égard de Leonid Koutchma et de son équipe. Le Plan d'action et ses annexes successives, présentées en 2003 et 2004 (4), forment un document remarquablement intrusif, qui porte autant sur la transformation nécessaire des forces armées ukrainiennes que sur la normalisation de la société civile et politique locale, selon les normes américaines. L'adhésion n'est pas explicitement conditionnée à la mise à niveau des forces armées, mais avant tout à un ensemble de réformes portant autant sur la démocratisation et la libéralisation de la société que sur la transformation du système économique.

### *Etats-Unis et Révolution orange*

La Révolution orange apporte une rupture bienvenue dans ce qui se dessine comme une impasse. Sans dénier le rôle que la population ukrainienne a joué dans la transition démocratique, la possibilité d'une telle transition paraît avoir été largement anticipée de l'autre côté de l'Atlantique. L'investissement américain dans le processus d'évolution démocratique ukrainien est en effet antérieur à la Révolution orange. Par le biais d'agences officielles – Agence du développement international et Fonds national de la démocratie sponsorisant des ONG américaines présentes sur le terrain, comme Freedom House, International Institute (5) –, d'aides financières aux ONG internationales et locales actives sur le terrain, les États-Unis ont favorisé la maturation et la diffusion d'un sentiment démocratique à travers le pays. S'il est encore difficile d'établir dans sa totalité la nature exacte de l'investissement américain dans la Révolution orange et l'impact réel de l'action des ONG réformistes, l'irruption d'un candidat démocrate crédible, ouvertement pro-occidental et désireux de relancer le

(3) Taras KUZIO, *EU and Ukraine, a turning point in 2004?*, Institut d'étude de sécurité de l'Union européenne (*Occasional Paper* n° 47), nov. 2003.

(4) NATO-Ukraine 2003, Target Plan in the framework of the NATO-Ukraine Action Plan et NATO-Ukraine 2004, Target Plan in the Framework of the NATO-Ukraine Action Plan.

(5) Dmitri TRENIN, *Vneshnee vmeshatel'stvo v sobytiia na Ukraine i rossiisko-zapadnye otnosheniia*, Carnegie Moscow Center, fév. 2005.

processus de réforme, est une coïncidence pour le moins heureuse. Dès lors que le régime de Leonid Koutchma ne répondait plus aux attentes de Washington – tant en termes de réformes internes que de fiabilité en termes de politique internationale –, Victor Iouchtchenko a semblé devoir devenir le candidat «naturel» des Etats-Unis.

Lors des élections présidentielles ukrainiennes de 2004, la réaction des Etats-Unis est remarquablement tranchante : le 24 novembre 2004, Colin Powell réfute officiellement les résultats du scrutin, arguant de fraudes, et en demande la révision. L'ambassade américaine exerce de son côté des pressions ouvertes sur les administrations locales pour prévenir toute reconnaissance officielle. Sont également adoptées d'autres mesures, plus sectorielles, visant directement l'*establishment* en place. Ainsi, des menaces de suspensions sélectives de visa ont été adressées à l'encontre des officiels soupçonnés d'être impliqués dans les fraudes. Enfin, un lien ferme est établi entre la poursuite de l'assistance financière américaine et le «bon» fonctionnement du processus électoral, mesure qui contribue alors probablement à éroder la capacité de résistance des administrations en place face à la fronde populaire.

Cette approche intrusive ne vise officiellement qu'à favoriser la transition vers un système politique plus transparent, fondé sur l'économie de marché, compatible avec les institutions atlantiques et répondant aux normes démocratiques que Washington promeut activement autour du monde. En l'absence d'analyse documentée sur le sujet, l'hypothèse – très défendue dans les *think tanks* conservateurs américains – selon laquelle l'inclusion de l'Ukraine dans la sphère d'influence occidentale viserait directement à saper les positions régionales de la Russie et à prévenir une résurgence de sa puissance militaire et économique ne peut être ni avalisée, ni exclue. Il demeure toutefois exact que la transition démocratique en Ukraine est lourde de conséquences pour toute la région, en particulier si le nouveau gouvernement réussit à imposer un ensemble minimal de réformes, à maintenir une réelle cohésion nationale et à lever les actuels blocages économiques. Dans ce cas de figure, les bénéfiques éventuels de la révolution ukrainienne apparaîtront certes comme le produit d'une heureuse transition démocratique, mais surtout comme la résultante positive d'une modification des rapports de forces régionaux entre Russes et Américains. Un retournement d'alliance en Ukraine aurait des conséquences militaires et stratégiques lourdes pour la Russie, qui se verrait privée d'un débouché naturel vers le sud et se trouverait soumise à une pression croissante de la part de la puissance américaine.

### *L'avenir du processus d'adhésion*

Suite d'un long processus entamé au lendemain de l'indépendance ou récompense pour service rendu, l'OTAN montre dès les lendemains de la

Révolution orange une grande réceptivité à la nouvelle politique du gouvernement Iouchtchenko, ouvertement orientée vers une adhésion rapide à l'Alliance. Dès avril 2005 l'instauration d'un dialogue intensifié sur la demande d'adhésion de l'Ukraine est formalisée à Vilnius, à l'issue de la réunion de la Commission OTAN-Ukraine. La perspective d'adhésion reste toutefois conditionnée à la poursuite des réformes entamées par Victor Iouchtchenko.

L'approche retenue par les responsables de l'Alliance et par les dirigeants ukrainiens soulève toutefois des interrogations, en particulier du fait de l'absence de perspective politico-stratégique associée à une éventuelle adhésion. Toute référence au rééquilibrage stratégique entre l'Alliance et la Russie, implicite à l'adhésion, semble ainsi exclue du discours des deux partenaires. A simple titre d'exemple, un récent débat entre Jamie Shea et trois experts sur les conséquences de la Révolution orange sur le processus de demande d'adhésion ne traite de la question russe que durant deux minutes et deux secondes, sur un entretien dépassant trente-trois minutes, et se borne à constater que l'Ukraine doit être un pont entre la Russie et l'OTAN dans la perspective d'une coopération approfondie entre ces deux pays et l'organisation (6). La seule présence de la flotte russe en Crimée pose en soit un dilemme auquel l'Alliance, n'entendant pas s'immiscer dans les disputes russo-ukrainiennes sur le statut de presqu'île de la Crimée et sur la base de la flotte russe – les deux Etats étant supposés résoudre ces différents par eux-mêmes –, refuse de se confronter. Enfin et surtout, la question des garanties de sécurité qui pourraient être offertes à l'Ukraine restent soigneusement occultées, autant par rapport à la Russie que par rapport à la zone caucasienne ou à l'Asie centrale. Au regard des pressions croissantes de Moscou, la pertinence et la crédibilité d'une telle garantie peut être posée, en particulier si les Etats-Unis se révèlent incapables de protéger l'Ukraine de ce type de politique de force, alors qu'ils ont eux-mêmes offert une garantie de sécurité à Kiev dans le cadre des accords de dénucléarisation de 1995.

Si l'on peut supposer qu'une adhésion ukrainienne à l'OTAN ferait l'objet d'un accord préalable de la Russie, l'extension de la garantie de sécurité

(6) Débat tenu entre Jamie Shea, Oleksandr Sushko (directeur du Center for Peace Conversion on Foreign Policy of Ukraine), James Sherr (Conflict Studies Research Centre, UK Defence Academy) et Lichel Durey (NATO Defense and Documentation Centre, Kiev), sur le thème «Nato and Ukraine after the Orange Revolution», Bruxelles, nov. 2003, disponible sur le site Internet [www.nato.int](http://www.nato.int). La non-évocation de la Russie comme partenaire ou adversaire peut déjà être remarquée avant la Révolution orange. Ainsi, le Livre blanc de la défense de 2004 cite explicitement les problèmes frontaliers comme des atteintes directes à la sécurité nationale – faisant implicitement référence à la Russie, mais ne nomme cette dernière qu'une seule fois dans le document, pour rappeler la profondeur de la relation entre les deux Etats : «*at the same time, while gradually implementing the strategic national course towards integration to the European community, close cultural, historic and economic ties, good-neighbour relations with Russia and other States of the CIS will remain among key elements of Ukraine's foreign policy*», *Ukraine's Strategic Defence Bulletin until 2015 (Defence White Paper)*, Kiev, 2004, disponible en anglais sur le site Internet [merln.ndu.edu/whitepapers/Ukraine\\_Eng-2004.pdf](http://merln.ndu.edu/whitepapers/Ukraine_Eng-2004.pdf).

atlantique vers un pays tel que l'Ukraine pose de très sérieuses questions quant à la crédibilité d'une alliance qui s'est jusqu'à présent illustrée par son incapacité à protéger ses partenaires face à des menaces purement régionales. La faillite de l'Alliance dans la gestion des demandes d'assistance turques en 2003 (7) devrait l'inciter à la plus grande prudence dans l'expression de ses garanties de sécurité concernant un pays aussi exposé que l'Ukraine. En outre, en admettant que la rhétorique ukrainienne, qui postule une égalité relative des liens de sécurité entre elle-même, la Russie et l'OTAN, reflète bien une posture stratégique véritable, le processus d'adhésion expose Kiev à certaines déconvenues. En l'absence de véritable volonté commune des alliés – notamment européens – d'élargir l'Alliance jusqu'à son territoire, les garanties dont elle bénéficiera risquent de ne dépendre que du bon vouloir de Washington et de l'état des relations russo-américaines. De fait, le rapprochement Ukraine-OTAN résultant pour l'essentiel d'une volonté délibérée de Washington de renforcer son influence à l'est, l'Alliance apparaît surtout comme un cheval de Troie, privé de vocation propre, et l'Ukraine comme un instrument explicitement utilisé contre la Russie.

L'attitude de la Russie à l'égard de la Révolution orange devenant de jour en jour plus explicite, il n'est pas forcément dans l'intérêt des Etats-Unis d'accentuer outre-mesure le rapprochement stratégique avec l'Ukraine. Les déclarations de bonne volonté à l'égard de la Russie entendues à Kiev, après que les effervescences de la révolution furent retombées, ont semblé traduire une prise en compte plus réaliste – quoique trop tardive – du rapport de force entre Russes et Américains dans la région. La réaction à long terme des autorités ukrainiennes face au chantage gazier de l'hiver 2005-2006 devrait d'ailleurs être révélatrice de la réalité de ce rapport de force. A l'extrême, il est possible que l'intégration au sein de l'OTAN, à laquelle tous les gouvernements successifs avaient aspiré jusqu'en 2005, ne reste plus d'actualité, une telle démarche représentant potentiellement un *casus belli* politique à l'égard de Moscou. L'élection d'une majorité pro-russe (Parti des régions) aux élections législatives de mars 2006 pourrait permettre de régler la question en douceur. D'une manière générale, le maintien d'une sujétion stratégique relative à l'égard de Moscou, contrebalancée par une plus grande indépendance économique et politique, reste probablement l'un des moyens les plus sûrs de sortir l'Ukraine de l'orbite russe. Les Etats-Unis, qui sont restés discrets lors de la crise gazière et incitent l'Union européenne à accentuer son aide à l'Ukraine, pourraient être tentés de jouer cette carte.

(7) L'activation de l'article 4 par la Turquie le 10 février 2003, lors de la crise iraquienne, a provoqué de très graves dissensions au sein de l'Alliance et démontré sa désunion dans la perception des menaces régionales ne mettant pas en jeu la sécurité de la majorité des Etats membres.

A moyen terme, au-delà des résultats des élections de mars 2006 et sauf à pousser la Russie à une réaction extrême, Washington dispose à son égard des instruments traditionnels de la coercition diplomatique, mettant le Kremlin en devoir de choisir entre la moins bonne solution et la pire. Une opposition trop marquée de la Russie à la poursuite des réformes en Ukraine risque ainsi de contraindre celle-ci à rechercher un alignement plus prononcé avec son allié occidental, la réactivation du processus d'adhésion restant ouvert, ne serait-ce que par le biais d'une association privilégiée entre l'Ukraine et l'OTAN. A l'inverse, l'acceptation tacite du rapprochement avec les structures européennes et transatlantiques expose la Russie à voir s'implanter des concurrents économiques en mer Noire, mais aussi à tolérer que l'Ukraine devienne un foyer d'infection «révolutionnaire» à destination de la CEI. Sans présumer de la réaction future de Moscou et du rapport de force final établi avec les États-Unis, la Révolution orange représente une arme dans les mains de Washington et finalement, dans ce contexte précis, un cadeau bien embarrassant pour l'Ukraine, devenue un instrument d'influence entre son ancien et son nouveau protecteur.

#### UNION EUROPÉENNE ET UKRAINE : UNE RELATION INCERTAINE

Si la politique de rapprochement avec l'Union passe initialement derrière la relation stratégique entretenue autour du binôme États-Unis-OTAN, vitale en termes de sécurité, l'adhésion à l'Union européenne (UE) devient rapidement l'une des principales thématiques de la politique étrangère ukrainienne. L'adhésion à l'Union est perçue comme une priorité de sécurité par le gouvernement Koutchma (8), mais essentiellement en complément à l'adhésion à l'Alliance. L'ampleur des réformes engagées reste cependant mesurée. Les critères de convergence, qui exigent l'adoption de réformes profondes, ne favorisent d'ailleurs pas un changement de priorité, en dépit d'un agenda ambitieux – adhésion à l'horizon 2015. Le maintien d'un gouvernement réformateur ne signifierait pas pour autant que l'adoption des réformes serait facilitée. L'administration n'a pas été fondamentalement

(8) *Ukraine's Strategic Defence Bulletin until 2015...*, op. cit. : «Ukraine is a European country; therefore its security is closely linked to Europe's security, while its economic growth is grossly linked to international economic cooperation. That is why intensive cooperation with NATO and EU as well as with our strategic partners will foster implementation of Ukraine's national interests [...]. Ukraine considers the processes of NATO and EU enlargement as essential prerequisites for improving the security environment around Ukraine. Generally speaking, the analysis of the condition and tendencies of development of the military/political situation, as well as of potential threats to Ukraine's military security, shows that the participation of our State in UN and OSCE, implementation of the Ukraine-NATO Special Partnership Charter, Ukraine-NATO Action Plan, Ukraine-EU Partnership and Cooperation Agreement, as well as the probability of adherence to the relevant guarantees by the nuclear states do not fully ensure [c'est nous qui soulignons] adequate level of military security for Ukraine. Therefore, Ukraine's activity in implementation of its strategy of integration into the Euro-Atlantic and European security and cooperation structures and future membership in NATO and the EU continued to be the main priorities of Ukraine's foreign policy».

remaniée par la Révolution orange, alors que les jeux de pouvoir, qui ont vu choir successivement les gouvernements Timochenko et Yekhanourov, replacent les réformes dans un cadre plus vaste et plus conflictuel, incluant les rapports avec la Russie, les questions énergétiques, la restructuration industrielle, l'influence des oligarchies et les ambitions personnelles (9).

La réponse de l'Union aux tentatives de rapprochement de l'Ukraine s'est inscrite dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV), qui vise avant tout à l'approfondissement des relations économiques et non à l'intégration. Par certains de ses aspects cependant, notamment l'alignement des législations sur les acquis communautaires, la PEV peut également être perçue comme une politique de convergence, n'excluant pas l'adhésion (10). Kiev considère ainsi la PEV et le Plan d'action Union européenne-Ukraine qui l'accompagne comme un biais devant lui permettre l'adhésion. Le Plan d'action, conçu avant la Révolution orange, a été complété en février 2005 par une Liste additionnelle attendue par les Ukrainiens comme une réponse positive à l'évolution démocratique du pays, mais essentiellement élaborée, côté européen, comme un simple complément au Plan initial. Une certaine déception a ainsi été ressentie (11), alors même que la Liste marque une reconnaissance explicite du rôle particulier du pays au regard des autres membres de la CEI, accentuant notamment le volume d'investissement européen – 50 % des prêts de la Banque européenne d'investissement attribués à la CEI, soit 250 millions d'euros, sur un total de 500, concernant désormais l'Ukraine (12). Le sentiment exprimé en Ukraine n'est pourtant pas infondé, la crise gazière ayant été l'occasion, à Bruxelles, de signifier à nouveau à Kiev que la question de l'adhésion n'était pas encore – si elle l'a jamais été – d'actualité.

La résurgence de conflit énergétique entre l'Ukraine et la Russie (décembre 2005-janvier 2006), qui a mis en relief la vulnérabilité de l'Europe face à un fournisseur énergétique monopolistique, pourrait permettre au Plan d'action et à la Liste de trouver un nouveau souffle, en accélérant le repositionnement de Kiev de simple pays associé en partenaire privilégié. L'introduction de la modernisation des infrastructures de transit énergétiques ukrainiennes dans la stratégie européenne aurait ainsi pu être un axe d'action, offrant des voies de ravitaillement alternatives à l'Europe et renforçant la position de Kiev face à Moscou. La passivité de Bruxelles dans

(9) «Ukraina-ES: barometr pokazui», *Zerkalo Nedeli*, 15-21 oct. 2005, disponible sur le site Internet [www.zn.kiev.ua](http://www.zn.kiev.ua).

(10) Alexandra GOUJON, «La politique de voisinage de l'Union européenne avec la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine», *Questions internationales*, n° 16, nov.-déc. 2005.

(11) Selon Boris Tarassiouk, ministre ukrainien des Affaires étrangères, cette absence de perspective tient moins aux éventuelles insuffisances de l'Ukraine qu'aux désaccords internes à l'Union sur l'agenda de l'élargissement – notamment l'opposition de la France et de l'Allemagne. Cf. Valentina ROMANOVA, «Evropeiskaia integraciia Ukrainy glazami evropeiskogo soobchchestva», 21 juin 2005, disponible sur le site Internet [dialogs.org.ua](http://dialogs.org.ua).

(12) Marius VAHL, *Fast forward for EU-Ukraine relations*, Centre for European Policy Studies, mars 2005.

la gestion de la crise énergétique (*cf. infra*) laisse cependant planer un doute sur la volonté réelle des Européens de jouer Kiev contre Moscou, voire simplement de soutenir la première. Bruxelles a ainsi déclaré, rappelant le soutien de l'Europe à la Révolution orange et le mettant en perspective avec le conflit gazier : « *les choses sont complètement différentes. L'an dernier, nous étions confrontés à des fraudes électorales. Il s'agit cette fois d'un conflit bilatéral entre la Russie et l'Ukraine* » (13). Dans l'état actuel des choses, seule l'abrogation de l'accord gazier russo-ukrainien sanctionnant la fin de la crise gazière permettrait de réinitialiser une quelconque politique énergétique avec l'Ukraine.

De fait, nombre de pays européens sont tentés de jouer la carte russe, qui, dans son ensemble, reste plus prometteuse et moins risquée que la carte ukrainienne. Si la politique de force et de chantage du Kremlin a été vivement condamnée lors de la crise gazière, l'Union ne semble pas capable de faire preuve d'unité politique dans le traitement de la question russo-ukrainienne – en particulier au niveau énergétique –, ce qui amoindrit fondamentalement sa capacité à promouvoir les intérêts de Kiev dans une situation d'opposition frontale de la Russie. La promptitude avec laquelle Bruxelles a accepté l'accord russo-ukrainien du 4 janvier 2006, négligeant ses aspects les plus léonins, traduit finalement la relativité de l'intérêt stratégique de l'Ukraine. Si une alternative doit être trouvée à l'égard du monopole énergétique russe, comme le prétend Bruxelles, il est douteux que l'Union puisse l'imposer contre Moscou. Il est ainsi probable que la solution au rapprochement de l'Ukraine et de l'Europe passe obligatoirement par le Kremlin, indépendamment de la volonté des deux partenaires de coopérer.

#### LA RUSSIE, UN «PARTENAIRE» INÉLUCTABLE

##### *La remise en cause d'une relation historique ?*

Depuis l'indépendance, les relations russo-ukrainiennes demeurent empreintes de méfiance. La perte de contrôle ce territoire, considéré comme partie de l'étranger proche, est perçue à Moscou comme un revers, alors que l'immixtion du Kremlin dans la politique interne ukrainienne est perçue à Kiev comme une menace constante contre les intérêts nationaux. La politique de balancier entre la Russie et l'Occident exercée pendant des années par Kiev traduit l'ambiguïté d'une relation fondée sur la nécessité et la méfiance.

L'interdépendance des deux pays, notamment en terme énergétiques, a longtemps obligé les deux parties à composer. L'Ukraine disposait d'un puissant moyen de négociation avec la Russie, une part importante des infrastructures d'exportation gazières transitant par son territoire. Cepen-

(13) Pierre AVRIL, « Bruxelles rechigne à s'impliquer dans le conflit », *Le Figaro*, 3 janv. 2006.

dant, si Kiev a longtemps tenté de jouer l'Ouest contre l'Est, le régime Koutchma-Ianoukhovitch représentait pour Moscou une perspective de continuité. A l'inverse, l'élection potentielle d'un candidat réformiste est apparue comme une menace directe non seulement contre les intérêts régionaux de la Russie, mais également vis-à-vis de sa propre sécurité. Dans ce sens, la bipolarisation de l'élection de 2004 entre deux camps, l'un soutenu par l'Ouest et l'autre soutenu par Moscou, recoupe une certaine réalité. En toute logique, les Russes ont abondamment financé la campagne électorale de Victor Ianoukhovitch – la somme se monterait, selon des sources américaines, à 200 millions de dollars (14) – et multiplié les signes de soutien et de confiance au candidat.

La concomitance de l'élection de Victor Iouchtchenko et d'un éventuel rapprochement de l'Ukraine et de l'OTAN représenterait un échec stratégique majeur. La Russie perçoit, probablement à juste titre, la succession de révolutions qui secoue les régimes de sa zone d'influence comme une tentative d'encerclement délibérée des Etats-Unis. Dès lors, les déclarations lénifiantes des nouveaux responsables politiques ukrainiens sur le maintien d'un lien stratégique fort entre la Russie et l'Ukraine ne recouvrent qu'une réalité partielle. S'il est vrai que Kiev a pleinement conscience qu'elle ne peut – ni ne doit – dissoudre sa relation privilégiée avec la Russie, il n'est pas certain que Moscou donne le même sens à ce lien.

L'Ukraine a longtemps été une extension naturelle de la Russie. En terme de sécurité, nombre d'industries de défense sensibles y étaient implantés – certaines le sont encore –, ainsi que des éléments vitaux de l'arsenal stratégique. Si l'éclatement de l'URSS a profondément modifié la situation, certaines interpénétrations subsistent, alors que, en termes géographiques, l'Ukraine reste un élément vital dans le contrôle de la mer Noire et dans l'accès aux Balkans, ainsi que l'un des lieux de transit principal des matières premières énergétiques russes. Bien que les relations entre Ukraine et Russie ne se posent plus en termes de profondeur stratégique ou de menace militaire, la dureté de la réaction russe à la transition démocratique démontre que la question du contrôle politique du partenaire mineur par le partenaire majeur demeure centrale dans l'approche russe. La seule gestion des futures routes de transit pétrolier et gazier ne peut tourner à l'avantage de la Russie que si l'Ukraine lui apporte un certain soutien. 80 % des exportations gazières russes transitent encore par l'Ukraine et la construction de routes alternatives – Blue Stream Russie-Turquie, gazoduc baltique Russie-Allemagne – reste un processus long et onéreux. Inversement, l'irruption de l'Ukraine comme route alternative aux actuelles routes russes – *pipeline* Odessa Brody exploité dans le sens sud-nord, défavorable à la Russie – pose une menace directe sur la maîtrise russe des flux régionaux.

(14) Ariel COHEN, «The lessons of Ukraine: Russia's growing influence in Eurasia», *Executive Memorandum* (Heritage Foundation), n° 949, 1<sup>er</sup> nov. 2004.

### *Une révolution inacceptable*

Concédant sa défaite devant les urnes, le Kremlin n'a pas été long à démontrer aux responsables de la Révolution orange que leur marge d'indépendance demeurerait limitée. Le conflit sur la tarification gazière qui émerge dès juin 2005 en est l'un des indices les plus révélateurs. L'Ukraine, qui payait jusqu'alors le gaz russe selon un tarif préférentiel – 50 dollars les mille mètres cubes –, a été mise en demeure de s'aligner sur les prix du marché – d'abord 160 dollars, puis plus de 200 dollars. L'échec des « négociations » a conduit le Kremlin, le 31 décembre 2005, à abaisser la pression des gazoducs, entraînant une rupture potentielle – et parfois quasi réelle, comme en Slovaquie – des livraisons à destination de l'Europe.

La crise, bien que très brève dans sa durée, a eu un impact majeur. Nombre d'analyses occidentales insistent sur la démarche stérile de la Russie, qui risque d'inciter l'Europe, par cette politique de chantage, à revoir ses sources d'approvisionnement et à relativiser sa dépendance à l'égard de la Russie. L'accord passé le 4 janvier entre l'Ukraine et la Russie, qui porte le prix du gaz à 95 dollars, ne semble pas justifier une telle prise de risque. Très vite accepté par Kiev, applaudi à Bruxelles, il semble démontrer la grande faiblesse du Kremlin, acculé à des pratiques désespérées. A bien y réfléchir toutefois, la Russie trouve son compte dans cette politique. La structure financière élaborée par l'accord, qui transfère la gestion du transit du gaz en Ukraine de la Naftogaz – société gazière d'Etat ukrainienne – vers la nouvelle société RosUkrEnerg, n'est pas sans intérêt. En échange de la fixation du prix du gaz à 95 dollars pour une durée de six mois et de l'augmentation du prix de transit du gaz russe par l'Ukraine de 1,09 dollar à 1,60 dollar (km<sup>3</sup>/100 km) jusqu'en 2011, Naftogaz transfère – sans limite d'échéance – la gestion des importations et exportations du gaz russe transitant en Ukraine vers une société écran – RosUkrEnerg – contrôlée à part égale par une filiale bancaire de Gazprom – Gazprom Bank – et la société autrichienne Raiffeisen Investment AG, dont les antécédents sont pour le moins opaques. RosUkrEnerg – c'est-à-dire probablement Gazprom – contrôle ainsi les importations et les exportations de gaz de l'Ukraine sans assumer la responsabilité du transit à l'intérieur du territoire, dédouanant Gazprom en cas d'interruption du flux en Ukraine. De surcroît, la création d'une société commune Naftogaz – RosUkrEnerg – prévue en février 2006 – devrait assurer à Gazprom un contrôle certain sur le gaz russe livré à l'Ukraine et destiné au marché intérieur (15).

Si un tel accord devait se confirmer, en dépit de l'opposition du Parlement ukrainien, le Kremlin aurait réussi une remarquable OPA, pour un

(15) «Russisch-ukrainischer Erdgas-Streit beigelegt», *Neue Zürcher Zeitung*, 5 janv. 2006, disponible sur le site Internet [www.nzz.ch/2006/01/05/wi/articleDGP8B.html](http://www.nzz.ch/2006/01/05/wi/articleDGP8B.html); Alla YERIMENKO, «Gazova teorema», *Zerkalo Nedeli*, n° 51, 30 déc. 2005-13 janv. 2006; «Nimci vyvodiat RosUkrEnerg na chystu vodu», 20 janv. 2006, disponible sur le site Internet [www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua).

prix politique probablement modique. La réédition de ce type de manœuvres, qui semble se dessiner contre la Géorgie et l'Arménie – fin janvier 2006 –, pourrait confirmer qu'il s'agit bien d'une politique soigneusement pesée et non d'un « geste de faiblesse » et que la Russie est temporairement prête à refroidir ses relations avec l'Union si elle peut, dans un même temps, rétablir son monopole sur le transit des ressources énergétiques de la mer Noire (16). Bruxelles, qui, officieusement, attend les élections législatives de mars 2006 – où le Parti des régions, pro-russe, semble devoir l'emporter – avant d'adresser tout signal à Kiev, peut se féliciter de la vigueur de sa réaction. « *L'immobilisme est en marche* », disait Edgar Faure à propos d'autres politiques. Vladimir Poutine semble l'avoir bien compris.

En parallèle, la perspective d'une adhésion à l'OTAN a conduit les responsables russes à afficher une position délibérément pessimiste sur l'avenir du partenariat stratégique russo-ukrainien. Fin novembre 2005, Sergueï Ivanov avertissait que toute adhésion à l'OTAN entraînerait un ralentissement de la coopération « *technico-militaire* » vers l'Ukraine, sans même évoquer les impacts annexes, notamment économiques, suffisamment explicites (17). Vladimir Poutine lui-même avait précisé en juillet que l'entrée de l'Ukraine dans l'OTAN imposerait une révision des investissements de défense russe en Ukraine et une reconstruction des capacités nationales identiques en Russie (18), impliquant ainsi non seulement une limitation des transferts financiers et techniques actuellement nécessaires au fonctionnement d'un appareil industriel encore transnational, mais également une perspective d'obsolescence rapide pour une part de l'industrie de défense ukrainienne, dont les financements sont loin d'être assurés. De fait, une application stricte de ces deux principes pourrait signer l'arrêt de mort d'une part substantielle de cette industrie par le jeu du contrôle des licences et des blocages technologiques sur les équipements de défense. A terme, du fait de l'obsolescence, la compétitivité de l'industrie de défense ukrainienne pourrait également être remise en cause, puisque son principal pôle d'excellence repose dans la combinaison de coûts restreints et de modernité.

Enfin, la Russie peut encore jouer sur d'autres registres, tels que les minorités ou la division du pays entre une majorité supposée pro-occiden-

(16) La signature entre Gazprom et Intergaz (Kazakhstan) d'un contrat sur le transit des produits gaziers russes en Asie centrale, qui crée un monopole russe dans la région, prive Kiev, selon les termes mêmes de la presse ukrainienne, de toute possibilité d'accès aux ressources de la région. Cette même presse tient d'ailleurs pour responsable de ce résultat ses propres représentants, qualifiés pour certains d'entre eux de « *non professionnels* ». Cf. Andrey TCHERNIKOV, « Khristenko veut de l'argent », *Dielo*, n° 20, 15 nov. 2005; Vladimir PAVLENKO, « L'Ukraine dans le brouillard », disponible sur le site Internet [www.oligarh.net](http://www.oligarh.net), 15 nov. 2005.

(17) Sergueï IVANOV, « L'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN affectera la coopération technico-militaire entre Moscou et Kiev », *RIA Novosti*, 29 nov. 2005, disponible sur le site Internet [www.rian.ru](http://www.rian.ru).

(18) Lors d'une rencontre non officielle avec des journalistes allemands, Vladimir Poutine, avec la causticité à laquelle il s'abandonne parfois, aurait déclaré : « *si l'Ukraine entre dans l'OTAN, ses usines de défense ne produiront que des poussettes car la Russie ne peut maintenir une coopération technico-militaire [...] avec un pays membre de l'Alliance* ». Cf. Volodimir KRAVTCHENKO, « Rytual'na iniciaciia », *Zerkalo Nedeli*, n° 15, 23 avr.-6 mai 2005.

tale à l'Ouest et supposée pro-russe à l'Est. Si cette division apparaît aux Ukrainiens comme plus fantasmée que réelle, un durcissement des relations économiques entre les deux pays – alignement des prix du gaz sur ceux du marché, démantèlement de certaines industries, dislocation de conglomerats contrôlés par les Russes – et l'orchestration de la division, dont Moscou s'est fait une spécialité depuis 1917, pourraient donner un nouveau sens à ces menaces (19).

\* \*  
\*

Le Kremlin dispose d'un certain nombre de moyens pour amener l'Ukraine à résipiscence, limitant les possibilités réelles de cette dernière dans la définition de sa propre politique. Il est donc essentiel que Kiev évite, dans la mesure du possible, les confrontations avec son irritable voisin. Les soubresauts de la Révolution orange n'ont cependant pas permis aux gouvernements successifs de concilier politique de réforme, rapprochement avec l'Occident et stratégie d'apaisement envers la Russie. Le peu de soutien apparent reçu par Kiev lors de la crise gazière pourrait démontrer que l'ordre des priorités – adhésion à l'OTAN puis à l'Union et maintien d'une relation privilégiée avec la Russie – n'a pas nécessairement été abordé dans le bon sens, ne serait-ce que parce que la rupture avec Moscou est entre-temps également devenue une question de politique intérieure. La crise et sa terminaison fâcheuse semblent pourtant démontrer que la capacité des Etats-Unis et/ou de l'Union européenne à prévenir une réaction dure du Kremlin demeure relativement limitée, Washington ayant besoin de l'appui de la Russie sur nombre de dossiers nettement plus prioritaires et Bruxelles étant consubstantiellement inapte à fournir une quelconque protection à court préavis.

Une politique de rupture hasardeuse, choisie par Kiev ou provoquée par des alliés présomptueux, pourrait *in fine* conduire à un bradage pur et simple des intérêts démocratiques de l'Ukraine par ses sponsors occidentaux, au même titre que la démocratisation de la société russe a été sacrifiée au profit d'un retour à l'ordre et à une bonne cogestion des affaires internationales.

(19) Les centres de recherche russes jouent ainsi avec cette idée, qui, bien que ne recouvrant pas de réalité sociologique, reste exploitable politiquement. Cf. par exemple Leonid IVASHOV (Académie des questions géopolitiques de Saint-Petersbourg), «La victoire de Iouchtchenko accélérera le partage de l'Ukraine», 4 nov. 2004, disponible sur le site Internet [www.agentura.ru](http://www.agentura.ru).

## LE CONFLIT RUSSO-TCHÉTCHÈNE, ECHO DU «*CHOC DES CIVILISATIONS*»?

PAR

JÉRÔME PASINETTI (\*)

En l'espace d'une année, trois Présidents tchétchènes sont morts de manière violente : en février 2004, Zelimkhan Iandarbiev est éliminé au Qatar par les services spéciaux russes, lors d'un attentat à la voiture; le 9 mai 2004, le Président élu sous les auspices de la Fédération de Russie (1), Akhmad-Khadji Kadyrov, est assassiné lors des cérémonies d'anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale; enfin, en mars 2005, Aslan Mashkhadov, le Président indépendantiste formellement élu en 1997, lors d'un scrutin observé et validé par l'OSCE, est éliminé dans des circonstances qui restent toujours à élucider. Cette macabre liste, à laquelle on pourrait ajouter la plupart des *leaders* tchétchènes, suffirait à elle-même à illustrer la terrible impasse politique dans laquelle la Tchétchénie ou plus précisément l'Itchkérie (2) et la Russie se trouvent. Désormais, toute négociation politique pour sortir du conflit semble peu probable si tant est qu'elle n'ait jamais été envisagée sérieusement par le Kremlin. Une résistance politiquement et militairement affaiblie, une diaspora sans réelle légitimité, un processus de «tchéchéenisation» qui tend à la guerre civile, tous ces facteurs concourent à altérer la nature première d'un conflit lié à un processus de décolonisation.

Parallèlement, peut-on encore se limiter à évoquer un caractère uniquement tchétchène? Ne vaudrait-il pas mieux parler d'un conflit nord-caucasien? Car si les combats de grande envergure disparaissent peu à peu de la république autonome de Tchétchénie, ce n'est que pour mieux réapparaître dans les républiques voisines : prise de Nazran, capitale de l'Ingouchie, pour une nuit, en juillet 2004; prise d'otages sanglante de Beslan, en Ossétie du Nord, en septembre 2004; combats de rue dans Naltchick, capitale de la Kabardino-Balkarie, en octobre 2005. Il est fort à parier que l'été 2006 verra les «métastases» du conflit frapper le Daghestan, la Karatchaïevo-Tcherkessie, voire Stavropol ou Moscou. Quelle est donc aujourd'hui la nature réelle du conflit russo-tchétchène? Ou, plus exacte-

(\*) Doctorant en Sciences politiques au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Au terme d'un scrutin qui n'a pas répondu, loin de là, aux standards minimaux requis, alors que le précédent Président était toujours formellement au pouvoir.

(2) Nom donné à la Tchétchénie par les indépendantistes.

ment, comment les différents acteurs internes ou externes se le représentent-ils ? D'une guerre de libération nationale à une terre de *djihad* en passant par une guerre ethnique locale ou un embrasement aux déterminants économiques, les représentations géopolitiques de ce conflit non seulement restent très diverses, mais ont également fortement varié dans le temps.

D'une part, l'hétérogénéité des acteurs (États, institutions internationales, mouvements insurrectionnels, ONG, média), de leurs objectifs, de leurs modes opératoires et, *in fine*, de leur vision du monde expliquent cette confusion. D'autre part, ce conflit a connu une succession de chocs externes, mais également internes, qui altère insensiblement sa nature, jusqu'à lui conférer une importance dans le champ diplomatique-stratégique des relations internationales qui n'aurait pas dû, en toute logique, lui revenir.

#### DE LA GUERRE DE LIBÉRATION NATIONALE A LA FIN DES ILLUSIONS

##### *Un triple cercle concentrique d'acteurs*

La compréhension des différentes perceptions du conflit tchétchène et de leur évolution nécessite en premier lieu une typologie rapide des acteurs, répartis en trois cercles concentriques, permettant de spécifier grossièrement nature et objectifs de chacun.

Le premier de ces cercles regroupe bien sûr les éléments politico-militaires de l'affrontement, lesquels ne sont pas monolithiques. La Fédération de Russie demande à ses forces armées et à ses structures de force un effort soutenu et *a priori* disproportionné par rapport aux objectifs de sécurisation : sont impliqués dans les opérations de guerre de très importants contingents de l'armée, différents services de sécurité (FSB, GRU), les troupes OMON du ministère de l'Intérieur et celles des gardes-frontières. A cet imbroglio militaire (qui d'ailleurs nuit gravement à la coordination et à l'efficacité des opérations menées sur le terrain) se superposent des échelons politico-administratifs liés à la nature fédérale de l'État, sinon en constante rivalité, du moins manquant largement d'homogénéité. La tentative du président V. Poutine de rétablir une verticale du pouvoir, notamment à travers la nomination, d'une part, de superpréfets aux prérogatives étendues (3) et, d'autre part, des présidents des républiques autonomes au lieu de leur élection, se heurte, malgré de réels succès, à une réalité complexe et peu réductible à un canevas simplifié.

En face, si les mouvements de résistance tchétchènes présentaient lors de la première guerre une impression d'unité et de coordination qui leur permettraient de mener des opérations de grande envergure (jusqu'à la reprise

(3) D. Kozak pour la zone qui nous intéresse.

de Grozny), ils se sont progressivement divisés, d'abord pendant l'entre-deux-guerres, puis à la reprise du second conflit ; ces divisions se sont faites sur des clivages internes (religieux, claniques et économiques), mais semblent bien avoir été, dans une certaine mesure, attisées par les services spéciaux russes : aujourd'hui s'affrontent des mouvements de résistance, par ailleurs très atomisés entre commandants de terrain et groupes islamo-nationalistes, et des milices tchéchènes pro-russes, sous l'égide notamment de la famille Kadyrov.

Font partie des acteurs du deuxième cercle ceux qui tentent ou ont tenté de jouer un rôle opérationnel même modeste : médias, organisations non gouvernementales occidentales, organisations de solidarité arabo-musulmanes. Ces acteurs occupent diverses fonctions (information ; dénonciation des violations des droits de l'homme ; soutien financier, humain et logistique de la résistance) et font le lien entre premier et troisième cercle en véhiculant et influençant les représentations géopolitiques.

Quant au dernier cercle, il est composé des Etats et institutions internationales pour lesquels le conflit tchéchène représente un enjeu, une donnée de leurs relations internationales, voire un fardeau. Il s'agit de l'Union européenne ou UE (d'abord la Commission européenne, puis les Etats de l'Union, en particulier la France et l'Allemagne avec la Suisse), des Etats-Unis, de la Turquie, des Etats du Golfe, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du Conseil de l'Europe. S'il n'est pas nécessaire de pointer l'hétérogénéité des points de vue en Europe, il n'est pas inutile de rappeler que, aux Etats-Unis, la définition de la politique étrangère n'est pas l'apanage exclusif de l'exécutif, mais dépend aussi du Congrès, des médias et des plus influents *think tanks*.

Chacun de ces acteurs inscrit le conflit tchéchène dans son propre agenda au regard de ses priorités, de ses contraintes et de ses objectifs internes. De ces éléments découle une représentation géopolitique du conflit qui va se constituer, évoluer et entrer en compétition avec celle des autres acteurs. Cette représentation géopolitique se définit comme « *l'ensemble des schémas historiques et géographiques qu'une collectivité ou, plus précisément, ses dirigeants se fait d'elle-même* » (4) ou des autres.

### ***Un premier conflit de libération nationale***

De 1994 à 1996 se déroule une guerre qui s'inscrit dans un processus de décolonisation de l'Union soviétique. Tchétchénie et Tatarstan, suivant le mot du président Eltsine, prennent autant d'autonomie que possible, allant, pour la première, jusqu'à la déclaration d'indépendance. La guerre se fonde sur des motifs géopolitiques classiques : la peur de la contagion dans le Nord-Caucase, la volonté russe de ne pas perdre pied dans son étranger pro-

(4) Pascal LOROT/François THUAL, *La Géopolitique*, Montchrestien, Paris, 1997, 158 p.

che et de continuer à contrôler les voies d'évacuation des hydrocarbures du bassin caspien. De même, son déroulement oppose les troupes régulières russes mal préparées, mal commandées et sans motivation, à des unités tchéthènes qui utilisent les ressources classiques de la guérilla urbaine et de montagne. Si les événements sont très violents, Grozny finissant par être comparée à Stalingrad, le *jus in bello* sera en définitive bien moins violé durant cet épisode que plus tard. Logiquement, les représentations de ce conflit s'avèrent plutôt tranchées et polarisées : dans le camp tchéthène, globalement, l'unité prévaut et combattants comme non-combattants se projettent dans une perspective de libération nationale et de construction d'un Etat indépendant, même si les contours et la nature de cet Etat restent flous ; à l'opposé, dès le début, la population russe désavoue un gouvernement qui s'est lancé dans une aventure militaire et jette des conscrits dans une fournaise médiatisée.

Du point de vue occidental, sans tomber dans la simplification, la perception du conflit est à peu près unanime : c'est « le loup tchéthène contre l'ours russe ». L'emploi de ces images n'est à cet égard pas neutre. L'évocation du peuple tchéthène martyrisé pendant des siècles, isolé dans sa guerre inégale et drapé dans son honneur, renvoie à une certaine représentation « romantique » ; des parallèles avec les « barbudos » guévaristes seront même faits. Les acteurs présents sur place à cette époque, humanitaires comme journalistes, véhiculent cette image auprès des grands médias occidentaux.

Cette identité forgée dans la guerre d'une nation entière et une résistance séculaire s'incarne parfaitement dans l'hymne des combattants de 1994-96 (5) :

*« La nuit où les loups sont nés,  
A l'approche de l'aube, les lions rugissaient.  
Nous sommes alors arrivés,  
Du fond des âges, dans ce monde hostile.  
Depuis, nous ne plaisons à personne,  
Mais nous avons conservé notre dignité.  
Des siècles durant, nous nous sommes assurés  
Par la lutte, la liberté ou la mort.  
Et même si les montagnes de pierre  
Brûlent dans le feu des batailles,  
Aucune horde au monde  
Ne nous mettra à genoux. »*

Or, le manque de contrôle des forces russes sur le théâtre des opérations et leur mauvaise appréhension du rôle des médias permettent aux journalis-

(5) Anne LE HUÉROU/Aude MERLIN/Amandine REGAMEY/Silvia SERRANON, *Tchéthénie : une affaire intérieure?*, CERI/Autrement, Paris, 2004, 166 p.

tes de faire leur travail, de publier des témoignages, de dénoncer les exactions et les dérapages de l'armée russe et, surtout, ramènent des images. Celles-ci, présentant les cadavres de jeunes Russes dans les rues de Grozny et les photos de combattants tchétchènes triomphants, hâteront la déconfiture morale de l'armée russe et sa défaite politique.

Cette dernière ne se fonde pas seulement sur une politique de communication inadaptée, mais également sur une réelle défaite tactique et opérationnelle des troupes russes. En définitive, l'asymétrie des forces sera beaucoup moins prononcée lors de la première guerre que durant la seconde. Les Russes ne contrôleront jamais ni les zones montagneuses, notamment les cols permettant de maintenir une ligne logistique (ravitaillement et évacuation), ni véritablement les grandes agglomérations. Cette capacité des forces de Doudaev à affronter les Russes fera que cette guerre revêtira des aspects classiques de guérilla et de contre-guérilla et que les modes d'action terroristes (6) seront peu employés. La prise d'otages de l'hôpital de Boudionnovsk (sud de la Russie) en 1995, par Chamil Bassaev (déjà!), en constitue un des rares exemples : si elle évoque les cas futurs du théâtre de la Doubrovka ou de l'école de Beslan, elle finira moins dramatiquement, sans doute grâce en partie aux concessions russes, et contribuera à étayer la réputation de Bassaev. Finalement, les stratégies conventionnelles employées avec succès, grâce à une asymétrie militaire moins marquée, éviteront aux Tchétchènes de devoir recourir à l'arme du faible au fort, à savoir le terrorisme, d'accepter des aides potentiellement contre-productives et de faire de leur territoire un lieu de *djihad*.

Ce ne sera pas le cas pendant la seconde guerre.

### *Les chocs internes de l'entre-deux-guerres*

La période qui suit la victoire militaire tchétchène et les accords de Khasaviourt en 1996 porte en son sein les germes de la seconde guerre.

L'échec politico-militaire précédent illustre et explique en partie la profonde crise d'identité qui affecte alors la société russe et en particulier ses forces militaires et ses élites. L'ex-empire part en lambeaux : les pays baltes adhèrent à l'OTAN ; l'Ukraine regarde ostensiblement à l'ouest ; le sud du Caucase cherche à se défaire d'une tutelle trop pesante ; enfin, l'opération militaire de l'OTAN au Kosovo est la goutte qui fait déborder le vase en cristallisant tous ces ressentiments latents. Comme un mouvement de balancier, la société russe s'avère mûre pour un retour aux valeurs nationalistes, pour les concepts de «dictature de la loi» ou de «verticale du pouvoir», bref pour vouloir venger l'humiliation de 1996. Comme le souli-

(6) Nous emploierons ici la définition du terrorisme utilisée par le département d'Etat américain : «une violence préméditée, à motivations politiques, exercée contre des cibles non combattantes par des groupes sub-nationaux ou des agents clandestins, dont le but est généralement d'influer une opinion».

gnent de nombreux analystes, cette crise identitaire se focalise sur la question tchétchène parce que cette dernière renvoie à d'autres thèmes considérés comme centraux en Russie : la crainte d'un « effet dominos » en Ciscaucasie, l'intangibilité des frontières de la défunte RSFSR (République socialiste fédérative soviétique de Russie).

Plus profondément, la Tchétchénie s'ancre de manière singulière dans la conscience collective russe car c'est dans ce petit territoire plus que dans aucun autre que se forgera une partie des mythes constitutifs de l'imaginaire national russe. A la fois « étranger et semblable » (7), le Tchétchène fascine par son attachement à la liberté et sa fierté, en même temps qu'il effraie par sa barbarie et son infamie lors de sa collaboration (essentiellement imaginaire) avec les Nazis durant la Seconde Guerre mondiale. *La Berceuse Cosaque* de Lermontov évoque ainsi « *le méchant Tchétchène qui rampe sur la berge et aiguise son grand couteau* ». Ce discours, fondé sur la violence atavique et la trahison des Tchétchènes, sera même relayé par des analystes occidentaux. Par exemple, Viatcheslav Avioustkii souligne la grande violence des Tchétchènes envers la population russe et leur antisémitisme supposé et tente d'accrediter la thèse de la collaboration avec les forces allemandes (8). Cette manœuvre lui vaudra une sèche réponse de Sophie Shihab (9).

Pour autant, cette nouvelle configuration russe n'aurait seule peut-être pas suffi à expliquer la dénaturation progressive du second conflit. Certes, la prégnance des enjeux symboliques pour la Russie faisait de la Tchétchénie un bouc émissaire idéal et l'endroit parfait pour reconstruire le mythe national grand-russien. Toutefois, les Tchétchènes alimenteront eux-mêmes, comme suivant une malédiction éternelle, leur propre bûcher. En effet, autant le peuple tchétchène fut uni durant les heures sombres, autant l'époque de quasi-indépendance de 1996-99 verra resurgir les tendances historiques d'une société aux structures archaïques, évoquant les civilisations montagnardes méditerranéennes de Fernand Braudel (criminalisation, atomisation). Parallèlement, l'Islam soufi et confrérique, cœur de l'identité de résistance tchétchène, se trouve concurrencé par un mouvement wahhabite agressif mais, paradoxalement, plus en phase avec les aspirations d'une partie de la jeunesse.

L'incapacité du gouvernement tchétchène à mettre en place un Etat viable dans cette période intermédiaire résulte de la confluence de plusieurs facteurs. Le pays connaît alors une profonde crise économique qui, associée aux bouleversements de valeurs liés au conflit, va faire le lit d'une montée

(7) Anne LE HUÉROU *et al.*, *op. cit.*

(8) Viatcheslav AVIOUSTKII, « La Russie face au 3<sup>e</sup> djihad », *Politique internationale*, n° 98, hiv. 2002-2003, pp. 191-208.

(9) Sophie SHIHAB, « Réponse à un anti-tchétchène », *Politique internationale*, n° 98, hiv. 2002-2003, pp. 209-223.

des extrémismes : certains commandants de terrain basculent vers la grande criminalité, à l'instar d'Arbi Baraev, de Vakha Arsanov ou des frères Akhmadov, et minent le monopole de violence légitime de l'Etat alors que, en même temps, se développent plus ou moins concomitamment des groupes dits «wahhabites».

L'essor de ces derniers se fonde sur au moins deux facteurs : d'une part, la puissance financière des organisations saoudiennes ou salafistes (à travers un certain nombre d'organismes caritatifs dont Global Relief Foundation, Benevolence International Foundation ou El Haramein Islamic Foundation) (10) leur permet de s'implanter et de profiter de la lame de fond de réislamisation sensible depuis 1988 ; d'autre part, une partie de la jeunesse tchétchène, à la faveur du chaudron de la guerre, tente de remettre en cause les structures rigides de leur société, en particulier le poids prédominant des aînés. Fascinée par les réussites militaires de certains commandants et par leur volume financier, qui permet d'acquérir les armements les plus modernes, elle va rejoindre notamment les Forces islamiques des frères Baraev ou la garde chariatique d'Abdul-Malik Mezhidov (11).

De son côté, Aslan Mashkhadov, élu Président en 1997 sous les auspices de l'OSCE, cherche à éviter à tout prix la confrontation avec cette minorité radicale et lourdement armée et fait des concessions, en particulier sur l'introduction de la *Charia*, qui lui seront plus tard reprochées. Moscou sape également son autorité en ne remplissant pas ses obligations de soutien financier et en ne répondant pas aux appels à l'aide de Mashkhadov. Ce dernier ne pourra donc pas empêcher Bassaev de se lancer dans une aventure militaire et de fournir l'occasion rêvée aux forces russes de prendre leur revanche.

#### LE *DJIHAD* EN TCHÉTCHÉNIE, UN MYTHE QUI PREND CORPS

##### *Dénaturation du deuxième conflit : «un djihad re-territorialisé»* (12)

Tirant les leçons de leur déconfiture militaire, les élites politiques, militaires et sécuritaires russes vont anticiper la reprise des hostilités en tentant de créer les conditions idoines qui avaient tant fait défaut en 1994 :

- garantir une direction politique ferme qui évitera les atermoiements de l'époque Eltsine. En ce sens, Vladimir Poutine avait autant besoin d'une

(10) François GIRODINEAU, «Le terrorisme tchétchène», *Défense nationale*, nov. 2004, pp. 75-88.

(11) Miriam LANSKOY, «Chechnya's internal fragmentation, 1996-1999», *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. XXVII, n° 2, été-aut. 2003, pp. 185-205.

(12) Pénélope LARZILLIÈRE, «Tchétchénie : le djihad reterritorialisé», *Critique internationale*, n° 20, juil. 2003, pp. 151-164.

guerre en Tchétchénie pour affermir son pouvoir que celle-ci avait besoin de lui pour durer.

- obtenir l'adhésion du peuple russe. L'aventure militaire de Bassaev et de Khattab au Daghestan, durant l'été 1999, et les explosions d'immeubles à Moscou et Volgodonsk en septembre 1999 susciteront au sein de la population russe un rejet massif des Tchétchènes et, plus largement, des Caucasiens, utilisant un racisme latent et encourageant une attitude «quasi génocidaire». A ce stade, il est nécessaire de préciser que ces attentats n'ont jamais été revendiqués par les Tchétchènes (alors que la tuerie d'enfants de Beslan le sera) et que de nombreux éléments tendent à faire penser qu'il pourrait s'agir d'une manipulation des services de sécurité russes (13). De même, l'incursion de Bassaev aurait pu se fonder sur des informations déformées à dessein par le FSB.
- faire du territoire tchétchène un huis clos médiatique, en évitant que les médias tant russes qu'étrangers puissent y avoir accès et véhiculent un message contraire aux intérêts du Kremlin.
- appliquer une doctrine opérationnelle et tactique qui évite les confrontations directes avec les combattants ennemis dans un cadre de guérilla, en privilégiant le repérage et l'encercllement des troupes ennemies, des frappes d'artillerie et bombardements aériens et un investissement progressif des bastions naturels (villes et montagnes) (14).
- miner la résistance ennemie en suscitant des dissensions, en s'appuyant dès que possible sur des supplétifs locaux (même si leur loyauté est loin d'être avérée) et en appliquant des techniques de contre-insurrection très dures (camps de filtration, campagnes systématiques d'enlèvements et de disparitions, appels à la dénonciation, chantages sur les combattants en prenant en otages leurs familles, etc.).

Les stratégies opérationnelle, médiatique et politique russes vont remporter d'incontestables succès. Elles vont empêcher la répétition du premier conflit en minant la cohésion de la résistance tchétchène, en coupant leurs voies d'approvisionnement par la fermeture plus étanche des frontières avec la Géorgie et sa vallée de Pankissi et en imposant leur propre représentation de la guerre avec les Tchétchènes. Le nom officiel de ce conflit, qualifié d'«*opération antiterroriste*», illustre bien le registre sémantique, émotionnel et politique dans lequel le Kremlin souhaite cantonner cette guerre : de partisans ou rebelles les Tchétchènes sont relégués au rang de bandits, puis de terroristes islamistes au fur et à mesure des événements. Un discours de plus en plus violent et dépréciateur est symboliquement utilisé par Vladimir Poutine, qui jure de «*bouter les terroristes tchétchènes jusque dans les chiottes*».

(13) Svante E. CORNELL, «The war against terrorism and the conflict in Chechnya: a case for distinction», *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. XXVII, n° 2, été-aut. 2003, pp. 167-184.

(14) Isabelle FACON, «La seconde guerre de Tchétchénie», *Annuaire français de relations internationales*, vol. II, 2001, pp. 787-806.

Cette phraséologie, relayée par les médias russes qui peu à peu repassent sous le contrôle de l'Etat ou des groupes financiers qui lui sont alliés, sert de support à une large campagne de contrôle de l'information.

En revanche, les forces tchéchènes perdent peu à peu les atouts qui avaient été les leurs lors du premier conflit. L'asymétrie militaire est cette fois nettement en leur défaveur (15). Ils n'arrivent plus à exporter médiatiquement leur souffrance et leurs revendications politiques. Et, plus grave, les attentats de Moscou et Volgodonsk, qui leur sont à cette époque attribués, et l'aventure militaire de Bassaev ont gravement entamé leur crédit moral auprès de l'opinion publique et des dirigeants occidentaux. Sans parler que leur calvaire pèse peu à côté des enjeux stratégiques et énergétiques qui se négocient entre Moscou et l'Europe. Militairement acculée, politiquement isolée et en butte à des violations permanentes et très graves des droits fondamentaux, l'insurrection tchéchène prend alors un virage qui était en gestation depuis quelques années : la frange la plus active de la résistance sera aussi la plus radicale, celle qui, se réclamant du wahhabisme, appelle en un sens de ses vœux ce nouvel affrontement avec le Russe orthodoxe.

Même si ces groupes reconnaissent plus ou moins l'autorité formelle de Mashkhadov, il est évident qu'ils disposent de plus grandes capacités opérationnelles et sont en mesure d'imposer une partie de leurs objectifs. De plus, ils vont inscrire leur lutte dans la dynamique de *djihad* et utiliser des modes d'action terroristes. En outre, il est nécessaire de souligner que l'identité tchéchène s'est en grande partie forgée dans la lutte contre le conquérant colonisateur et que, dans ce cadre, ont été convoquées les forces mobilisatrices de l'islam sunnite soufi, à travers les deux grandes confréries qui participent à la structuration horizontale de la société tchéchène : les Naqshbandiya et Qadiriya.

Or, les luttes du XVIII<sup>e</sup> siècle du cheikh Mansour et du XIX<sup>e</sup> siècle avec l'imam Chamil avaient déjà utilisé la puissance unificatrice du *Ghazavat* qu'il faut distinguer du concept de *djihad* dans ce contexte particulier : Si le premier désigne des combats entre armées, le second renvoie à l'effort du croyant pour s'améliorer (*djihad* majeur) ou à la lutte pour la défense de l'*oumma* (*djihad* mineur). Comme le souligne Pénélope Larzillière (16), en dressant un parallèle éclairant avec les groupes palestiniens, «*la notion de djihad est donc ici développée en lien étroit avec la référence à l'indépendance et n'a acquis de réelle signification pour certains combattants tchéchènes qu'en s'incarnant dans le cadre de la lutte nationale*».

(15) Pour une analyse très complète des aspects tactico-opérationnels du second conflit, cf. Mark KRAMER, «The perils of counterinsurgency : Russia's War in Chechnya», *International Security*, vol. XXIX, n° 3, hiv. 2004-2005, pp. 5-64.

(16) Pénélope LARZILLIÈRE, *op. cit.*

Pour autant, on ne peut nier que la seconde guerre a vu la multiplication d'actions terroristes, en particulier d'attentats-suicides visant des civils (trains de Mineralye Vody en 2002, concert de rock à Moscou en juillet 2003, près de la Douma en décembre 2003, dans le métro moscovite en février 2004, double crash d'avions en 2004...). L'élargissement du répertoire d'action des *boëiviki* ne constitue forcément pas une surprise : déjà Tolstoï relatait que les femmes tchétchènes tentaient d'assassiner des officiers tsaristes suivant les prescriptions de l'*adat*, le droit coutumier tchétchène. Celui-ci, encore en vigueur, accorde une place particulière à la notion de vendetta, de vengeance, quand tous les hommes de la famille ont été tués ou incapacités. Cela explique pourquoi ce sont essentiellement des femmes, les fameuses «veuves noires» de Bassaev, qui mènent ces opérations-suicides. Même si la quasi-impossibilité de mener des enquêtes sociologiques de terrain n'autorise qu'à formuler des hypothèses, il semble qu'une partie au moins de ces «*shahidki*» ou femmes-kamikazes s'inscrit dans cette logique de vengeance ritualisée, où la désespérance personnelle va fournir aux groupes islamistes radicaux les moyens de leurs actions.

La présence, aux côtés des groupes nationalistes, de volontaires arabes issus de l'«Internationale djihadiste» a été instrumentalisée par le Kremlin pour faire de la Tchétchénie un lieu d'affrontement avec les salafistes djihadistes, en occultant délibérément la dimension indépendantiste. Seront systématiquement soulignées les potentielles accointances entre les *boëiviki* et la nébuleuse Al-Qaïda. Ayman Al Zawahiri et Oussama Ben Laden dirigerait des montagnes afghanes les actions terroristes en Russie, *via* leurs représentants locaux, les Khattab ou Abou Al Walid!

De même, la présence de combattants tchétchènes sera maintes fois signalée aux côtés des Talibans en Afghanistan, sans que cela ne soit jamais avéré après enquête. La raison en est que les combattants de l'ex-URSS, en particulier ouzbeks, sont assimilés par les Pakistanais aux Tchétchènes ou que ceux-là s'attribuent eux-mêmes la nationalité des seconds car elle véhicule une image positive. En fait, de l'aveu même du FSB, jamais les combattants étrangers en Tchétchénie ne dépasseront les deux cents. Leur marge de manœuvre, à la différence de l'Iraq d'Al Zarqaoui, en est d'autant plus réduite qu'ils sont très mal acceptés par la population et qu'ils doivent être parrainés par des groupes autochtones. Pourtant, ce sont effectivement eux qui sauront donner une audience maximale à leurs actions, notamment *via* les sites Internet (de type kavkazcenter) à destination de leurs soutiens financiers du golfe Persique.

En définitive, l'irruption du registre religieux dans le discours de justification de la guerre, le recours de plus en fréquent au terrorisme et des liens ténus mais réels avec l'«Internationale djihadiste» permettent au Kremlin de donner une certaine crédibilité à sa représentation de son conflit avec

son «étranger proche» (17), à savoir que la Tchétchénie n'est qu'un des aspects d'un terrorisme international qui vise à saper les bases de la civilisation chrétienne. Que l'on puisse objecter, à notre sens avec raison, que le conflit tchétchène correspond plus à un islamo-nationalisme et qu'il a été, jusqu'à au moins récemment, un lieu de «*djihad re-territorialisé*» (18) plutôt que le lieu d'expression d'un Al Qaïda mythique importe malheureusement peu : l'opinion publique internationale et, en conséquence, les dirigeants occidentaux retiennent les images des enfants assassinés de Beslan ou celles de ces veuves noires du théâtre de la Doubrovka. Toutefois, si cette représentation géopolitique russe s'impose lentement, c'est aussi parce qu'elle a bénéficié d'une série de ruptures dans le champ des relations internationales.

### *Les chocs externes*

Au premier rang de ces ruptures se situe bien sûr le 11 septembre 2001, auquel il faudra ajouter le 11 mars 2004 de Madrid, le mois de juillet 2005 londonien et, sans doute, de futures opérations sur les sols occidentaux. Dès le 12 septembre 2001, Vladimir Poutine déclarait que «*le peuple russe comprenait les Américains mieux que n'importe quel autre, pour avoir souffert du terrorisme en premier*». Les images des Tours jumelles s'effondrant et, en contrepoint, la guerre globale contre la «terreur» décrétée par le gouvernement de George W. Bush ont introduit un nouveau paradigme dans les affaires internationales, à l'aune duquel vont être réexaminés tous les conflits et les luttes de la planète. Le conflit tchétchène passe ainsi progressivement de la lutte de libération nationale à un foyer de *djihad* terroriste aux yeux du grand public.

Malgré les efforts des ONG et des rares journalistes qui prennent le risque de se rendre sur place, presque aucune image du siège de Grozny, des tristement célèbres *zatchitski* (opérations de nettoyage) ne filtre, alors que les actes terroristes tchétchènes sont amplement médiatisés tant par ceux qui les perpètrent que par leurs victimes. Paradoxalement, convergent en ce point les intérêts du Kremlin, qui cherche à obtenir un blanc-seing auprès des autres gouvernements, et ceux des djihadistes internationalistes, qui utilisent le problème tchétchène pour poursuivre leurs propres objectifs de conflagration globale, sans souci pour le caractère contre-productif de leurs actions pour un éventuel règlement politique.

Les effets ne se font pas attendre. Les institutions européennes, l'OSCE et le Conseil de l'Europe, minorent leurs critiques vis-à-vis de Moscou. Les gouvernements européens font passer la *RealPolitik* avant les considérations humanitaires et les droits de l'homme. Les Etats-Unis initient un partena-

(17) Expression de Viatcheslav Avioutskiï.

(18) Pénélope LARZILLIÈRE, *op. cit.*

riat stratégique avec la Russie. Même en France, le mot «tchétchène» évoque de plus en plus le terrorisme. Ce sont les fameuses filières dites «tchétchènes» qui s'imposent à la une des journaux et non pas le cauchemar vécu par les réfugiés. La représentation par les Occidentaux du conflit évolue donc sensiblement.

Les acteurs tchétchènes eux-mêmes perçoivent cette nouvelle configuration et se sentent abandonnés par les Occidentaux. Ils expliquent que, s'ils sont conscients des conséquences négatives de l'aide des organisations djihadistes, dans la tourmente, ils ne sont pas en mesure de refuser la moindre main tendue, fût-elle traîtresse. Et au fur et à mesure, ils vont intégrer eux-mêmes cette représentation de leur combat et sont susceptibles de donner encore un autre visage à cette guerre.

### *Un cancer hors de contrôle?*

La mort de Mashkhadov en 2005 pourrait ainsi constituer un tournant réel dans le conflit russo-tchétchène. Elle souligne malheureusement qu'aucun règlement politique négocié n'est envisageable, même à moyen terme. Les réussites de la stratégie russe commencent en outre à générer des effets indésirables. Si le territoire tchétchène est loin d'être pacifié, la politique de sous-traitance du maintien de l'ordre et des opérations de combat aux supplétifs tchétchènes (en particulier les *Kadyrovtsis*, les milices de Ramzan Kadyrov) porte ses fruits et pousse les groupes tchétchènes à opérer dans les républiques voisines. Au surplus, la politique du Kremlin consistant à présenter les *boeviki* comme des islamistes, voire à soutenir discrètement ceux qui perpètrent des actes terroristes pour pouvoir mieux les stigmatiser (19) fait que la nouvelle génération qui émerge, sans repères et sans autre perspective que la guerre, a parfaitement intégré cette représentation d'elle-même. Comme le souligne Bassaev dans un entretien avec ABC réalisé par Andreï Babitski le 28 juillet 2005, «*je reconnais que je suis un mauvais gars, un bandit, un terroriste. Mais, eux, comment les appelez-vous? Ce sont les Russes les terroristes. Et nous, nous luttons pour notre indépendance nationale*».

Fort logiquement, la guerre de Tchétchénie sort de ses frontières et les opérations les plus spectaculaires ont lieu dans les autres républiques nord-caucasiennes même si quotidiennement les troupes russes sont accrochées en Tchétchénie, notamment avec des mines radio-commandées ou des engins explosifs improvisés. Les 21 et 22 juillet 2004, un commando investit Nazran, la capitale ingouche, détruisant les structures de forces locales. Le 13 octobre 2005, l'opération «Victoire» est menée contre les forces de l'ordre

(19) De très nombreuses zones d'ombre existent sur une éventuelle collaboration indirecte entre des groupes islamistes et des structures de force russes. Comme le signalent ironiquement certains journalistes, l'endroit le plus sûr de Tchétchénie, ce serait à côté de Bassaev...

de Naltchik, capitale de la Kabardino-Balkarie, quelques mois après de sérieux affrontements avec la *djamaat* (20) Iarmouk et son chef Muslim Ataev.

Cependant, ces opérations spectaculaires sont-elles encore étroitement liées au conflit tchéchène ou évoluent-elles maintenant de plus en plus de manière autonome? L'expression employée par Aude Merlin (21), «*une métastase de la guerre en Tchétchénie*», illustre parfaitement cette nouvelle réalité. Comme une métastase, ces nouveaux foyers de conflit se sont nourris du cancer tchéchène, se sont développés sur le terreau fertile des républiques voisines et vont vivre désormais une existence autonome en s'entretenant les uns les autres.

Dans un premier temps, ce sont essentiellement les forces de Bassaev qui, s'appuyant sur ses anciens réseaux de la Confédération des peuples montagnards du Caucase, cherchent à exporter le conflit tchéchène et à obtenir de l'aide des voisins. Le pouvoir fédéral russe applique alors une politique de répression des mouvements d'opposition nationale et des modes d'expression musulmane (qu'ils soient modérés-traditionalistes ou radicaux), qui n'est pas sans rappeler celle utilisée en Tchétchénie même. Des pouvoirs locaux extrêmement corrompus et impopulaires, une profonde crise socio-économique dans tout le Nord-Caucase qui n'offre aucune perspective à une jeunesse en perte de repères, tous les éléments sont en place pour que l'étincelle tchéchène embrase les foyers locaux.

Enfin, le pouvoir russe, en invoquant systématiquement la main d'une «*internationale islamiste*», a fourni, volontairement ou non, une identité à une jeunesse déboussolée. En effet, un jeune homme balkar (c'est-à-dire appartenant à la minorité turcophone), sans avenir car n'étant pas des clans dominants, en butte à une pression constante et stigmatisé comme musulman, a toutes les chances de se radicaliser. La composition ethnique du commando des combats de Naltchik, majoritairement issu de Kabardino-Balkarie, illustre à merveille cette évolution. Cette dernière sert un double objectif : au regard de la résistance tchéchène, elle oblige les troupes fédérales russes à se préoccuper des républiques voisines et à étendre leur dispositif (l'armée ne disposant pas actuellement des moyens nécessaires pour mener une guerre de grande ampleur sur l'ensemble du Nord-Caucase, elle pourrait desserrer son emprise sur la Tchétchénie même); d'un point de vue local, elle fournit un mode d'expression à l'opposition politique modérée ou radicale.

Toutefois, cette duplication de foyers islamo-nationalistes autonomes pourrait s'accompagner, dans un scénario pessimiste, d'une internationalisation du conflit tchéchène dans un cadre de référence djihadiste. La fin

(20) Une *djamaat* est une communauté musulmane et, par extension ou abus de langage, renvoie maintenant aux cellules islamistes radicales.

(21) Entretien réalisé le 26 octobre 2005, disponible sur le site Internet caucaz.com.

des espoirs de règlement politique avec la mort de Mashkakhov, l'officialisation du recours au discours religieux, avec la nomination de son successeur, Abdul Khalim Sadullaev (22), et la réintégration de la frange radicale au sein du gouvernement (23) pourraient augurer d'un virage extrémiste sur le modèle de Beslan. Aux opérations classiques de harcèlement en Tchétchénie, à la stratégie des «focos» dans les républiques voisines, s'ajouterait alors une dérive terroriste officialisée et assumée, alors que Mashkakhov avait toujours condamné les attentats-suicides et refusé l'exportation du conflit. Ces opérations kamikazes viseraient principalement les cibles civiles en Russie, comme elles l'ont déjà fait, mais pourraient également s'attaquer à des cibles officielles à l'étranger (24), voire aux pays occidentaux eux-mêmes. La sensation d'avoir été trahi et l'existence d'une importante diaspora, notamment en France, fourniraient le mobile et le réseau logistique nécessaires à ce type d'opérations, loin des bases nord-caucasiennes. La prophétie, relayée avec force depuis des années par Moscou pour justifier ses exactions, s'auto-réaliserait.

\* \*  
\*

Doit-on voir là une sorte de malédiction du «*choc des civilisations*» (25)? Nous avons tenté de comprendre comment le conflit tchétchène a changé de nature au fur et à mesure des années et des ruptures tant internes qu'externes. Le premier conflit s'inscrit dans un contexte de décolonisation et renvoie aux images classiques de libération nationale : les combats qui ont lieu voient s'affronter une armée régulière en décomposition et une guérilla conventionnelle hyper-motivée; la représentation qui s'impose auprès des pays occidentaux et même de la population russe, *via* les médias et les ONG, est celle d'un peuple fier et rude en lutte pour son indépendance (peu de références à la religion et quasi aucun recours aux actions terroristes). La forte percée islamiste et la dérive criminalisante de l'entre-deux-guerres fournissent au Kremlin les raisons parfaites pour reconstruire l'identité nationale russe et venger l'humiliation militaire de 1996. Pour cela, une manipulation d'envergure semble même avoir été menée par les structures de force.

Des ruptures internes (une stratégie militaire et politique russe qui porte ses fruits et limite les possibilités des *boeviki*, mais engendre une désespérance généralisée au sein d'une population brisée par des exactions de masse) et externes (irruption d'un islamisme radical internationaliste) altè-

(22) Imam, sa légitimité politique repose essentiellement sur son autorité religieuse et non pas sur une expérience militaire, de fait quasi inexistante.

(23) Bassaev a ainsi été nommé vice-Premier ministre.

(24) Comme le fit l'Asala en ciblant des diplomates turcs en Europe.

(25) Cf. Samuel HUNTINGTON.

rent alors la nature du conflit. Le recours fréquent aux opérations-suicides terroristes, un registre religieux de plus en plus prégnant, une atomisation des structures de commandement tchéchènes et, *in fine*, la désintégration totale d'une société soumise à des coups de boutoir d'une violence inouïe illustrent et expliquent le lancement d'un *djihad*. Cependant, ce dernier est qualifié de «re-territorialisé» dans la mesure où il ne se développe qu'en référence à la lutte pour la liberté.

Pour l'instant, cette compétition entre représentations géopolitiques voit la version russe s'imposer lentement tant à sa propre population et à l'Europe qu'à une partie de la jeunesse tchéchène et, plus largement, nord-caucasienne. Le Kremlin a contribué à développer une prophétie auto-réalisatrice qui, si elle l'a servi dans un premier temps, pourrait s'avérer incontrôlable : des foyers islamo-nationalistes s'allument progressivement dans l'ensemble des républiques ciscaucasiennes. Enfin, la frange radicale de la résistance tchéchène pourrait faire sienne le programme d'inspiration «al qaïdiste» et verser dans une lutte de civilisation à civilisation, en perdant de vue les objectifs politiques initiaux d'indépendance. Pour leur plus grand malheur et pour le nôtre, la Tchétchénie deviendrait alors un écho du «*choc des civilisations*».

# LA DÉFENSE EN TURQUIE

ENTRE CONTINUITÉ, SINGULARITÉ ET UNANIMITÉ

PAR

LEVENT ÜNSALDI (\*)

Les termes de continuité, de singularité et d'unanimité sont sans doute pertinents pour saisir l'esprit et la politique de défense en Turquie. Continuité, car en dépit de la chute du Rideau de fer en 1989, la Turquie continue d'accorder la plus grande importance à ses impératifs sécuritaires. L'environnement régional instable au sein duquel évolue le pays, les multiples contentieux gréco-turcs, le borbier iraquien ainsi que la question kurde et ses conséquences sur les relations extérieures, notamment avec les voisins immédiats, ne peuvent que pérenniser cette situation. Singularité, ensuite, car la Turquie est le seul pays de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) et peut-être bientôt de l'Union européenne (UE) à être au contact d'Etats n'appartenant pas à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou en appliquant imparfaitement les principes. En outre la Turquie est le seul pays de l'OTAN et de l'UEO (Union de l'Europe Occidentale) à percevoir, dans l'affaire iraquienne, une menace directe et immédiate (éventuel démembrement de l'Iraq, déstabilisation régionale). Unanimité, enfin, car le soutien de la population envers son armée est quasi total : force unificatrice, voire régénératrice, l'institution militaire apparaît comme la garante de l'unité, de l'indépendance et de la stabilité de l'État-nation.

## LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DE LA TURQUIE

### *Un environnement régional particulièrement instable*

Durant la Guerre froide, la Turquie, sentinelle avancée de l'OTAN, aux côtés de son voisin grec, face au bloc de l'Est, jouissait d'une position géostratégique éminemment sensible. Après la disparition des blocs et la normalisation progressive de la Russie, nombreux sont ceux qui croyaient que cette spécificité stratégique était davantage un reliquat de la Guerre froide qu'une réalité permanente. Cependant, les conflits post-Guerre froide, souvent tragiques – l'éclatement de la Yougoslavie et les conflits interethni-

(\*) Docteur en sociologie.

ques qui en résultent ; la crise du Golfe ainsi que la question du Haut-Karabakh, qui a débouché sur un conflit sanglant entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie – défont inexorablement ces illusions et montrent avec force le rôle de stabilisateur que la Turquie pourrait assumer dans cette partie du globe à haute turbulence, qui va des Balkans et du Caucase au Golfe, en passant par le Moyen-Orient. Chacun peut observer aujourd'hui l'arc de crise qui se déploie dans le bassin méditerranéen oriental, mais aussi au Caucase, ses racines géopolitiques, son incidence stratégique et sa dimension sécuritaire. Dans ce contexte, la Turquie ne peut qu'être sensible aux questions de défense, ce qui l'invite à évaluer de manière constante et régulière les menaces auxquelles elle est confrontée (1).

Le sentiment dominant en Turquie, à tort ou à raison, est que la fin de la Guerre froide, loin d'avoir diminué les menaces qui pèsent sur le pays, a exposé celui-ci à de nouvelles tensions (Balkans, Caucase, Iran, Iraq, Syrie). Cette perception des choses a donné lieu à l'émergence, à partir de la première moitié des années 1990, de la stratégie de défense dite de « 2 guerres et demie » simultanées, considérant comme principales menaces la Grèce, la Syrie et une insurrection à l'intérieure des frontières nationales, en l'occurrence kurde. Cette doctrine de défense, justifiée en partie par l'accord gréco-syrien de sécurité de 1995, par la présence d'Abdullah Öcalan en Syrie et par les relations du PKK (2) avec Athènes, suppose, depuis son origine, le maintien d'un appareil de défense puissant, dissuasif et capable de porter, en cas d'attaque, les combats sur le territoire ennemi, créant ainsi une ceinture de sécurité.

Malgré les visées syriennes sur la province turque de Hatay et sur le partage des eaux de l'Euphrate, Ankara et Damas ont signé ces trois dernières années des accords militaires et de sécurité ; la guerre iraquienne a également rapproché les deux pays, fort hostiles au démembrement de l'Iraq au profit d'un Etat kurde indépendant. De même, les rapports gréco-turcs se sont améliorés : les tremblements de terre de 1999 en Turquie puis en Grèce ont favorisé la découverte d'un sentiment de solidarité entre les deux peuples et des dizaines d'accords bilatéraux ont été signés. Ce rapprochement a toutefois laissé de côté les désaccords fondamentaux sur le dossier chypriote, le partage du plateau continental en mer Egée, la définition de l'espace aérien et les contestations sur certains îlots inhabités. En outre, les harcèlements aériens quotidiens au-dessus de la mer Egée (affrontements fréquents entre avions de chasse de haute technologie, *dogfight*) comportent

(1) A cela s'ajoutent bien sûr le traumatisme de Sèvres, mais aussi le souvenir de l'utilisation, par les puissances européennes, des nationalismes contre l'Empire ottoman.

(2) Commencant ses activités en 1984 dans les provinces du sud-est, au nord des frontières de la Syrie et de l'Iraq, le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) s'est révélé pendant longtemps une menace sérieuse pour l'ordre établi en entraînant la mort des milliers de personnes. Considérant les militants du PKK dans un premier temps comme un groupe de bandits (*Eşkiya*) de droit commun, les dirigeants et les partis politiques turcs semblent ne pas avoir évalué correctement la nature et la signification du mouvement séparatiste.

de graves risques d'escalade. Ainsi, malgré la détente gréco-turque et le récent rapprochement turco-syrien observés ces dernières années, il n'est pas encore question de réorganiser l'armée turque sans tenir compte des menaces existant en mer Egée, à Chypre et aux frontières orientales. Toute réorientation en ce domaine est sans doute jugée prématurée par l'état-major turc.

### *Un engagement atlantique fort mais équilibré*

La Turquie a adhéré à l'OTAN en octobre 1951, en même temps que la Grèce, alors que la guerre idéologique orientait tout choix stratégique. Cet événement majeur dans l'évolution de la Turquie contemporaine a marqué un tournant décisif pour l'outil de défense turc, tant sur le plan logistique et organisationnel, que doctrinal.

Ainsi, en peu de temps, tout a été réorganisé, restructuré, adapté aux standards de l'OTAN. En 1947, à Bahçelievler/Ankara, une commission d'aide militaire américaine (*Joint American Military Mission for Aid to Turkey*, JAMMAT, devenue ensuite en 1958 JUSMMAT, *Joint United States Military Mission Aid to Turkey*) (3) voit le jour. Des cours d'apprentissage pour l'utilisation et le maniement des matériels américains nouvellement acquis sont progressivement mis en place dans les unités militaires locales. Des détachements militaires américains sous le commandement du groupe logistique des Etats-Unis (*The United States Logistics Group* ou TUSLOG), appartenant aux trois armées (USAF, US Navy, US Army), sont répartis de façon stratégique à l'échelle du territoire national. La Turquie devient ainsi le poste de surveillance avancé de l'Union soviétique.

A partir de la première moitié des années 1970, les relations turco-atlantiques évoluent au gré des tensions gréco-turques, liées surtout au débarquement de l'armée turque sur l'île de Chypre en 1974, en réaction au coup d'Etat à Nicosie fomenté par le régime des colonels de la Grèce. Constatant que l'oppression de la minorité turque étant intervenue surtout en présence du contingent onusien, la Turquie décide de maintenir à Chypre-Nord une forte présence de ses troupes et assume l'embargo militaire américain (4). Une fois celui-ci levé en 1978, les rapports turco-atlantiques se normalisent, mais restent fortement affectés par les tensions gréco-turques. A partir de la première moitié des années 1990, qui témoignent d'une recrudescence du terrorisme séparatiste kurde, le souci d'assurer la sécurité intérieure et extérieure du pays conduit la diplomatie turque à adopter des positions dures vis-à-vis des pays alliés de l'OTAN, en raison de l'activité du PKK sur leur sol.

(3) Cette structure militaire américaine, reconstituée en 1994 sous le nom d'*Office of Defense Cooperation*, poursuit toujours ses activités.

(4) Les Etats-Unis refusèrent l'usage de ses matériels militaires durant le conflit, en dictant que l'aide militaire américaine ne devait pas, selon les termes de la loi votée par le Congrès, «être utilisée sans l'assentiment du Président des Etats-Unis dans des buts autres que ceux pour lesquels elle a été fournie».

La Turquie se heurte en particulier à l'hésitation et à la lenteur de l'Allemagne à répondre aux demandes de matériels, sous prétexte que ceux-ci ne sauraient être utilisés dans le cadre d'opérations antiterroristes. L'irritation turque atteint son sommet lorsque Berlin tente de conditionner la livraison de 1000 chars Léopard 2 à l'amélioration des droits de l'homme en Turquie. Ce refus de l'Allemagne de vendre des armements lourds à la Turquie pousse alors Ankara à diversifier ses fournisseurs. La Turquie est ainsi devenue le premier pays membre de l'OTAN à acquérir des armes auprès de la Russie – notamment des véhicules blindés légers à roue.

Les rapports turco-atlantiques, ou plutôt turco-américains, connaissent un nouveau rebondissement lorsque le Parlement rejette la motion gouvernementale appelant à un déploiement massif de 62000 GI's dans le pays au moment de l'invasion de l'Iraq en 2003. Cette décision d'Ankara, alliée fidèle de la coalition lors de la première guerre du Golfe – bombardements du nord de l'Iraq à partir de la base d'Incirlik, fermeture de l'oléoduc acheminant le pétrole iraquien en Méditerranée... – au prix d'une perte économique non négligeable et jamais indemnisée, provoque la consternation de l'Administration Bush et prive la Turquie d'une assistance économique de 6 milliards de dollars que lui avait promise Washington si elle acceptait le déploiement des troupes américaines sur son sol (5).

La Turquie est attachée à l'OTAN, mais, dans le même temps, elle est capable d'osciller habilement entre sa fidélité à l'allié américain et une « hérésie » limitée, dès lors que ses intérêts fondamentaux sont en jeu. L'illustration notamment la gestion de la question kurde et les craintes qui entourent aujourd'hui l'action des Etats-Unis en Iraq en proie au chaos, alors que la région autonome du Kurdistan iraquien affiche sa prospérité et rêve d'indépendance (6).

### *Une ouverture multinationale confirmée*

Malgré cet accent « gaullien » en somme bien limité, la Turquie ne conçoit pas sa politique de défense en dehors de l'OTAN. Elle participe d'ailleurs activement, de concert avec ses alliés, à de nombreuses opérations extérieures, y voyant un moyen pour elle d'arrimer son ancrage en Occident (7) :

(5) Devant le refus, par la Turquie, du stationnement et du transit des troupes américaines sur son territoire, chargées d'ouvrir un deuxième front dans le nord de l'Iraq, l'Administration Bush a réagi avec aigreur et arrogance. En préférant une alliance de circonstance avec les combattants kurdes aux liens stratégiques avec la Turquie, elle menace d'interdire à Ankara toute participation à la définition de l'ordre régional de l'après-Saddam Hussein. En présentant les pourparlers menés avec les autorités turques comme de vulgaires marchandages, la presse américaine, quant à elle, ridiculise grossièrement les revendications financières d'Ankara, blessant par là même l'orgueil national turc.

(6) La Turquie presse depuis longtemps les Etats-Unis d'agir contre des milliers de militants du PKK qui ont trouvé refuge dans le nord de l'Iraq après 1999 et dont les raids en territoire turc sont en pleine recrudescence depuis plusieurs mois.

(7) D'autant plus que l'opinion publique turque, dans sa grande majorité, semble indifférente à la participation de la Turquie aux opérations de type Petersberg. Paramètre sans doute important, étant donné que l'outil de défense turc repose sur la conscription.

c'est ainsi qu'elle a pris part aux opérations de rétablissement de la paix de l'UNISOM en Somalie, dont un lieutenant-général turc, Cevik Bir, a même assuré le commandement en 1993 et qu'elle a contribué aux forces de la SFOR (Force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine), et aux opérations de l'ISAF (Force internationale d'assistance à la sécurité) en Afghanistan, dont elle assurée par deux fois le commandement (en 2002 et en 2005); elle est aujourd'hui présente en ex-Yougoslavie dans le cadre de la KFOR (Force de paix au Kosovo), au service de laquelle elle a mis un bataillon d'infanterie mécanisée.

Dans le même temps, la Turquie souhaite s'insérer davantage dans l'Europe. Membre associé de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) depuis 1992, la Turquie cherche à approfondir sa coopération avec l'Europe en matière de défense. Mécontente de son statut à l'UEO, dont elle estime qu'il l'empêche de participer pleinement aux structures mises en place par l'UE pour la défense européenne, elle demande avec insistance à être beaucoup plus intégrée aux structures de défense et de planification de l'UE que ce que prévoit le Traité de Nice. Pour appuyer sa revendication, le pays laisse entendre que, dans le cas où l'UE souhaiterait accéder aux moyens de l'OTAN, il pourrait recourir au droit de veto si elle n'avait pas son mot à dire sur la manière dont ces moyens seraient utilisés. Ankara a ainsi refusé aux Européens l'accès automatique aux moyens de l'Alliance, bloquant par là même la mise en place des arrangements «Berlin plus» de 1999, permettant à l'UE d'utiliser des moyens et des capacités de l'Alliance afin de réaliser ses propres opérations.

Toutefois, la pression exercée par les États-Unis et, surtout, la décision de Copenhague sur l'élargissement (accueillie favorablement par la Turquie) ont incité le pays à lever son veto et un accord final entre l'UE et la Turquie sur l'accès des Européens aux ressources logistiques, de planification et de renseignement de l'OTAN en cas de mission exclusivement européenne a finalement été signé le 13 décembre 2002 : dans l'hypothèse où l'UE déclencherait une opération avec des moyens de l'OTAN, la Turquie pourrait participer à l'opération et siègerait automatiquement au sein du Comité des contributeurs. En revanche, si l'UE intervient seule et que la zone d'intervention visée touche aux intérêts stratégiques de la Turquie, il y aurait un «*avantage particulier*» (*particular benefit*) à inclure la Turquie.

La Turquie est donc, sur le principe, favorable à un approfondissement de l'Europe de la défense, pour autant qu'elle puisse y participer pleinement. Depuis septembre 2002, elle est membre de l'Eurocorps installé à Strasbourg; deux officiers de liaison turcs y sont d'ores et déjà présents pour participer à son commandement. Si le développement d'une politique de défense et de sécurité commune passant par la création d'une capacité autonome de gestion des crises constitue une suite logique de

l'intégration européenne de la Turquie, celle-ci n'estime pas pour autant qu'il nécessite forcément la création d'une armée européenne; Ankara est très attachée au principe de non-duplication des moyens avec l'OTAN. En revanche, la création d'une force de gestion des crises, en étroit rapport avec l'OTAN, dans laquelle chaque pays garde son pouvoir de décision quant à sa participation et aux modalités de sa contribution, lui apparaît souhaitable.

Parallèlement à cette implication dans la coopération transatlantique et européenne, la Turquie s'efforce également de multiplier les coopérations militaires avec les pays ex-soviétiques riverains de la mer Noire, inaugurant ainsi un phénomène nouveau dans la région. A l'initiative de la Turquie, un accord de coopération navale entre les pays membres de la zone de coopération de la mer Noire est ainsi entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003, aboutissant à la création de la BLACKSEAFOR (Force navale de la mer Noire), composée des flottes de Turquie, d'Ukraine, de Russie, de Bulgarie, de Roumanie et de Géorgie. Initiées à la fin des années 1990, les coopérations de ce type tendent à s'intensifier et se diversifier. C'est maintenant vers les pays de l'Asie centrale et du Caucase bordant la mer Noire (en l'occurrence vers l'Azerbaïdjan et la Géorgie) que la Turquie marque une véritable avancée, en accueillant notamment les stagiaires venant de ces pays dans ses écoles militaires.

#### L'APPAREIL MILITAIRE TURC

##### *Un outil de défense économiquement privilégié*

A l'instar des autres politiques publiques, les politiques de défense sont sous-tendues par des référentiels qui affectent la manière dont les problèmes sont perçus et analysés, ainsi que les mesures pratiques qui découlent de ces représentations; cela est d'autant plus vrai que la surestimation des menaces, l'assombrissement du tableau sécuritaire et, par conséquence, la demande de moyens supplémentaires sont inhérents à l'esprit militaire, où la volonté même de mieux se préparer au combat se trouve imbriquée avec le corporatisme institutionnel. Les politiques publiques de défense relèvent donc d'un domaine où les logiques corporatistes ne sont jamais totalement absentes: comme toute grande organisation bureaucratique, l'organisation militaire s'efforce continuellement d'augmenter sa part dans l'allocation des ressources économiques du pays; par la force des choses, elle tend à prospérer et à promouvoir une doctrine de défense qui garantit une augmentation constante de ses dépenses. En d'autres termes, le choix d'une doctrine de défense ou des armements n'est donc pas issu exclusivement d'une décision rationnelle ou du travail scientifique, mais du produit d'un

ensemble de logiques corporatistes qui se combinent les unes aux autres et exercent une forte influence sur les politiques de défense (8).

La Turquie n'échappe pas à ce schéma. Si c'est par pragmatisme que la politique de défense turque s'inscrit essentiellement dans une perspective régionale, cherchant en premier lieu à protéger un pays situé dans un environnement régional perçu comme difficile, sinon menaçant, mais aussi à affirmer son ancrage européen tout en maintenant la fidélité à l'OTAN, elle n'en est pas moins également grandement influencée par la place de l'institution militaire dans le système politique, le rapport qu'elle entretient avec les autres acteurs de l'ensemble social, ainsi que ses référentiels corporatistes. Or, en Turquie, l'armée occupe une place de premier plan : la tradition veut que les gouvernements s'abstiennent de s'ingérer dans la conduite des affaires militaires, sauf par le biais de l'allocation des crédits demandés. Intimidés par l'uniforme (mais aussi par la place effective des militaires sur la scène politique), peu au fait des questions militaires, les dirigeants turcs, à quelques exceptions près, s'en remettent volontiers aux chefs militaires pour toutes les questions militaires.

Cette «souveraineté militaire» dans le domaine des politiques de défense se traduit, dans les faits, par une croissance constante des dépenses affectées à la défense nationale; à cet égard, l'évolution de la part des dépenses de défense dans le PIB en moyenne quinquennale depuis 1980 et pour l'an 2003 pour les pays de l'OTAN (tableau 1) est très significative. : alors que la diminution de l'effort de défense est visible pour l'ensemble de l'Alliance depuis la fin de la Guerre froide (de 4,5 à 2,7 % du PIB) et, ce, tant aux Etats-Unis (de 5,6 à 3,5 %) qu'en Europe (en moyenne de 3,5 à 2 %), où la diminution de l'effort est régulière, plus marquée pour l'Allemagne (de 3,3 à 1,4 %), malgré (ou à cause de) la réunification, et le Royaume-Uni (de 5,2 à 2,4 %) que pour la France (de 4 à 2,6 %) et également sensible en Grèce (laquelle, probablement sous l'effet de la proximité d'une Turquie dynamique en la matière, a fait évoluer ses dépenses de défense de 4,2 % en 2003, pour atteindre un niveau de dépense de 4,8 % du PIB, le plus élevé du groupe), la Turquie a augmenté ses dépenses dès le début des années 1990.

TABLEAU 1

Evolution des dépenses de défense des pays membres de l'OTAN  
en moyenne quinquennale depuis 1980 et pour 2003 (en % du PIB)

	<i>Moyenne 1980 - 1984</i>	<i>Moyenne 1985 - 1989</i>	<i>Moyenne 1990 - 1994</i>	<i>Moyenne 1995 - 1999</i>	<i>2003</i>
Belgique	3,2	2,8	2,0	1,5	1,3
Danemark	2,4	2,0	1,9	1,7	1,6
France	4,0	3,8	3,4	2,9	2,6

(8) Ce cadre théorique est emprunté à Pascal VENNESSON/Théodore CAPLOW, *Sociologie militaire*, Armand Colin, Paris, 2000, pp. 74-79.

	<i>Moyenne 1980 - 1984</i>	<i>Moyenne 1985 - 1989</i>	<i>Moyenne 1990 - 1994</i>	<i>Moyenne 1995 - 1999</i>	<i>2003</i>
Allemagne	3,3	3,0	2,1	1,6	1,4
Grèce	5,4	5,1	4,4	4,6	4,2
Italie	2,1	2,3	2,1	1,9	1,9
Luxembourg	1,0	1,0	0,9	0,8	0,9
Pays-Bas	3,0	2,8	2,3	1,8	1,6
Norvège	2,7	2,9	2,8	2,2	2,0
Portugal	2,9	2,6	2,6	2,2	2,1
Espagne	2,3	2,1	1,6	1,4	1,2
<b>Turquie</b>	<b>4,0</b>	<b>3,3</b>	<b>3,8</b>	<b>4,4</b>	<b>4,8</b>
Royaume-Uni	5,2	4,5	3,7	2,7	2,4
Canada	2,0	2,1	1,8	1,3	1,2
EU	5,6	6,0	4,7	3,3	3,5
OTAN - Total	4,5	4,6	3,5	2,7	2,7

Source : OTAN, *Dépenses de défense des pays de l'OTAN (1980-2003)*, document disponible sur le site Internet [www.nato.int/docu/pr/2003/p03-146f.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-146f.htm) (dernière consultation le 7 octobre 2005).

### *Un format organisationnel reposant sur la conscription*

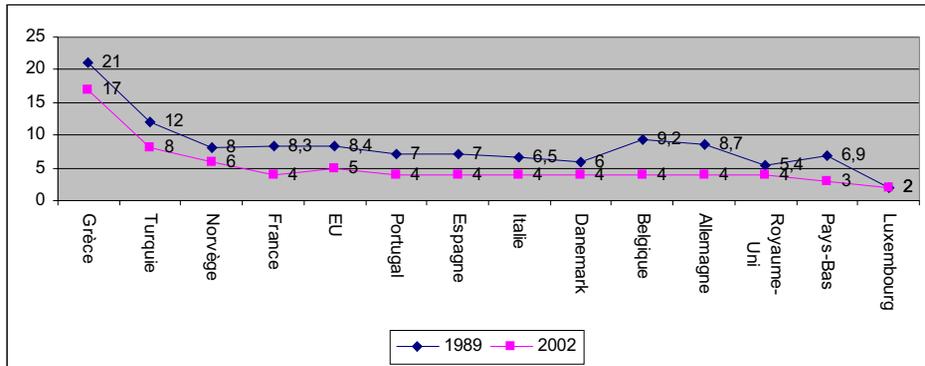
Les forces armées turques (gendarmerie non incluse (9)), représentent pour l'année 2005 un dispositif militaire de 421 000 hommes (10). Du point de vue des effectifs, elles constituent alors, après les Etats-Unis, la deuxième plus grande l'armée de l'OTAN et, ceci, malgré une nette tendance à la baisse (de l'ordre de 30 %) constatée au cours de ces dernières années. Les effectifs passent ainsi de 610 000 hommes en 2001 à 421 000 en 2005 (11). Le taux de militarisation turc (nombre de soldats pour 1 000 habitants) est bien supérieur à celui de la quasi-totalité des pays membres de l'Alliance atlantique, à l'exception de la Grèce (tableau 2) : parmi les pays de l'Alliance, seules la Grèce et la Turquie continuent à conserver des forces assez importantes (respectivement 17 et 8 ‰), en dépit de la baisse non négligeable de l'ordre de 4 points observée entre 1989 et 2002 ; pour le reste de l'Alliance, la baisse des effectifs est pour le moins remarquable (de 8,4 à 5 ‰ aux Etats-Unis ; de 8,7 à 4 ‰ en Allemagne ; de 9,2 à 4 ‰ en Belgique ; de 6,9 à 3 ‰ aux Pays-Bas ; de 8,3 à 4 ‰ en France).

(9) Forte de 180 000 hommes (officiers, sous-officiers, appelés confondus) et équipée par l'Armée de terre (tenues de camouflage, fusils d'assaut G3, véhicules blindés...), la gendarmerie, dont les officiers suivent presque le même cursus militaire que celui des officiers d'infanterie, dépend en principe du ministère de l'Intérieur. Or, ce corps, qui ressemble plus aux brigades d'infanterie (armement, uniforme, etc.) que ce que son lexique terminologique ne laisserait penser et fonctionne en réalité sous la tutelle et supervision de l'état-major, est, dans les faits, un corps strictement militaire, dont les effectifs et dépenses figurent toutefois très rarement dans les statistiques militaires internationales.

(10) Jaffee Center for Strategic Studies, *op. cit.*, p. 10.

(11) *Ibid.*

TABLEAU 2  
Taux de militarisation de certains pays de l'OTAN  
(1989-2002, en ‰)



Note : Les chiffres figurant sur l'axe des ordonnées indiquent le nombre de militaires pour mille habitants.

Source : Levent ÜNSALDI, *Le Militaire et la politique en Turquie*, L'Harmattan, Paris, 2005, p. 169.

Quant à la répartition par armée et par catégorie hiérarchique (officiers, sous-officiers et militaires du rang) de cet effectif relativement important (12) (bien qu'il s'agisse aujourd'hui d'aligner des troupes bien équipées plutôt que des gros bataillons), elle se présente ainsi :

TABLEAU 3  
Répartition des effectifs globaux par armée  
et par catégorie hiérarchique pour l'année 1997  
(Terre, Marine, Air, Gendarmerie)

	Officiers	%	Sous-officiers	%	Rang	%	Total
Terre	26700	5,6	27416	5,7	427000	88,7	481 116
Marine	4500	8,7	10800	20,6	37000	70,7	52300
Gendarmerie	5500	9,5	21400	37,0	31000	53,5	57900
Air	2450	1,7	17900	12,8	120000	85,5	140350
<b>Total</b>	<b>39150</b>	<b>5,4</b>	<b>77516</b>	<b>10,6</b>	<b>615000</b>	<b>84,0</b>	<b>731666</b>

Source : Chiffres rendus publics, pour la première et dernière fois, suite à une motion parlementaire en 1997. Cf. Levent ÜNSALDI, *op. cit.*, p. 170.

A l'aune de ce tableau, il apparaît que l'armée turque connaît un taux d'encadrement très faible : de fait, le rapport entre le nombre total de

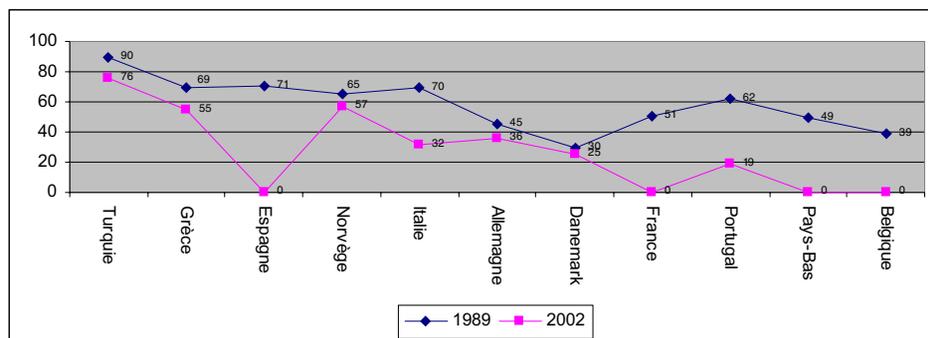
(12) A noter que nous ne disposons malheureusement pas de chiffres officiels en ce qui concerne les structures du personnel militaire, la configuration des armées ou la répartition par armes et par grades..., autant de données pourtant indispensables pour toute analyse sur le format organisationnel des armées. Cette situation est liée à l'absence de chiffres ou de statistiques en Turquie dans le domaine public sur tout ce qui touche à l'organisation militaire et, ceci, même pour les effectifs militaires. Comme le remarquerait tout lecteur attentif, le peu de chiffres dont nous disposons vient dans la plupart des cas des sources étrangères.

cadres (officiers et sous-officiers) et les effectifs totaux n'atteint que 16 % contre, par exemple, 55 % aux Etats-Unis et 49,6 % en Grande-Bretagne. C'est toutefois dans l'armée de terre qu'il est le plus manifeste avec 11,3 % hors cadres appelés contre un taux d'encadrement de 14,5 % pour la gendarmerie, de 29,3 % pour la marine et de 46,5 % pour l'armée de l'air. A titre comparatif, notons que le taux d'encadrement de l'armée de terre française s'établit pour l'année 2002 à 48 %, équivalant à peu près à celui des forces terrestres britanniques (50 %) et nettement inférieur à celui des forces américaines (55 %). Les exemples français et anglo-saxon valident un modèle fondé sur une proportion de cadres sensiblement équivalente à la moitié des effectifs.

Il apparaît en outre que, en conformité avec la tendance révélée dans les lignes précédentes, le *ratio* moyen officiers/sous-officiers + militaires du rang est très faible : 1 pour 17,6, avec toutefois d'assez fortes variations entre armées (par exemple, 1 pour 9,5 dans l'armée de l'air contre 1 pour 17 dans l'armée de terre). Ce *ratio* se situe, en moyenne, entre 1 pour 3 et 1 pour 6 dans le cas de la plupart des armées occidentales, ce qui est explicable notamment par le passage à l'armée de métier et le recours de plus en plus indispensable à des matériels de haute technologie. Un taux d'encadrement élevé figure ainsi à l'actif de l'armée professionnelle, qui n'est pas astreinte à consacrer une part importante de ses cadres à l'instruction du contingent.

A l'instar du taux d'encadrement, très pertinent pour toute analyse sur le format des armées, le taux de conscription constitue (tableau 4) lui aussi un indicateur particulièrement important, qui permet de déterminer le schéma organisationnel d'une armée donnée. Plus ce pourcentage est élevé, plus l'armée étudiée correspond au profil d'une armée de masse.

TABLEAU 4  
Taux de conscription pour les armées  
de certains pays de l'OTAN (1989-2002 en %)



Source : Levent ÜNSALDI, *op. cit.*, p. 171.

Ce tableau met en évidence le fait que, depuis la fin de la Guerre froide, de nombreux pays de l'OTAN ont baissé la proportion des conscrits dans leur

dispositif militaire, certains abandonnant même le service militaire au profit d'une armée composée de professionnels. Seules échappent à ce schéma la Norvège, la Grèce et, surtout, la Turquie, qui considère toujours la conscription comme une composante nécessaire de ses effectifs militaires – ce qu'elle justifie par la persistance de tensions ou menaces à ses frontières – et continue à organiser ses forces conventionnelles selon la logique ancienne des armées de masse.

*Une armée conventionnelle encore assez figée et difficilement modulable*

Les priorités et les principes des forces armées turques en matière de personnel, de renseignement, d'opérations, d'organisation, de formation et de services logistiques sont exclusivement déterminées par l'état-major général, le gouvernement se contentant de les ratifier en lui attribuant les fonds nécessaires. La Constitution de 1982, issue du coup d'Etat de 1980 et toujours en vigueur, accorde aux forces armées une autonomie décisionnelle indéniable en les rattachant directement au Premier ministre et non au ministère de la Défense, lequel se trouve réduit à un simple bureau administratif de l'état-major général assurant l'appel des contingents, l'approvisionnement des forces armées en armes et en besoins logistiques. Le chef des armées, érigé ainsi en une sorte de généralissime, assume, en temps de paix comme en temps de guerre, le commandement complet – les chefs d'état-major de trois armées et de la gendarmerie étant placés sous sa seule autorité hiérarchique. Il assure, sans aucune interférence ministérielle, la direction générale – mise en condition des forces, choix des équipements, élaboration des plans de défense, exécution des missions assignées aux forces armées, etc.

Jusqu'à la fin des années 1980, les forces armées turques étaient essentiellement équipées, organisées et déployées pour faire face aux unités du Pacte de Varsovie. La dissolution de ce dernier et ses conséquences ont imposé une adaptation, l'abandon de l'échelon division (*tümen*) dans l'armée de terre. Il n'en reste pas moins que l'armée turque reste toujours articulée sur un modèle classique, essentiellement terrestre, et demeure encore assez figé : les unités de l'armée de terre turque sont caractérisées par leur faible flexibilité opérationnelle, puisqu'elles sont souvent composées de gros bataillons équipés d'un armement lourd, difficiles à déployer rapidement et inaptes pour des missions spécifiques demandant une plus grande modularité des forces.

En terme d'équipement, les forces turques sont façonnées sur un modèle voisin des grandes unités de l'Alliance atlantique. L'origine des matériels montre une influence américaine assez forte. L'armée de terre demeure une armée conventionnelle dotée d'un équipement militaire lourd – il est vrai en partie obsolète – lui permettant, pour l'année 2002, de constituer le

deuxième plus grand parc de chars et d'obusiers (automoteurs ou tractés), ainsi que le troisième plus grand parc de véhicules blindés au sein de l'OTAN (13). Pour l'année 2005, les forces terrestres classiques s'articulent autour de 4 180 chars, dont 397 Léopard A1/A3 et 906 M60A1/A3. Ce parc est en cours de rénovation avec surtout la modernisation, par Israël, des chars M60 de fabrication américaine (14). La marine comprend de son côté 83 bâtiments de combat, 128 bâtiments de soutien, 13 sous-marins et 106 patrouilleurs : elle reste donc, parmi les marines occidentales, une force opérationnelle importante, avec des unités performantes et modernes. Enfin, l'armée de l'air, qui présente un très bon niveau technique, est forte de 420 chasseurs, dont 219 F-16 C/D.

TABLEAU 5

## Principaux matériels de la Turquie au 5 avril 2005

Armée de terre	Chars lourds : 4 180 (dont 397 Léopard A1/A3, 906 M60 A1/A3, 2 876 M48T); véhicules blindés de transport : 4 595; véhicules blindés de combat : 1 288; obusiers automoteurs : 885 (203 mm, 175 mm, 155 mm, 105 mm); obusiers tractés : 1 630; mortiers : 2 050 (120 mm, 107 mm, 81 mm); lance-roquettes anti-char : 943 (dont 392 Milan, 365 TOW SP, 186 Cobra); hélicoptères de combat : 37 AH-1 WP; hélicoptères de transport : 271 (dont 26 AS-532 Cougar, 19 Mi-17, 35 S-70A Blackhawk, 160 UH-1H/AB-204/ AB-205, 28 H-300C, 3 OH-58B).
Armée de l'air	Avions de chasse : 420 (dont 219 F16 C/D, 50 Phantom 2000, 93 F4 E, 58 F5 A/B); avions de transport : 107 (C-160D, KC-135R, C-130E, CN-235); hélicoptères de transport : 44 (dont 21 AS-532 Cougar, 23 UH-1H/AB-204/ AB-205); forces de défense aérienne : 33 radars, 898 lance-missiles (dont 78 Rapier B1X, 10 Zipkin/Atilgan, 8 Rapier, 108 Stinger, 790 Redeye).
Marine	Bâtiments de combat : 83; sous-marins : 13; bâtiments de patrouille : 106; bâtiments de transport : 50; bâtiments de soutien : 128; hélicoptères d'attaque : 12 AB-212, 7 S-70B; hélicoptères de transport : 3 AB-206, 3 UH-1H/AB-204/AB-205, 9 AB-412.

Source : Jaffee Center for Strategic Studies, *Middle East Military Balance : Turkey*, Tel-Aviv University, Tel-Aviv, 2005, pp. 10-27.

*Un important effort de modernisation en cours*

Dans le but de doter son dispositif militaire d'unités mieux équipées, plus mobiles et plus rapidement disponibles, Ankara poursuit aujourd'hui un projet de modernisation militaire évalué à plusieurs milliards de dollars. En font notamment partie la future coproduction, sur place, de chars de troisième génération et d'hélicoptères d'attaque, l'acquisition de chasseurs de mines, de véhicules blindés légers ainsi que de 4 avions AWACS et, enfin, la modernisation des avions F-4, F-16 et des chars M60A1-A3 (d'origine

(13) Center for Strategic and International Studies (CSIS), *Western Military Balance and Defense Efforts*, Washington, janvier 2002, p. 22.

(14) La Turquie a récemment annoncé l'achat de 172 chars de type Léopard II.

américaine). Ces projets sont essentiellement réalisés par le transfert de savoir-faire dans le cadre des compensations industrielles et des accords de licence pour une production sur place. De même, l'acquisition «sur étagère» à l'extérieur reste encore la règle, avec cependant une exigence de compensation forte, l'état-major privilégiant, en l'occurrence, les firmes étrangères proposant des compensations et des transferts de technologie au bénéfice des industries nationales.

La Turquie marque donc une volonté très forte de disposer d'une industrie d'armements qui contribuerait à la fois à l'affermissement de sa défense et à son développement économique. L'industrie de défense nationale, qui n'a vraiment été lancée qu'à partir de la seconde moitié des années 1980 et a été en partie développée pour échapper aux embargos, notamment américains, couvre actuellement environ 25 % des besoins en équipement des forces armées. De taille modeste, dépourvue d'une base technico-industrielle comparable à celle des grands pays européens de ce domaine et disposant de peu de moyens de R&D, elle est très orientée vers la production : elle cherche activement à travailler sous licence et désire entrer dans des consortiums européens (15).

L'ambition turque est donc de saisir l'opportunité de l'acquisition des systèmes complets d'armements modernes pour exiger des coopérations de production ou de transfert de savoir-faire dans le cadre des compensations, avec pour objectif principal la couverture locale de 50 % des besoins des forces armées. La coopération militaire entre la Turquie et les États-Unis a ainsi donné lieu à la création de sociétés à capitaux turcs et américains, pour la production sur place des matériels militaires, dont l'avion de combat F-16 (TAI, *Turkish Aerospace Industries*) et les véhicules blindés à roue et à chenilles (*FNSS Defense Systems Inc*, consortium *United Defense-Nurol holding*). Il existe également des coopérations avec l'Allemagne (frégates et sous-marins), la France (Cougars, tourelle de 25 mm) et l'Espagne (CASA 235).

Deux structures de soutien à l'industrie de la défense jouent un rôle particulièrement important dans cet effort de modernisation en cours : le Fonds de renforcement de l'industrie de défense (*Savunma sanayii destekleme fonu*, SSDF) et la Fondation pour le renforcement des forces armées turques (*Türk silahlı kuvvetlerini güçlendirme vakfı*, TSKGV). Le SSDF, fondé en 1985, est l'un des piliers importants des projets de modernisation : exempté de tout impôt sur les sociétés, la succession et la donation, ainsi que de tout droit de timbre, il finance, à lui seul, plus de 15 % du total des dépenses consacrées à la défense, grâce à des ressources qui proviennent essentiellement des prélèvements de taxes sur les ventes d'alcools et de

(15) Le contexte actuel se prête par ailleurs à de telles coopérations. En effet, depuis le milieu des années quatre-vingt, le secteur de l'armement européen est caractérisé par les spécialisations nationales en matière technologique et l'inflation des accords de coopération entre les différentes entreprises européennes.

tabacs (10 % du prix de vente), la loterie (95 % du gain), d'autres jeux de hasard (15 % du gain), les jeux de pronostics (3,6 % du gain), les courses de chevaux (10 % du gain), les ventes d'armes de poing (80 % du gain), les transferts de fonds venant du budget général et de celui de la Défense et, enfin, différents types de donations (16).

Le TSKGV, qui jouit des mêmes exemptions de taxes et d'impôts que le SSDF, détient une participation directe dans une dizaine d'entreprises spécialisées dans la production d'armements et la technologie militaire; 80 % de ses revenus sont réinvestis dans les projets de modernisation définis par l'état-major général, les 20 % restant étant consacrés aux dépenses administratives de la Fondation.

#### DES RAPPORTS CIVILO-MILITAIRES PARTICULIERS

##### *Un esprit de défense encore très fort*

L'esprit de défense fait partie intégrante de l'éducation des jeunes Turcs tant à l'école qu'au sein de la famille. Dans un monde social bouleversé par l'accélération de la différenciation et de la fragmentation et par la dissolution de l'autorité, l'armée est perçue comme un repère d'ordre. Symbole de stabilité et d'efficacité, alors que les autres institutions de l'Etat sont fortement dévalorisées, elle ne suscite que peu de controverses au sein de l'opinion publique, se classant toujours en tête des sondages comme l'institution la plus crédible. La politique de défense profite donc de cette légitimité, renforcée, d'ailleurs, par le discours officiel mettant en avant un peuple entouré d'ennemis et n'ayant pour seul recours que son armée.

Ainsi, le service national obligatoire (17), dont la durée a été modifiée à plusieurs reprises, ne fait pratiquement l'objet d'aucune remise en cause (18). Le départ pour le régiment reste toujours une grande aventure, une aventure que l'on aborde avec émotion, mais aussi avec une certaine fierté. Contrairement à la tendance observée dans la plupart des pays d'Europe occidentale, où la société n'a plus beaucoup d'égards pour le soldat, l'appel sous les drapeaux est considéré dans le cas turc comme un rite de passage de l'adolescence à l'âge adulte et ses responsabilités. Les typiques photos d'enfants déguisés en petit militaire, les jeunes gens handicapés qui aspirent néanmoins à être enrôlés, ne serait-ce que pour un jour (19),

(16) Levent ÜNSALDI, *op. cit.*, p. 283.

(17) Sa durée fut réduite, à compter de juin 2003, de 18 à 15 mois pour les appelés, de 8 à 6 mois pour les diplômés de l'Université servant comme simples soldats et de 16 à 12 mois pour ceux servant comme officiers de réserve.

(18) Cela n'empêche en rien l'existence d'une catégorie de jeunes gens, dans la plupart des cas diplômés de l'enseignement supérieur, qui perçoit le service militaire comme une interruption fâcheuse de la réalisation de leurs projets personnels.

(19) De nombreuses célébrations officielles d'enrôlement symbolique pour les personnes à mobilité réduite sont régulièrement organisées par différentes unités de l'armée de terre.

montrent clairement que le service militaire n'est pas perçu ici comme une dépossession temporaire de la citoyenneté.

Nombreuses sont les familles turques qui pensent que le service militaire constitue un événement d'une importance primordiale dans la vie d'un homme et que les enfants complètent leur éducation à l'armée : le foyer militaire, affirme-t-on, est «une école de vie» qui forge le caractère (20). Dans une société marquée par de profondes fractures sociales et inégalités régionales, le régiment est aussi une collectivité fraternelle, où, pour la première fois, la jeune recrue rencontre réellement les représentants des autres classes sociales, où, pour la première fois, elle éprouve le sentiment d'une commune solidarité. La citoyenneté républicaine débouche donc enfin dans l'armée, toutes proportions gardées, sur une certaine parité économique et sociale.

### *L'ambiguïté des relations entre les civils et l'institution militaire*

L'institution militaire telle qu'elle apparaît aujourd'hui en Turquie s'est constituée au fil des années comme une organisation singulière dont la professionnalisation, amorcée il y a plus d'un siècle par les missions allemandes, visait à former de nouveaux professionnels des armes, capables de rivaliser avec leurs adversaires européens. Cette armée de cadres, organisée sur le modèle des armées les plus prestigieuses du moment – en l'occurrence sur celui des armées de masse –, s'est rapidement investie d'un rôle capital dans l'édification d'une identité de destin qui a pour socle la nation. Ce rôle de moniteur, d'instituteur, voire d'éducateur de la nation entière a ainsi conféré aux militaires une mémoire professionnelle propre, incomparable avec celle des autres corps de l'État tant elle se confond avec la mémoire nationale. Cette imbrication fait que l'histoire de la Turquie est autant habitée par le destin de ses armées que les militaires turcs le sont par l'histoire nationale. Tout se passe ainsi comme si l'armée turque cultivait avec une prédilection singulière son histoire spécifique comme l'histoire en général, sans qu'il y ait souvent de nette distinction entre ces deux registres.

Il apparaît en outre, au regard de ce qui précède, que la sensibilité des militaires turcs pour l'ordre interne vient de loin, un phénomène qui n'est pas sans rapport avec la professionnalisation du corps des officiers, puisqu'elle permet aux militaires, conscients de leur importance professionnelle, de se considérer comme les dépositaires du pouvoir de l'État et d'inventer leur propre définition de l'intérêt national. Cette prétention à détenir un privilège exclusif d'autorité en tout ce qui concerne les intérêts vitaux de la nation explique aussi pourquoi l'armée accorde malaisément au gouvernement élu une adhésion sans réserve. Sa subordination n'est guère

(20) Dans la plupart des offres d'emplois, on exige également des candidats qu'ils aient rempli leur devoir national et les mariages se font très souvent après le service militaire.

joyeuse et les témoignages en vont plus aux fonctions qu'aux personnes. Cette dissociation intellectuelle entre l'Etat (ou la nation), dont l'armée assure la survie et interprète (et sert) les intérêts supérieurs, et le gouvernement élu qui l'emploie et la paye et à qui elle doit, *a priori*, une subordination complète, est particulièrement importante tant elle permet à l'armée d'agir politiquement, quand elle en voit la nécessité, et de se croire au-dessus du pouvoir civil, maîtresse du pays, libre de ses agissements politiques.

Les forces armées sont une institution complexe qui, en raison de la nature de ses missions, doit aussi inculquer en plus des savoir-faire professionnels, un système de valeurs qui lui est propre et qu'elle doit être capable de transmettre. Cependant, les symboles et les concepts-clés de cette culture militaire doivent contribuer à renforcer l'intégration des forces armées dans la société environnante et non pas à les isoler. Aujourd'hui, un des principaux défis à relever en Turquie, est de former un corps des officiers qui ne se croie pas au-dessus de la mêlée et ne se considère pas propriétaire exclusif du sentiment patriotique.

Face aux risques potentiels de ghettoïsation, mais aussi de marginalisation, une profonde refondation des armées semble donc nécessaire pour que les militaires modifient leurs valeurs et réflexes institutionnels et s'insèrent dans des structures étatiques non pas en autorité suprême mais en situation subordonnée. Non que l'avis du haut commandement doive purement et simplement être ignoré dans la gestion des affaires politico-militaires, loin s'en faut. Plus que jamais, l'expertise militaire est un vecteur essentiel pour la compréhension adéquate des phénomènes politiques, au sens le plus large du terme, qu'il s'agisse de la politique étrangère ou de la politique intérieure. Mais c'est bien le pouvoir législatif seul qui, votant le budget et définissant les lignes directrices en matière de défense et de sécurité, confère à l'armée «sa substance et sa subsistance». C'est donc au pouvoir civil seul qu'appartiennent le dernier mot et la responsabilité de définir la stratégie militaire proprement dite.