

---

# L'UNION EUROPÉENNE, LA FRANCE ET LES BALKANS OCCIDENTAUX: LES ENJEUX DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE, DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE DE L'UE

---

UDC 327+355.02(4-672EU)(44)(497-15)

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.spec2018.6>

Оригинални научни рад

Dejana M. Vukasović\*  
Institut d'études politiques, Belgrade

---

Сажетак

---

Ауторка у овом раду настоји да утврди значај подручја тзв. „Западног Балкана” за развој спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. У којој мери је овај регион допринео образовању и развоју ЕУ као међународног актера? У раду се заступа став да је ово подручје имало пресудан утицај на развој и афирмацију спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, те да је представљало „погодно тле” за „тестирање” стратегија ЕУ у области безбедности и одбране, посебно када је реч о „подели посла“ између ЕУ и НАТО-а, односу између ЕУ и ОУН-а, као и општем правцу развоја безбедносне и одбрамбене политике ЕУ и њеног значаја за развој ЕУ као међународног актера. Будући да спољна, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ почива на међувладиној сарадњи, која подразумева једногласност као основни начин доношења одлука, у раду се анализира не само улога ЕУ као међународног актера у овом подручју, већ и утицај „националног нивоа“ тј. држава чланица ЕУ на развој ове политике ЕУ. У том погледу, посебна пажња у раду биће усмерена на улогу Француске, која је (заједно са Уједињеним Краљевством) имала пресудан утицај на развој ове политике ЕУ. Рад ће бити подељен у два дела. У првом делу, анализираће се улога ЕУ 90-тих година XX века на подручју бивше Југосла-

---

\* [dvukcevic@yahoo.fr](mailto:dvukcevic@yahoo.fr)

вије, као и постепена интеграција региона Западног Балкана у европске интеграционе токове. У другом делу рада, анализа ће бити усмерена на улогу Француске у развоју безбедносне и одбрамбене политике ЕУ у овом подручју, са циљем да се укаже у којој мери је Француска утицала, кроз балканско-западно-балканско искуство, на даљи развој ове политике. Закључује се да је регион Западног Балкана имао пресудну улогу у развоју и афирмацији безбедносне политике ЕУ, те да је представљао «експериментално подручје» за даљи развој ове политике, њен однос са НАТО-ом и ОУН-ом, као и за општи правац даљег развоја ове политике. Такође, улога држава чланица ЕУ, а посебно Француске, пресудно је утицала на развој ЕУ као глобалног актера. Француска је имала улогу катализатора у развоју и афирмацији спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Утицај Француске био је од пресудног значаја у обликовању ЕУ као глобалног актера, а не само као регионалног актера чије би активности биле ограничене искључиво на подручје Западног Балкана.

**Кључне речи:** заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ, безбедносна и одбрамбена политика ЕУ, Француска, Западни Балкан, НАТО.

---

*«Quelles sont les réalités de l'Europe? En vérité, ce sont les Etats qui sont, certes, très différents les uns des autres, qui ont chacun son âme à soi, son histoire à soi, sa langue à soi, ses malheurs, ses gloires, ses ambitions à soi, mais des Etats qui sont les seules entités qui aient le droit d'ordonner et l'autorité pour agir»*

*Charles de Gaulle (1960)*

## INTRODUCTION

La fin de la Guerre froide et la disparition du système des blocs antagonistes ont marqué la fin de la séparation artificielle de l'Europe de l'Ouest et de l'Est et imposé la nécessité de redessiner le paysage politique du continent européen, en vue de garantir la stabilité à long terme de l'Europe. Comme le notait Daniel Colard, «le moment est venu pour les Européens - face aux Grands - de s'affirmer comme une entité autonome, de parler avec eux de tous les problèmes sur un pied de stricte égalité» (Colard 1999: 249). L'éclatement de la Yougoslavie est survenu au moment de cette «transition» de l'Europe entre un

ordre bipolaire qui mourait et un ordre multipolaire qui naissait. Or, la création de l'UE et sa «politique étrangère et de sécurité commune» (PESC) a malheureusement démontré toutes les faiblesses de la capacité de l'UE à traiter et soulager la crise, laquelle a été finalement résolu par l'intervention des Etats-Unis et le bombardement de la RFY par l'OTAN en 1999. Ce n'est qu'après le bombardement de la RFY par l'OTAN que l'UE a décidé de s'impliquer davantage dans la région en mettant en place, d'une part, la politique de sécurité et de défense commune (PESD), et en décidant, d'autre part, d'inclure cette région dans le processus d'intégration européenne. Cette nouvelle impulsion de l'UE a été suivie par l'émergence des «Balkans occidentaux» qui couvre l'espace de l'ancienne Yougoslavie en excluant la Slovénie et en incluant l'Albanie, ces pays étant progressivement reconnus comme des candidats potentiels à l'adhésion à l'Union européenne.

Cet article a pour but d'analyser l'importance des Balkans occidentaux pour le développement de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense. La question clé est de savoir dans quelle mesure cette région a contribué à l'émergence de l'UE en tant qu'acteur stratégique. Dans cette perspective, il est important d'envisager non seulement le rôle de l'UE en tant qu'acteur international dans cette région, en incluant les stratégies européennes en matière de sécurité et de défense dans le processus de maturation de l'UE en tant qu'acteur international, sa relation avec l'OTAN, ainsi que la direction générale du développement d'une «Europe de la défense», mais aussi la question de l'influence du niveau national sur le plan de l'intégration européenne. En d'autres termes, il s'agit aussi d'envisager le rôle des États membres dans cette région. À cet égard, l'accent sera mis sur le rôle de la France, vu qu'elle a eu une influence décisive (conjointement avec le Royaume-Uni) sur le développement de l'Europe de la défense. À cette fin, l'article sera divisé en deux parties. Dans la première, nous analyserons le rôle de l'UE dans l'espace ex-yougoslave dans les années 90, en nous attachant tout particulièrement sur la mise en place progressive du processus d'intégration européenne des Balkans occidentaux. L'objectif est de démontrer l'importance de cette région pour la validation de la politique étrangère, de sécurité et de défense commune de l'UE (PESC et PCSD). Dans la deuxième partie, on analysera le rôle de la France dans le développement de cette politique, afin d'évaluer dans quelle mesure la France a influencé le développement de cette politique. La conclusion qui s'impose est que les Balkans occidentaux ont eu une importance majeure dans le processus du développement de la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'UE. La région représentait un «champ d'expérimentation» pour la légitimation et la reconnaissance de l'UE en tant qu'acteur international, notamment dans sa relation avec l'OTAN et

les Nations Unies, ainsi que pour l'orientation future de la politique de sécurité et de défense de l'UE. Certains États membres, dont la France en particulier, ont eu une influence déterminante sur l'affirmation de l'UE comme acteur stratégique. La France a joué un rôle de catalyseur dans la construction de la politique de sécurité et de défense de l'UE et elle a pris une part essentielle dans la mise en oeuvre de cette politique. Son influence a été décisive pour que l'UE s'impose comme acteur à vocation mondiale et non plus seulement régionale dont les actions seraient limitées à sa périphérie proche (les Balkans occidentaux). Cette volonté politique française a également démontré que les États membres avaient un rôle prépondérant dans le processus de maturation de l'UE en tant qu'acteur stratégique.

## DE LA GUERRE EN EX-YOUGOSLAVIE AUX BALKANS OCCIDENTAUX: LES ENJEUX DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE DE L'UE (PESC)

L'idée même de politique étrangère et de sécurité commune (PESC), comptant parmi les piliers de l'UE, a deux origines principales. La première est la fin de la Guerre froide qui a eu deux conséquences majeures pour la construction européenne: la disparition du système communiste dans les pays d'Europe centrale et orientale, incitant des modifications du paysage géopolitique européen, et la réunification allemande, conduisant à une redéfinition nécessaire de la place de l'Allemagne dans le concert européen. La deuxième raison concerne directement la construction européenne: il s'agit de la perspective du marché unique et de la décision d'établir une union monétaire et économique qui supposait l'instauration parallèle d'une union politique.

Pendant la Guerre froide, l'Europe communautaire n'avait que peu de place dans les équilibres stratégiques européens. Dans le contexte d'équilibre des forces, où l'Alliance atlantique jouissait d'un rôle primordial dans l'Ouest du continent européen, la construction européenne n'était qu'un phénomène économique, soumis au déterminant atlantique (David 1993: 79). La fin de la Guerre froide a fait émergé des interrogations concernant l'avenir de l'Europe. Aux incertitudes ont succédé les hésitations à propos du renforcement de l'intégration communautaire (dilemme approfondissement/élargissement). On se posait aussi des questions sur ce que devrait

être une éventuelle «architecture européenne de sécurité», surtout après l'explosion des crises sur le continent européen, aux marches de l'Union.

La politique étrangère et de sécurité commune de l'UE (PESC), introduite par le traité de Maastricht, a résulté de la prise de conscience de la nécessité d'accroître le poids politique de l'Europe par la définition et la mise en œuvre d'une politique commune dans le domaine de la diplomatie, de la sécurité et de la défense. Elle révélait l'ambition de rapprocher les points de vue entre les États membres de l'UE, afin de faire éclore une forme de politique étrangère «commune».

La guerre en Yougoslavie a constitué le premier test pour la PESC et le révélateur de sa crédibilité en tant qu'un moyen important de la politique extérieure de l'UE. Toutefois, la guerre a démontré une grande difficulté des Européens à transformer leur puissance économique et financière en force politique. Comme le dit Jérôme Koechlin, «la guerre a éclaté au moment où l'Europe était comme grisée par son dynamisme conceptuel et la création normative de la PESC, mais en même temps immature quant à la capacité concrète de ses ambitions» (Koechlin 2009: 74). Les États membres n'étaient pas prêts à une limitation de leur liberté d'action au profit d'une action collective. La plupart d'entre eux a préféré le bilatéralisme dans l'action extérieure, ce qui a contribué à donner une image négative de la CE/UE aux partenaires extérieurs (Jopp 1994: 2). L'UE a succombé aux divergences diplomatico-stratégiques entre l'Allemagne, qui a insisté pour reconnaître la Slovénie et la Croatie, tout en étant incapable d'envisager un engagement militaire, la France qui est restée isolée dans sa volonté de mobiliser l'UEO et le Royaume-Uni, qui privilégiait le recours à l'OTAN (Petiteville 2006). Les divisions internes de l'UE rendaient difficile l'élaboration d'une PESC efficace. Dans une telle situation, la PESC aurait principalement permis aux États membres de s'accorder sur une lecture commune du conflit, une tentative de résolution diplomatique du conflit en collaboration avec l'ONU et, enfin, un ralliement à la diplomatie coercitive américaine (Petiteville 2006: 68). Ainsi, la PESC se limitait à une politique «déclaratoire» dont le contenu a montré que «durant les hostilités, les Européens ont, en fonction des circonstances, soit apporté leur appui à des initiatives diplomatiques de la «communauté internationale», soit condamné la conduite des belligérants et suggéré les moyens pour y mettre fin» (Remacle, Delcourt 1998: 233-4). Au lieu de devenir «un moyen de développer la démocratie et de préserver la paix», la PESC «est devenue d'emblée sa propre fin». Ainsi, la guerre de Yougoslavie peut être considérée comme «la fille de Maastricht» (Maury 1997: 258-9).

Les positions contradictoires de la Communauté européenne/UE dans la guerre yougoslave étaient la conséquence de cette situation. L'UE a souvent été paralysée et incapable d'agir de manière claire et résolue en raison du manque d'harmonisation de la vision politique et stratégique, de la domination des intérêts nationaux et des faiblesses du mécanisme institutionnel. Dans un premier temps, la Communauté a été favorable au maintien de l'unité yougoslave, en considérant que la «Yougoslavie unie et démocratique a les meilleurs chances de s'intégrer harmonieusement dans la nouvelle Europe», cette première réaction étant conforme aux principes proclamés par la PESC. Or, suite au décalage des prises de positions entre l'Allemagne et ses partenaires au sujet de la Croatie et de la Slovénie, l'Union a pris de plus en plus nettement position en faveur de l'indépendance de la Slovénie et Croatie. L'articulation entre une capacité stratégique de l'UE et la souveraineté nationale ne pouvait pas être trouvée. Durant les années 1991-1992, la CE/UE a conservé les tâches de médiation, surtout par le biais de la convocation de la conférence de paix (conférence Carrington). Lors du début des hostilités en Bosnie, l'activité de l'Union européenne a été marquée par une coopération étroite avec les ONU dans le cadre de la conférence pour la paix (Vance-Owen, Owen-Stoltenberg), tandis qu'au début de 1994, l'UE a cédé le relais au Groupe de contact et à l'OTAN. L'évolution des conflits en Croatie et en Bosnie a été accompagnée d'une douzaine de positions communes et d'une vingtaine d'actions communes de l'UE. Pourtant, l'intervention de l'Union européenne fut secondaire. C'était l'OTAN qui a joué un rôle prépondérant dans la guerre yougoslave. Pour elle, la Bosnie était à l'origine de nombreuses «premières» opérations: le premier déploiement hors zone, les premières actions offensives et la première opération en matière de maintien de la paix (Lightburn 2001: 12). Le territoire de l'ex-Yougoslavie est devenu un terrain utile pour affirmer la crédibilité et la viabilité de l'OTAN dans son adaptation au nouveau contexte de l'après-Guerre froide.

Outre le fait que les États membres de l'UE ont largement divergé sur la guerre yougoslave en freinant ainsi l'activité de l'UE, ils ont aussi préféré agir en dehors du cadre de l'UE dans le processus de recherche de la paix. Le Groupe de contact, regroupant les ministres des affaires étrangères des Etats-Unis, de la France, du Royaume-Uni, de la Russie et de l'Allemagne, nous offre certainement l'illustration la plus marquante de cette assertion. Ouvrant dans le cadre d'une diplomatie *informelle* mise en place en 1994, il avait l'ambition d'esquisser le cadre d'un accord de règlement politique du conflit en Bosnie. Ce groupe a proposé un «Joint Action Plan» sur l'initiative des Etats-Unis, qui a été ensuite accepté par les États membres de l'UE en conduisant à l'élabo-

ration des accords de Dayton du 21 novembre 1995. Ceci constitue la première indication importante du passage d'un processus décisionnel impliquant les États membres de l'UE à une politique de groupe de puissances. Elle démontre la tendance des États membres d'outrepasser à les organisations existantes plutôt qu'à essayer d'en améliorer le fonctionnement (Willaert, Marqués-Ruiz 1995: 86-7). L'UE s'est ainsi trouvée devant un paradoxe entre l'affirmation de l'ambition d'une politique étrangère et de sécurité commune et l'éclatement de la diversification des risques extérieurs qui rendaient aléatoire l'émergence d'une solidarité stratégique (Vukčević 2012).

Les événements qui se sont déroulés dans la République Fédérale de Yougoslavie (RFY) en 1998-1999 ont réussi à précipiter ce que presque dix ans de déclarations et de controverses diplomatiques n'avaient pu réussir à débloquent - la consécration de l'Union comme acteur international. L'enjeu était énorme: il fallait démontrer que l'UE avait développé une PESC, encore embryonnaire lors de l'éclatement de la guerre yougoslave en 1991 (Vukčević 2012). Gilles Andréani souligne cette tentative de l'UE de mener une politique proactive par rapport à l'année 1991: «Vraies ou fausses, les leçons de la Bosnie ont pesé sur la crise du Kosovo. Les alliés avaient été désunis pendant la plus grande partie de la crise bosniaque; ils ont compris, cette fois, qu'un front uni était la précondition du succès» (Andréani 2000: 165).

Néanmoins, si l'on traite trois éléments principaux lors de l'évaluation de l'identité et du rôle de l'Union européenne dans la crise, à savoir l'autorité, l'autonomie et la cohésion (Delcourt 2000: 523), on verra les faiblesses de l'UE en tant que facteur international sur la scène internationale. L'autorité de l'UE semblait relativisée du fait qu'elle n'était pas «véritablement traitée comme un acteur par les autorités yougoslaves, qui ont privilégié le dialogue avec d'autres acteurs» (Delcourt 2000: 525). Quant à l'autonomie de l'UE, elle a été mise à mal par la diplomatie informelle: son action, les résultats de sa mission d'observation au Kosovo et Métochie et les initiatives de ses représentants spéciaux ont été souvent négligés par l'action nationale de certains pays européens (France, Allemagne, Royaume-Uni).

Le manque de reconnaissance de l'UE en tant qu'acteur crédible a été encore accentué par le rôle central du Groupe de contact dans la gestion diplomatique de la crise. Réactivé lors des événements au Kosovo et Métochie, avec la participation de l'Italie, le Groupe a été réuni le 29 janvier 1999 à Londres et a entériné la proposition française de convoquer les parties serbe et kosovare pour les deux séries de rencontres qui se sont déroulées à Rambouillet (6-23 février 1999) et puis à Paris-Kleber (15-18 mars 1999) sous la coprésidence française



et britannique. L'UE en tant qu'acteur international n'a pas exercé une influence déterminante sur le cours des événements. Toutes les déclarations, propositions et demandes adressées par l'UE aux parties au conflit ont été formulées par le Groupe de contact et ont servi de base à l'approche politique de l'Union pour résoudre le problème. C'était l'OTAN qui était de nouveau au centre du processus de décision, tandis que l'UE était soit ignorée soit écartée de ce processus. Ainsi, l'OTAN a procédé à une analyse des faits, a formulé les exigences vis-à-vis des belligérants y compris la décision, le 30 janvier 1999, du Conseil de l'Atlantique Nord sur des frappes aériennes contre des objectifs situés sur le territoire de la RFY, alors que se préparaient les négociations de Rambouillet. Dès le début des bombardements de la RFY, l'UE est restée à l'écart des décisions relatives à l'opération militaire entreprise par l'OTAN. Qui plus est, le bombardement de la RFY a été un exemple d'opération menée par l'OTAN en l'absence de résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Le bombardement de la RFY a mis en lumière «à quel point la relation euro-américaine demeurait marquée par la primauté des Etats-Unis et le statut, mineur, d'alliés européens encore à la recherche, dix ans après la Guerre froide, d'une affirmation collective capable de leur donner un poids respectable au sein de l'Alliance» (Bozo 2002: 239). Il a révélé la nécessité pour l'Europe d'acquérir les moyens appropriés - conceptuels, opérationnels et institutionnels- pour gérer efficacement les crises sur le continent européen. Il s'agissait de la nécessité pour l'UE de développer une approche globale des problèmes des pays de l'Europe du Sud-Est et de leur intégration dans la communauté euro-atlantique.

Confrontée à ce nouveau défi géopolitique, l'UE a adopté, en novembre 1998, une position commune relative au processus de stabilité et de bon voisinage dans l'Europe du Sud-Est (98/633/PESC). Cette position commune a souligné l'importance du soutien au processus de stabilité et de bon voisinage dans l'Europe du Sud-Est et a mis l'accent sur l'encouragement de la normalisation des relations dans la région, ainsi que sur la promotion de la définition et de la mise en œuvre de projets ayant trait à la stabilité, au bon voisinage et à la société civile. Ainsi, la fin des opérations militaires de l'OTAN contre la RFY a coïncidé avec l'ouverture, le 10 juin 1999, du processus multilatéral visant à consolider, à plus long terme, l'ensemble de la région balkanique sur la base d'un «Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est». D'après la position commune du Conseil adoptée le 17 mai 1999 (1999/345/PESC), l'objectif du Pacte devait être d'assurer la coopération entre les pays de la région de l'Europe du Sud-Est «en vue de l'adoption d'un vaste en-



semble de mesures visant à assurer à long terme la stabilisation, la sécurité, la démocratisation ainsi que la reconstruction et le développement économiques de la région et à établir des relations durables de bon voisinage entre ces pays et entre eux et la communauté internationale». Le plan de stabilisation a été adopté lors du Conseil européen de Cologne les 3 et 4 juin 1999, qui a affirmé que le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est poursuivait des objectifs ambitieux: la garantie de paix, de stabilité et de prospérité de la région, ainsi que l'encouragement de la coopération régionale et du rapprochement entre l'Union européenne et les Balkans en offrant, à terme, «une pleine intégration dans ses structures» (Conseil européen de Cologne 1999: 17). Ce rapprochement devait se faire «grâce à un nouveau type de relation contractuelle, tenant compte de la situation particulière de chaque pays».

À la différence du Pacte de stabilité de 1995, qui se présentait comme un projet de diplomatie préventive, le Pacte de stabilité de 1999 constituait une entreprise de consolidation de la paix car il cherchait, non à prévenir l'éclatement de conflits potentiels, mais à empêcher la résurgence de conflits auxquels les Accords de Dayton et la Résolution 1244 avaient formellement mis fin dans la région (Gheballi 2000: 228). Or, le Pacte de stabilité n'établissait aucun lien entre l'évolution politique et économique de ces pays et une future association à l'UE. De même, outre les États successeurs de l'ex-Yougoslavie, il comprenait aussi les pays comme la Bulgarie et la Roumanie qui ont déjà signé les accords d'adhésion et ont commencé le processus de négociation d'adhésion (Missiroli 2003: 15).

Le Pacte de stabilité de 1999 a été avant tout une réponse à l'impuissance européenne dans la région, ayant pour objectif la stabilisation de la région, sans pour autant lier ce processus à une perspective d'adhésion à l'Union européenne. Donc, il fallait franchir un nouveau pas en vue de lier les pays de l'ex-Yougoslavie avec la possibilité d'une adhésion éventuelle à l'UE. C'est ainsi que l'expression «Balkans occidentaux» est apparue pour la première fois lors de la présidence autrichienne de l'UE (11 et 12 décembre 1998), délimitant l'espace de l'ancienne Yougoslavie en excluant la Slovénie et en incluant l'Albanie (Conseil européen de Vienne 1998). L'objectif était d'associer cette nouvelle région au processus d'intégration européenne par le biais du Processus de stabilisation et d'association (PSA), préconisant la stabilité de toute la région, d'une part, qui devrait être réalisée par le truchement d'une coopération plus étroite entre les pays des Balkans occidentaux et l'association progressive de ces pays à l'UE, d'autre part. Dans sa quête de reconnaissance, l'UE s'est servie du PSA dans l'espoir de devenir une puissance internationale.

Les pays désignés par l'expression «Balkans occidentaux» ont désormais une double obligation. D'une part, ils doivent satisfaire aux critères généraux, dits «les critères de Copenhague», qui sont prévus pour les candidats de l'Europe centrale et orientale, et, d'autre part, ils doivent répondre aux critères spécifiques, prévus uniquement pour cette région («la conditionnalité politique») (Lopandić 2001: 172). Les critères spécifiques, établis lors du Conseil d'avril 1997 et précisés par la Communication de la Commission du mai 1999 (COM (99) 235), mettaient l'accent sur la coopération avec le Tribunal de la Haye, le respect des droits de l'homme, le retour des réfugiés et la coopération régionale.

En 2000, le Conseil européen de Santa Maria de Feira a reconnu l'importance, pour les pays des Balkans occidentaux, d'avoir la perspective de rejoindre le processus d'intégration européenne (Conseil européen de Santa Maria de Feira 2000). De plus, le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 a réaffirmé «la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux d'être inscrits dans le processus de stabilisation et d'association (...)» et a souligné «sa détermination à soutenir les efforts de ces pays pour se rapprocher de l'UE» (Conseil européen de Thessalonique 2003: 16). Ces pays ont dès lors été reconnus comme des «candidats potentiels» pour l'adhésion à l'Union européenne et se sont vus promettre qu'ils feront partie intégrante de l'Union «dès qu'ils répond(ron)t aux critères établis». Ainsi, suite à l'introduction du PSA, les pays des Balkans occidentaux ont été «relocalisés» au sein du continent, depuis sa lointaine périphérie (Đukanović, Dašić 2018: 6).

En même temps, le bombardement de la RFY a été le catalyseur du développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), comprise comme partie intégrante de la PESC (Shepherd 2009: 513). Conçue comme «un sous-ensemble de la PESC» (Simon 2000: 177), la PESD avait comme objectif la possibilité pour l'Union de pouvoir prendre les décisions en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Le Conseil européen de Cologne du 3 et 4 juin 1999 s'efforçait de clarifier les avancées conceptuelles sur la PESD, en regroupant les différentes orientations en un projet politico-militaire cohérent. Le Conseil a souligné que l'UE devait disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir des moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudices des actions entreprises par l'OTAN. Même si la perspective d'une politique de défense commune» et, à un moment donné, d'une «défense commune» est évoquée par les traités de l'UE depuis Maastricht, la PESD (PSDC) signifie actuellement une gestion des crises par l'Union européenne,

la dimension de défense n'étant qu'une des composantes de l'action extérieure de l'UE.

Alors que la guerre yougoslave a été le «banc d'essai» de la mise en oeuvre de la PESD dans les années 90, les pays des Balkans occidentaux seront la rampe de lancement de la PESD. Les Balkans occidentaux deviennent le «laboratoire» de l'UE en matière de sécurité et de défense, une région pour tester les stratégies européennes en vue de forger l'UE en tant qu'acteur politique majeur sur la scène internationale.

En fait, la première opération militaire de l'UE dans le cadre de la PESD a été réalisée dans la région des Balkans occidentaux. Il s'agit de l'opération *Concordia* en Macédoine, suivie de l'opération militaire *Althea* en Bosnie-Herzégovine. L'opération militaire *Concordia* s'inscrivait dans une stratégie globale de l'Union européenne dans l'ARYM. À la différence du conflit yougoslave de 1991 et de la crise concernant la région de Kosovo et Métochie, l'activité de l'UE a connu un succès en Macédoine, en termes d'arrêt de la violence. Josiane Tercinet a souligné ce constat: «sur ce point la communauté internationale a suffisamment appris des Balkans, y compris récemment, pour ne pas minimiser l'affaire et comprendre qu'il faut au plus vite sortir le ver du fruit et assainir ce dernier vite et durablement: il faut gérer la crise. L'Europe institutionnelle va s'y atteler sans rechigner. Elle a une revanche à prendre sur sa piètre prestation dans le reste de l'ex-Yougoslavie» (Tercinet 2003: 277-8). Le 27 janvier 2003, le Conseil a adopté l'action commune (2003/92/PESC) sur le lancement de l'opération *Concordia*. Cette opération constitue la première opération militaire de l'UE et le premier test pour la mise en oeuvre de la PESD. L'objectif de cette mission a été de contribuer à un environnement stable et sûr pour permettre au gouvernement de l'ARYM de mettre en oeuvre l'accord d'Ohrid. Il s'agissait d'une opération modeste quant au volume, aux objectifs et aux mécanismes. Une force de 400 soldats, dont 320 militaires et 80 personnels civils, place cette opération de l'Union européenne au spectre bas des opérations de gestion de crises.

Or, *Concordia* était le prélude à une autre initiative beaucoup plus conséquente en matière de PESD dans la région des Balkans occidentaux, qui consistera dans le remplacement des forces de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine par une force européenne. Il s'agit de la deuxième opération militaire entreprise par l'UE dans la région des Balkans occidentaux, approuvée par l'adoption de l'action commune du Conseil de l'UE du 12 juillet 2004 (2004/570/PESC). Faisant suite à cette décision, l'UE a lancé, le 2 décembre 2004, l'opération militaire *Althea*, qui prenait la relève de la SFOR. Il s'agissait d'une opération militaire

significative de l'UE: environ 7000 soldats, y compris 900 gendarmes, venant de 22 États membres et d'onze pays non membres de l'UE, ont participé à cette opération. L'objectif de cette opération était double: elle devait d'une part avoir un rôle dissuasif, afin d'assurer, de façon continue, le respect des obligations définies aux annexes 1A et 2 de l'Accord général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (AGPBH), et d'autre part, elle devait contribuer, conformément à son mandat, au climat de sûreté et de sécurité indispensable à la réalisation des tâches fondamentales prévues dans le plan de mise en œuvre de la mission du Bureau du Haut représentant et dans le cadre du Processus de stabilisation et d'association (PSA). *Althea* a donc été conçue pour permettre à la Bosnie-Herzégovine de passer de la phase de stabilisation à la phase d'intégration progressive à l'UE (Matthiesen 2004: 108).

## LA FRANCE, LES BALKANS OCCIDENTAUX ET LA POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE DE L'UE (PESD)

Depuis que l'UE s'est dotée d'une politique étrangère avec une dimension de défense, les initiatives européennes en matière de défense ont été limitées à la recherche d'un compromis entre les partisans d'une plus grande autonomie stratégique de l'Union par rapport à l'OTAN et ceux qui privilégient l'Alliance atlantique. On avait, d'un côté, «l'axe atlantique» avec le Royaume-Uni à sa tête, et de l'autre «l'axe européeniste», porté par la France. La dichotomie entre les États pro-atlantistes et les défenseurs d'une Europe plus indépendante conduisait à des solutions médiocres, le compromis paralysant souvent les avancées véritables en matière de défense. En effet, la création de l'UE a exprimé l'ambition de compléter l'intégration économique par une dimension politique (union politique), les États membres refusant en même temps d'aborder toute discussion portant sur la question de la défense.

La France et l'Allemagne comptaient parmi les défenseurs les plus engagés de la politique étrangère et de sécurité commune (Leimbacher 1995: 37) au sein de l'UE, y compris dans le domaine de la défense. Le renforcement de la coopération militaire franco-allemande, intervenu dans les années 80, a préparé la voie à la mise en place du deuxième pilier du traité de Maastricht.<sup>1)</sup> En 1987, les deux pays décidèrent

1 La première impulsion dans cette direction a été donnée lors du sommet du Milan les 28-29 juin 1985, lorsque la France et l'Allemagne ont proposé la convocation d'une conférence intergouvernementale pour adapter les traités de Rome aux

de créer la brigade franco-allemande, composée de forces allemandes et françaises<sup>2)</sup>, et de compléter le traité de l'Élysée par deux protocoles additionnels, l'un précisant l'objet de la coopération en matière de défense, et l'autre mettant en place une structure institutionnelle destinée à rapprocher les politiques économiques et monétaires de deux pays. Les avancées de l'Europe de la défense avaient largement été le fait de la France et de l'Allemagne, qui ont donné une impulsion décisive à la création de la PESC. L'événement catalyseur de l'union politique et de la création de la PESC fut la proposition d'une conférence intergouvernementale sur l'union politique, par le président Mitterrand et le chancelier Kohl, le 19 avril 1990. Porteur d'une charge symbolique forte, le message a insisté sur la nécessité «d'accélérer la construction politique de l'Europe des Douze», puisque «le moment était venu de transformer l'ensemble des relations entre Etats membres en une Union européenne et de doter celle-ci des moyens d'action nécessaires» (Agence Europe n° 5238 1990).

Toutefois, les dispositions du traité de Maastricht (surtout ancien article J.4) constituaient un «chef d'œuvre de l'ambiguïté diplomatique» (Gnesotto 1998: 74). Elles ont montré à quel point la dimension de la défense qui devait être développée au sein de l'UE s'avérait un sujet délicat et controversé. L'inclusion du domaine de défense dans le cadre de l'UE mettait en question la relation transatlantique et plus généralement, l'architecture institutionnelle de l'Europe. Malgré le fait qu'il existait un consensus, parmi les pays européens, sur la nécessité de renforcer le rôle de l'Europe de la défense, la façon dont il fallait le faire restait l'objet de controverses.

L'axe franco-allemand prônait l'établissement d'une relation «organique claire» entre l'UEO et l'Union européenne dans la perspective d'une intégration «à terme» de l'UEO dans l'UE, tout en respectant les engagements pris envers les alliés de l'Alliance atlantique, ainsi que les particularités de la politique de défense de chaque Etat membre. A cet égard, l'UEO devait élaborer la politique de sécurité commune pour le compte de l'UE. En effet, il s'agissait d'un compromis entre les thèses françaises et allemandes au sujet de la défense, qui masquait leur désaccord sur la relation entre l'UE et l'OTAN. La vision française

---

exigences du marché et pour codifier la coopération politique. Cette proposition a été rejetée par le Royaume-Uni, le Danemark et la Grèce. De même, elles ont suggéré la relance de l'UEO en faisant d'elle la composante de la Communauté européenne (Soutou 2001: 402).

- 2) La Brigade franco-allemande répondait à la volonté de mettre à la disposition des deux Etats et sous un commandement unique, une unité devant favoriser la connaissance mutuelle, l'établissement de modes de travail communs et le développement de l'interopérabilité. A partir du 1<sup>er</sup> octobre 1993, la Brigade a été placée sous le commandement opérationnel du Corps européen.

de la PESC reposait sur le rapprochement entre l'UE et l'UEO en vue d'une subordination de l'UEO à l'UE, la première devant agir selon les orientations de la deuxième. La France admettait le rôle dominant de l'OTAN pour la sécurité existante de l'Europe mais elle n'a pas souhaité que cette situation obère à l'avenir et empêche l'émergence d'une Europe stratégiquement autonome.<sup>3)</sup> Comme l'a fait remarquer Frédéric Bozo, pour la France, «l'Europe stratégique serait un vain mot si elle devait dépendre des Etats-Unis pour assurer sa propre défense et jouer un rôle de sécurité propre. C'est pourquoi la France refusait de situer *a priori* la future identité stratégique européenne dans l'OTAN, alors que ses partenaires, à des degrés divers, entendaient construire la défense européenne dans une Alliance européanisée» (Bozo 1995: 865). En revanche, l'orientation atlantiste et européenne de la politique étrangère allemande était une constante. En matière militaire, le rôle primordial de l'OTAN était incontestable: toutes les initiatives européennes dans ce domaine devaient être en conformité avec l'OTAN. La vision allemande de la défense européenne a été conçue dans le cadre de l'existence de l'Alliance atlantique: l'Europe aura encore longtemps besoin de l'OTAN, mais elle aura aussi besoin d'un pilier européen au sein de l'Alliance. Ainsi, la position allemande se fondait sur le fait que les forces de la défense européenne ne seraient pas concurrentes mais compatibles avec celles de l'OTAN. En même temps, une Europe unie serait impensable sans une défense européenne commune.

À ce compromis franco-allemand s'ajoutait l'approche britannique reposant sur la réaffirmation de la primauté de l'OTAN dans la défense de l'Europe. Traditionnellement, la France et le Royaume-Uni étaient les défenseurs de deux visions divergentes dans le débat sur l'identité européenne en matière de sécurité et de défense: au refus de Londres d'accepter toute forme d'ambition européenne en matière de sécurité et de défense en dehors de l'OTAN s'opposait l'ambition de Paris de doter l'Europe de compétences et de capacités autonomes dans ces domaines. Tandis que pour le Royaume-Uni l'OTAN demeurait «la pierre angulaire»<sup>4)</sup> de sa défense, le concept même de la puissance britannique étant fondé sur la relation spéciale nouée avec les Etats-Unis, la France a longtemps initié un rééquilibrage des relations transatlantiques à travers les plans Fouchet, la réactivation de l'UEO et finalement l'Union européenne en plaidant pour une politique européenne de défense. L'échec de tous ces projets reposait sur la crainte qu'une

3 «L'Alliance est bonne, mais elle n'est pas la sainte Alliance», a résumé le président français François Mitterrand en 1991, à l'occasion de l'adoption du nouveau concept stratégique de l'OTAN à Rome (Agence Europe n° 5605: 1991).

4 L'expression de Tony Blair dans la conférence de presse lors du sommet franco-britannique à Londres le 25 novembre 1999 (Documents d'actualité internationale n° 2 du 15 janvier 2000: 78)

émancipation de l'Europe ne conduise à nuire à la solidarité au sein de l'Alliance atlantique et ne provoque le désengagement américain du continent européen. Dans un premier temps, le Royaume-Uni désapprouvait non seulement l'idée d'une défense européenne commune mais aussi le projet de l'union politique dans son ensemble, en exprimant le souci que l'insistance sur l'aspect politique de la construction européenne pourrait diminuer le progrès dans le domaine du marché unique (George 1998: 219).<sup>5</sup> Une modification ultérieure de l'attitude britannique reposait sur l'affirmation de l'UEO comme «pont» entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique, comme «passerelle» entre la sécurité transatlantique, les structures de défense de l'OTAN et les orientations stratégiques des Douze en matière de politique étrangère et de sécurité (Menon 1998: 93).

La guerre en Yougoslavie a servi de banc d'essai pour ce partage théorique des tâches. Or, suite au désaccord politique sur la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie, le désir de la France de voir l'UE jouer un rôle majeur dans cette crise se heurtait aux réalités opérationnelles. L'UE «n'était présente sur le terrain que dans la mesure où la France, la Grande Bretagne et quelques autres fournissaient l'essentiel de la contribution à l'opération mise en place par l'ONU en 1992, tandis que l'UEO ne jouait qu'un rôle marginal et que celui de l'OTAN s'affirmait progressivement» (Bozo 1995: 866). Pour la France, cette expérience mettait en évidence le caractère limité des capacités de l'UE et révélait sa dépendance à l'égard des moyens de l'OTAN. D'un autre côté, la guerre a montré une profonde opposition entre Paris et Bonn dès les premiers mois du conflit: elle a permis «à l'Allemagne unie, pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, de définir à elle seule ses «intérêts nationaux» en Europe et d'en faire accepter les grandes lignes par ses voisins» (Stark 1992: 341).

À partir de la crise yougoslave, la productivité de la relation franco-allemande dans le domaine de la sécurité a commencé graduellement à diminuer, surtout suite au non-engagement allemand dans la crise bosniaque, à la réaction de l'opinion publique allemande à propos de la reprise des essais nucléaires français en 1995, ainsi qu'aux divergences entre les deux pays sur la question de la professionnalisation des forces armées (Andréani 2002: 993). En dépit du fait que les deux pays avaient adopté les Livres blancs simultanément en 1994, en mettant l'accent sur l'émergence de crises plus limitées et plus diffuses,

5 Ainsi, Margaret Thatcher a exprimé son hostilité envers la convocation d'une conférence intergouvernementale sur l'union politique à la session extraordinaire du Conseil européen de Dublin le 28 avril 1990. Toutefois, elle n'était pas hostile au renforcement de la coopération politique dans les années 80, lequel aboutissait à l'institutionnalisation de la coopération politique européenne (CPE), précurseur de la PESC.



leur analyse de la nouvelle donne stratégique a conduit à des conclusions différentes. La doctrine française était désormais orientée vers la projection des forces incluant le passage à la professionnalisation des armées et l'abandon de la conscription, une réduction du format des armées, surtout des armées de terre et leur restructuration.<sup>6)</sup> À la différence des décideurs français, les milieux politiques allemands ont montré une volonté ferme de garder la conscription dans les années à venir (Fiorenza 2004: 24). Ainsi, la priorité a été donnée à la défense du territoire allemand et à la sécurité collective au sein de l'Alliance atlantique. L'ambiguïté de la politique étrangère allemande reposait depuis longtemps sur le multilatéralisme et la coopération avec les alliés, mais, en même temps, sur le rejet de l'implication de la Bundeswehr dans les opérations en dehors du territoire allemand (Hyde Price, Jeffery 2001: 703). Après un débat national sur la nécessité pour l'Allemagne d'assumer une plus grande «responsabilité» pour la paix et la sécurité internationales<sup>7)</sup>, la Cour constitutionnelle a décidé, le 12 décembre 1994, de permettre la participation de la Bundeswehr à des opérations militaires en dehors du territoire de l'OTAN, avec le consentement du parlement. On assiste, d'après certains auteurs, à une «normalisation» de la politique étrangère allemande, qui se traduit désormais par l'abandon de son abstention pacifiste et l'acceptation de l'engagement militaire international (Schweiger 2004: 37). Une manifestation éclatante de cette nouvelle orientation allemande a été la décision du gouvernement allemand de s'engager militairement en l'absence de tout mandat du Conseil de sécurité de l'ONU dans l'opération du bombardement de la RFY par l'OTAN.

En même temps, depuis la fin de la Guerre froide, on est témoin d'un rapprochement graduel de la France et des structures mi-

- 6 Le processus de professionnalisation des forces armées françaises a représenté une véritable «révolution culturelle» ayant à l'esprit que le service militaire obligatoire a été perçu comme l'un des fondements de la République (Buffotot 1998: 44). En 1996, le président Chirac a annoncé une profonde réforme de l'armée, fondée sur la professionnalisation de l'armée et la suppression de la conscription. Patrice Buffotot explique l'abandon du service national en France par des raisons stratégiques (l'accentuation de la politique de défense française sur des interventions extérieures nécessitait la constitution de l'armée composée des unités professionnelles), des raisons techniques (diminution des besoins des armées) et des raisons financières, liées à la réduction du déficit budgétaire (Buffotot 1998: 44).
- 7 Déjà en 1992, les bateaux et les avions allemands ont participé à la surveillance de l'embargo maritime contre la Yougoslavie et de la zone d'exclusion aérienne en Bosnie-Herzégovine. En 1993, l'Allemagne a contribué, avec les unités logistiques et médicales de la Bundeswehr, à l'opération de maintien de la paix en Somalie. Cette situation a conduit la coalition au pouvoir (CDU en majorité) à lancer le débat sur la levée de l'obstacle légal empêchant la participation des soldats allemands aux opérations militaires de la coalition.

litaires de l'Alliance atlantique. La guerre en Yougoslavie a accéléré cette évolution «atlantiste» de la politique française et a facilité le compromis français sur la question de l'autonomie de l'UE en matière de sécurité et de défense. Ainsi, lors du sommet de l'OTAN à Bruxelles en 1994, la France s'est implicitement ralliée à l'idée d'un pilier européen de l'OTAN (IESD), ce qui signifiait *de facto* la reconnaissance de la complémentarité entre l'OTAN et le couple UE/UEO. De même, en 1994, le ministre de la défense François Léotard a participé, pour la première fois depuis 1966, au Conseil de l'OTAN à Seville. Rappelons également que les soldats français ont participé à plusieurs opérations de l'OTAN en ex-Yougoslavie, telles que «Deny Flight» et «Deliberate Force», sous le commandement opérationnel de l'OTAN (Sauder 1996: 584). Ce début de «normalisation» de la relation entre la France et l'OTAN reposait sur la nécessité pour la France de reconnaître qu'une Europe de la défense ne pouvait pas être construite sans reconnaître l'Alliance atlantique comme partenaire à part entière et non de la réduire au statut de concurrent. Pour la France, «l'Europe de la défense» ne pouvait plus se faire en ignorant l'Alliance atlantique. Ainsi, il fallait agir dans le cadre de l'UE mais aussi dans l'OTAN, en vue de créer des mécanismes permettant de conduire des opérations européennes autonomes en s'appuyant sur les moyens de l'OTAN.

La plupart des auteurs considèrent que la déclaration franco-britannique de Saint Malo du 4 décembre 1998 présente un «rebond» européen en matière de défense. En fait, il s'agit d'une impulsion importante qui a relancé le débat sur l'Europe de la défense et donné naissance à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Faisant partie de la politique étrangère et de sécurité commune, la PESD mettait initialement l'accent sur la dimension militaire de l'Union européenne. L'objectif était de renforcer le rôle de l'Union sur la scène internationale par sa politique étrangère et de sécurité commune, en la dotant d'une capacité militaire crédible. Dorénavant, on assistait au développement parallèle d'une politique mettant l'accent sur le domaine de la défense. L'évolution de cette politique a été très rapide: en quelques années seulement, les avancées considérables ont vu le jour.

La déclaration de Saint-Malo<sup>8</sup>) et le changement de la position britannique en 1998 vers la reconnaissance progressive qu'un ef-

8 La déclaration de Saint-Malo adoptée lors du sommet franco-britannique de Saint Malo du 4 décembre 1998 présente une impulsion importante qui a relancé le débat sur l'Europe de la défense et a donné naissance à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Dans cette déclaration, les dirigeants français et britanniques ont souligné le besoin, pour l'Union européenne, d'avoir «une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser», afin de jouer tout son rôle sur la scène internationale. Le même document a insisté sur une double nécessité: d'un côté, cette action de

fort collectif et qu'une plus grande autonomie des Européens dans le domaine de la défense étaient nécessaires, a permis à la France de résoudre trois problèmes: l'opposition britannique à une «Europe de la défense», l'essoufflement de la relation franco-allemande et l'obstacle des relations tendues avec l'OTAN (Andréani 2002: 993). Certains auteurs estimaient que ce changement de la politique britannique n'était pas le résultat de la volonté du Royaume-Uni de développer les capacités militaires propres à l'Union européenne, mais plutôt de maintenir l'intérêt américain pour l'OTAN, surtout que les Etats-Unis souhaitaient s'engager plus fortement en Asie et au Proche Orient et beaucoup moins sur le continent européen (Howorth 2000: 33). D'autres auteurs soulignaient le fait qu'à la différence des domaines monétaire et économique, la défense est apparue comme le domaine clé où le Royaume-Uni pourrait exercer son leadership (Moens 2002: 76).

Le «tournant» de Saint-Malo a été avant tout le résultat des similitudes franco-britanniques sur le plan de culture de puissance. Cette culture se reflète dans la politique visant à maintenir une présence forte dans diverses régions du monde et à continuer à peser sur les affaires internationales par d'autres moyens que par la seule diplomatie commerciale. La culture de puissance repose sur les «politiques étrangères de projection», dans la mesure où il s'agit de continuer à projeter une influence à l'extérieur. Une telle politique contient également une tradition d'intervention extérieure, largement soutenue par l'opinion publique, ce qui donne à ces deux pays une marge de manœuvre supérieure à celle de leurs partenaires européens. Les deux pays ont eu incontestablement un intérêt à être leaders dans le domaine de la PESD. Le Royaume-Uni, par le fait même qu'il avait accepté le développement de la PESD dans le cadre de l'Union européenne, se plaçait inévitablement dans une situation de leadership par rapport aux autres pays européens (conjointement avec la France), du fait de sa prédominance militaire dans le domaine de la gestion des crises. Il s'imposait ainsi comme une «puissance pivot» entre les dimensions atlantique et européenne de la sécurité. De même, l'acceptation par la France de l'idée que l'Europe stratégique ne pourrait à l'avenir prendre forme qu'à condition de s'appuyer sur les réalités de l'OTAN a facilité la convergence franco-britannique et a conduit à la naissance de la PESD. Ainsi, ce sont la France et le Royaume-Uni qui ont permis la mise en place des institutions européennes dans le cadre de la PESD, et donné l'impulsion décisive pour le lancement des premières opérations militaires de l'UE.

---

l'Union devait agir en conformité avec les obligations respectives de ses membres au sein de l'Alliance atlantique et, de l'autre côté, cela devait contribuer «à la vitalité d'une Alliance rénovée qui constitue le fondement de la défense collective de ses membres» (La déclaration de Saint-Malo 1998).

Or, le compromis franco-britannique qui a donné naissance à la PESD a très vite démontré un désaccord profond entre les deux pays concernant l'objectif final de cette nouvelle politique. La France a souhaité et encouragé la PESD sur la base de considérations autant politiques que capacitaires. Elle souhaitait voir émerger l'UE comme un pôle de puissance disposant de tous les attributs de la puissance, voire comme une puissance diplomatique et militaire (Nivet 2004: 88). À la différence des discours français qui mettaient l'accent sur le fait que le lancement de la PESD représentait un pas vers l'émergence d'une *Europe puissance*, le Royaume-Uni a perçu la PESD comme un processus essentiellement capacitaire et non politique.

Trois questions de fond ont opposé les positions britanniques et françaises, au point de devenir une source de malentendus et de crises politiques entre les deux pays, mais aussi au sein de l'UE. Il s'agissait de la question des priorités stratégiques de la PESD, de son ambition à terme et de son degré d'autonomie par rapport à l'OTAN. À la suite du bombardement de la RFY par l'OTAN en 1999, la France et le Royaume-Uni ont tiré la même conclusion sur les priorités stratégiques de la PESD: il existait un immense fossé capacitaire entre les Etats-Unis et les alliés européens. Toutefois, les priorités qui s'imposaient de ce fait aux deux pays se différaient sensiblement: tandis que les Français insistaient sur les efforts européens dans les domaines où ils étaient en retard par rapport aux Etats-Unis, les Britanniques, quant à eux, insistaient davantage sur un «recours intelligent» aux capacités de l'OTAN dans ces domaines (Howorth 2000: 42). Pour la France, l'autonomie capacitaire signifiait aussi l'autonomie politique, mais ce lien n'a pas été reconnu par le Royaume-Uni et cela conduisait à de fréquents hiatus entre les deux pays autour de la notion d'autonomie de l'UE en matière de défense (Nivet 2004). Deux principes fondamentaux ont été à l'origine de la création de la PESD. D'une part, l'accent a été mis sur l'importance de doter l'Union de la capacité autonome de décision et d'action dans le domaine de la sécurité et défense pour qu'elle puisse jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. D'autre part, on a insisté sur le fait que l'OTAN demeurait le fondement de la défense collective de ses membres et qu'elle continuerait à jouer un rôle important dans la gestion de crises, le développement de la PESD contribuant à la vitalité du lien transatlantique. Ainsi, même si le projet de la PESD était conçu comme un projet autonome de l'Union européenne, l'intention était, dès le début, de développer les relations étroites avec l'OTAN.

La région des Balkans occidentaux a occupé une place importante dans la nouvelle politique de l'UE. C'est la région où les premières opérations de la PESD ont été testées et elles ont montré les limites de la vision d'une Europe élevée au statut de «puissance à la

française», ainsi que le clivage avec le Royaume-Uni sur l'ambition à terme de la nouvelle politique de l'UE.

La première opération militaire de la PESD, l'opération *Concordia*, a véritablement révélé que cette dernière avait été conçue avant tout comme une garantie contre tout découplage transatlantique et aussi comme un processus essentiellement capacitaire et non politique. Cette opération de l'UE, très modeste, a consisté à prendre la relève d'une opération de l'OTAN en FYROM entre avril et décembre 2003. Elle devait utiliser des moyens de l'OTAN, conformément aux accords dits de «Berlin plus» finalisés entre l'UE et l'OTAN depuis le sommet de Copenhague de décembre 2002 et prévoyant que les opérations de l'UE dans le cadre de la PESD pouvaient être menées en recourant aux moyens et capacités de l'OTAN.

La France s'est proposée comme nation-cadre de cette opération et elle a fourni l'essentiel des soldats engagés et du personnel de la chaîne de commandement militaire (Loisel 2004: 58). Ainsi, cette opération a été fortement encouragée par la France, mais elle n'a pas été réalisée qu'après des mois de négociations avec la Turquie et le Royaume-Uni, qui n'approuvaient pas l'utilisation par l'UE des moyens de l'OTAN, alors que le cadre concret des accords de «Berlin plus» n'avait pas encore été déterminé (Loisel 2004: 58). La France, soutenue par la Belgique, a considéré cette opération comme modeste et a insisté sur le lancement de cette opération, même en l'absence des accords Berlin-plus. En revanche, le Royaume-Uni, soutenu par l'Allemagne et les «petits pays»<sup>9</sup>, a pris une position différente, considérant la décision de la relève comme dangereuse et prématurée. Il a bloqué l'accord sur la possibilité pour l'Union européenne d'entreprendre sa première opération militaire. En décembre 2001, le Royaume-Uni s'est opposé jusqu'au dernier moment à ce que la PESD soit déclarée opérationnelle lors du Conseil européen de Laeken.

Cette discorde a continué pendant toute l'année 2002. Lors de la réunion du Conseil européen des 24 et 25 octobre 2002 à Bruxelles, le Royaume-Uni a de nouveau bloqué la décision de déploiement de la force militaire européenne en Macédoine. Soutenu par l'Allemagne et l'Espagne, le Royaume-Uni a pris une telle décision en partie à cause des implications potentielles que pourrait avoir le déploiement d'une force militaire européenne pour l'alliance transatlantique mais aussi à cause de la possible exacerbation de violence en Macédoine, qui eût nécessité le soutien militaire de l'OTAN (Menon 2004: 636). En revanche, lors du sommet de l'Alliance atlantique à Prague en novembre

9 Des réserves ont également été émises par les Pays-Bas, l'Irlande, la Suède, la Finlande, le Portugal, et l'Autriche (Agence Europe 8147: 2002).

2002, la France a essayé d'empêcher que se prolonge l'opération de l'OTAN en Macédoine, pour une nouvelle période de six mois, et de la limiter à une période de deux mois, après laquelle l'Union lancerait sa première opération. Or, cette tentative a échoué (Howorth 2003: 183). Finalement, ce n'est que le 31 mars 2003 que l'opération Concordia a été lancée.

L'opération Concordia avait ainsi démontré les positions contradictoires entre la France et ses alliés européens à propos de la relation entre l'UE (PESD) et l'OTAN. La deuxième opération militaire réalisée dans la région, l'opération *Althea*, a aussi été réalisée dans le cadre des accords Berlin plus, c'est-à-dire en recourant aux moyens et capacités de l'OTAN. Comme le notait Sébastien Loisel, le fait que le Royaume-Uni s'est proposé comme nation-cadre pour la relève européenne de la SFOR en Bosnie «ne rassur(ait) pas entièrement Paris, qui redout(ait) de plus en plus de voir s'instaurer une division des tâches qui cantonnerait l'UE aux opérations de maintien de la paix» (Loisel 2004: 59). Et c'est précisément ce que la France ne voulait pas, une Union européenne devenue acteur régional dont les actions seraient limitées à sa proche périphérie, et dépendante des moyens et des capacités de l'OTAN. Ainsi, la France a été le catalyseur du développement de l'UE comme acteur à vocation mondiale.

Juste après l'opération Concordia, la France a eu un rôle déterminant dans la nouvelle phase de développement de la PESD: elle a prôné une nouvelle forme de coopération entre l'UE et les Nations Unies, ainsi que la nécessité des Européens à agir hors du cadre euroatlantique dans le domaine de la gestion de crise. En d'autres termes, outre les opérations de l'UE entreprises dans la région des Balkans occidentaux, qui constituaient une relève des opérations de l'OTAN, la France a donné une impulsion déterminante pour que l'UE soit perçue comme un acteur à vocation mondiale qui agirait en toute autonomie et en dehors de son propre continent.

Ainsi, parallèlement à Concordia, l'Afrique est devenue le nouveau terrain d'expérimentation de la PESD. À l'initiative de la France, l'UE entreprend sa première intervention militaire autonome, l'opération *Artemis*, réalisée au Congo en juin 2003, sans moyens ni capacités de l'OTAN, sous mandat du Conseil de sécurité de l'ONU.<sup>10)</sup>

---

10 L'opération *Artemis* a été lancée le 12 juin 2003, suite à l'action commune 2003/423/PESC, adoptée par le Conseil le 5 juin 2003, et la décision 2003/432/PESC du Conseil du 12 juin 2003. L'objectif de l'opération était d'empêcher une catastrophe humanitaire dans la région d'Ituri, au nord-est de la République démocratique de Congo. Explicitement mandatée par le Conseil de sécurité de l'ONU, la force déployée dans la région dans le cadre de la PESD avait comme mission d'assurer la sécurité des camps

Comme le note Niagalé Bagayoko-Penone, l'opération Artémis constitue à cet égard un précédent pour la PESD, vu que «l'ensemble des États membres de l'UE n'identifi(aient) pas d'intérêt dans cette région» (Bagayoko-Penone 2004: 103).

L'opération Artémis apparaît ainsi comme le résultat de deux tendances caractéristiques de la politique étrangère de la France depuis 2002: d'une part, le désir de jouer un rôle de leader dans le domaine de la PESD et, de l'autre, la possibilité de rester engagée sur le continent africain, assurant ainsi le rang et l'influence sur la scène internationale. Même si cette opération a été limitée dans le temps et modeste dans les objectifs poursuivis, elle a été importante pour plusieurs raisons. D'abord, elle a permis de renforcer la dimension globale de la PESD et de la PESC. Elle était donc la première mission européenne en dehors du continent européen, conférant à la PESD une dimension globale. De même, c'était la première mission réalisée en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. D'un autre côté, cette évolution de l'UE en matière de sécurité et de défense a également démontré un rôle prépondérant du niveau national dans le processus d'élaboration de son rôle d'acteur stratégique. C'est la France qui a joué un rôle déterminant dans «l'africanisation» de la PESD. Il s'agissait en réalité de l'europanisation d'une intervention française (Bagayoko-Penone 2004: 104). En même temps, la France a réussi à réconcilier son «statut particulier» et son implication dans les activités de l'Alliance avec les ambitions européennes en matière de sécurité et de défense.

## CONCLUSION

L'ambition de cet article a été de démontrer l'importance de la région des Balkans occidentaux pour le développement de la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'UE. L'analyse du rôle de l'UE dans la région de l'ex-Yougoslavie dans les années 90, ainsi que de la région des Balkans occidentaux, a conduit à la conclusion que cette région a présenté un «champ d'expérimentation» pour le développement et la validation de l'UE en tant qu'acteur stratégique. L'UE, dotée de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC), ainsi que de la politique de sécurité et de défense commune (PESD), a progressivement évolué, grâce à l'expérience dans les Balkans occidentaux, d'un statut d'acteur régional à celui d'acteur global. Les Balkans occidentaux ont

---

de déplacés, de sécuriser l'aéroport de Bunia et de protéger la population civile. L'opération devait assurer le contrôle de la situation dans l'attente du renforcement du mandat et des effectifs de la MONUC (Mission de l'organisation des Nations Unies en République démocratique de Congo).



constitué le terrain d'essai des stratégies européennes en matière de sécurité et de défense, y compris de la «division du travail» entre l'UE et l'OTAN en matière de défense, de la relation avec l'ONU et de l'orientation future de la politique de sécurité et de défense de l'UE.

En outre, le rôle de la France s'est avéré décisif dans ce processus. Elle a été un catalyseur dans la construction de la politique de sécurité et de défense de l'UE et elle a pris une part essentielle dans la mise en oeuvre de cette politique. Elle a eu une influence déterminante sur l'image de l'UE comme acteur à vocation mondiale et pas seulement régionale dont les actions seraient limitées à sa périphérie proche (les Balkans occidentaux). Ainsi, la France a eu un rôle moteur dans le développement de la PESD, apportant ainsi une impulsion majeure à l'Europe de la défense. Dans le même temps, la conception française du rôle de l'UE dans le domaine de la gestion de crises a révélé le rôle crucial des États membres dans le processus d'évolution de l'UE pour devenir un acteur stratégique. Par ailleurs, la PESD a permis à la France de dépasser «l'impasse unilatéraliste» en matière de sécurité et de défense et de conserver son influence internationale.

## Bibliographie

Action commune 2003/92/PESC du Conseil du 27 janvier 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, *Journal Officiel de l'Union européenne*, n° L 34, du 11 février 2003, p. 26.

Action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, *Journal Officiel de l'Union européenne*, n° L 252, du 28 juillet 2004, p. 10.

Action commune 2003/423/PESC du Conseil du 5 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, *Journal Officiel de l'Union européenne*, n° L 143, du 11 juin 2003, p. 50.

Andréani, G. (2000) «Force et diplomatie à propos de la guerre du Kosovo», *Annuaire français de relations internationales*, (1):163-178.

Andréani, G.(2002) «Europe de la défense: y a-t-il encore une ambition française?», *Politique étrangère*, (4): 983-1000.

Bagayoko-Penone, N. (2004) «L'opération Artemis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense?», *Afrique contemporaine*, 1(209): 101-116.

Bozo, F. (2002) «Défense européenne-rééquilibrer l'Alliance», *Ramses*: 239-241.

- Bozo, F. (1995) «La France et l'Alliance: les limites du rapprochement», *Politique étrangère*, (4): 865-877.
- Buffotot, P. (1998) «La conscription en France: mythes et réalités» In Dabiezies, Pierre., Klein, J. (eds.), *La réforme de la politique française de défense*. Paris: Economica: Institut de Stratégie Comparée, pp. 41-45.
- Colard, D. (1999) *Les relations internationales de 1945 à nos jours*. Paris: Armand Colin.
- Communication de la Commission relative au lancement du Processus de stabilisation et d'association, COM (99) 235 final, 26 mai 1999.
- Conseil européen de Vienne, 11 et 12 décembre 1998, Conclusions de la présidence, *Bulletin de l'Union européenne*, 1998, n° 12.
- Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, Conclusions de la présidence, Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, *Bulletin de l'Union européenne*, 1999, n° 6.
- Conseil européen de Santa Maria de Feira, 19 et 20 juin 2000, Conclusions de la présidence, *Bulletin de l'Union européenne*, 2000, n° 6.
- Conseil européen de Thessalonique, les 19 et 20 juin 2003, Conclusions de la présidence, *Bulletin de l'Union européenne*, 2003, n° 6.
- Delcourt, B. (2000) «L'Union européenne: acter des relations internationales? Autorité, autonomie et cohérence de l'UE dans la crise du Kosovo», *Annuaire français de relations internationales*, (I): 522-531.
- David, D. (1993) «La Communauté entre la paix et la guerre», *Politique étrangère*, (1): 79-91.
- Décision 2003/432/PESC du Conseil du 12 juin 2003 concernant le lancement de l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, *Journal Officiel de l'Union européenne*, n° L 147 du 14 juin 2003, p. 42.
- Duke, S. (2000) „Parallel Equations: Does CFSP + CDP = ESDP?” In Best, E., Gray, M., Stubb, A. (eds.), *Repenser l'Union européenne à la CIG 2000 et au-delà Maastricht*: Institut européen d'Administration publique, 2000, pp. 173-202.
- Đukanović, D., Dašić, M. (2018) „Current Challenges of the European Integration Process of the Western Balkan Countries”, *Serbian Political Thought*, 17(1): 5-27.
- Fiorenza, N. (2004) „Three-tier Bundeswehr: German Forces undergoing Transformation”, *Armed Forces Journal International*, pp. 24-25.
- George, S. (1998) *An Awkward Partner: Britain in the European Community*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Ghebali, V-Y. (2000) «Le lancement du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est», *Annuaire français de relations internationales*, (I): 227-242.
- Gnesotto, N. (1998) «Défense européenne et partenariat atlantique» In De la Serre, F., Lequesne, Ch. (eds.) *Quelle Union pour quelle Europe? L'après-traité Amsterdam*. Bruxelles: Editions Complexe, pp. 67-95.

- Howorth, J. (2000) „Franco-British Defence Cooperation and the Compatibility of ESDP with NATO” In Duke, S. (ed.), *Between Vision and Reality: CFSP's Progress on the Path to Maturity*. EIPA: Maastricht, pp. 35-64.
- Howorth, J. (2003) „France, Britain and Euro-Atlantic Crisis”, *Survival*, 45(4): 173-192.
- Hyde-Price, A., Jeffery, Ch. (2001) „Germany in the European Union: Constructing Normality”, *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 689-717.
- Jopp, M. (1994) «Introduction» In Jopp, M. (ed.), *Les relations étrangères de l'Europe occidentale: implications de la crise yougoslave*, Cahiers de Chaillot.
- Koechlin, J. (2009) *La politique étrangère de l'Europe: entre puissance et conscience*, Paris: Infolio.
- Leimbacher, U. (1995) «La coopération franco-allemande dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne» In De Montbrial, T., Kaiser, K., Lasserre, R., Picht, R. (eds.) *Agir pour l'Europe. Les relations franco-allemandes dans l'après-guerre froide*. Paris: Ifri, CIRAC, DGAP, Institut franco-allemand de Ludwigsburg.
- Lightburn, D. (2001), «Les enseignements des conflits des Balkans», *Revue de l'OTAN*, (6): 12-15.
- Loisel, S. (2004) «Entente cordiale ou moteur européen? La coopération militaire franco-britannique depuis la fin de la Guerre froide» In Charillon, F. (ed.), *Cent ans d'Entente cordiale: la défense au Royaume-Uni*. Paris: La Documentation française, pp. 37-77.
- Lopandić, D. (2001) *Regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi*, Beograd: Institut za medjunarodnu politiku i privredu, Evropski pokret u Srbiji.
- Matthiesen, P. (2004) “EUFOR follows SFOR-risk or chance for Europe?”, *South-East Europe Review*, (4): 107-110.
- Maury, J-P. (1997) *La Construction européenne, la sécurité et la défense*. Paris: Presses universitaires de France.
- Menon, A. (1998) «Les difficultés d'une identité européenne de défense» In Boone, B., Dandeker, Ch. (eds.), *Les armées en Europe*. Paris: Editions La Découverte & Syros, pp. 87-108.
- Menon, A. (2004) „From crisis to catharsis: ESDP after Iraq”, *International Affairs*, 80(4): 631-648.
- Meyer, S. (2003) „Carcass of Dead Policies: The Irrelevance of NATO”, *Parameters*, 33(4): 83- 97.
- Missiroli, A. (2003) «L'Union et l'évolution de ses voisinages: stabilisation, intégration et partenariat» In Batt, J., Lynch, D., Missiroli, A. (eds.) *Partenaires et voisins: une PESC pour une Europe élargie*, Cahiers de Chaillot, 64, pp. 9-34.
- Moens, A. (2002) “Developing a NATO-EU Security Regime” In Hodge, C. (ed.) *NATO for a New Century. Atlanticism and European Security*. Praeger Publishers: Westport.

- Nivet, B. (2004) «Le Royaume-Uni, la France et la PESC: entre co-leadership volontariste et ambiguïté codriale», In Charillon, F. (ed.), *Cent ans d'Entente cordiale: la défense au Royaume-Uni*. Paris: La documentation française, pp. 79-94.
- Petiteville, F. (2006) *La politique internationale de l'Union européenne*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Position commune 1999/345/PESC du 17 mai 1999 arrêtée par le Conseil sur la base de l'article 15 du traité sur l'Union européenne concernant un pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n° L 133, du 28 mai 1999, p. 1.
- Position commune 98/633/PESC du 9 novembre 1998 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du Traité sur l'Union européenne, relative au processus de stabilité et de bon voisinage dans l'Europe du Sud-Est, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° L 302, du 12 novembre 1998, p. 1.
- Remacle, E., Delcourt B. (1998) «La PESC à l'épreuve du conflit yougoslave. Acteurs, représentations, enseignements» In Durand M-F., De Vasconcelos, A. (eds.), *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*. Paris: Presses de sciences politiques, pp. 227-272.
- Sauder, A. (1996) «Les changement de la politique de défense française et la coopération franco-allemande», *Politique étrangère*, (3): 583-597.
- Schweiger, Ch. (2004) „British-German Relations in the European Union after the War on Iraq”, *German Politics*, 13(1): 35-55.
- Shepherd, A. K. (2009) „A milestone in the history of the EU: Kosovo and the EU's international role”, *International Affairs*, 85(3): 513-530.
- Soutou, G-H. (2001) *La guerre de cinquante ans: les relations Est-Ouest de 1943 à 1990*. Paris: Fayard.
- Stark, H. (1992) «Dissonances franco-allemandes sur fond de guerre serbo-croate», *Politique étrangère*, (2): 339-347.
- Tercinet, J. (2003) «L'impossible monopole européen de la sécurité matérielle en Europe» In JEAN-CLOS Yves (ed.), *La sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXIe siècle*. Bruxelles: Bruylant, pp. 269-288.
- Vukčević, D. (2012) «Les faiblesses de l'Union européenne en tant qu'acteur international dans la guerre en ex-Yougoslavie», *Kultura polisa*, (19): 111-125.
- Willaert, P., Marqués-Ruiz, C. (1995) «Vers une politique étrangère et de sécurité commune: états des lieux», *Revue du marché unique européen*, (3): 35-96.

---

\* Овај рад је примљен 29.08.2018. године а прихваћен за објављивање 11.10.2018. године.