

## FORCE ET DIPLOMATIE À PROPOS DE LA GUERRE DU KOSOVO

PAR

GILLES ANDREANI (\*)

Les opérations aériennes menées par l'OTAN du 24 mars au 10 juin 1999 envers la République fédérale de Yougoslavie sont une illustration saisissante, mais, à bien des égards déroutante, des relations complexes qu'entretiennent la force et la diplomatie.

À un premier niveau d'analyse, l'opération « force alliée » achève de convaincre, après les mécomptes de l'ONU en Bosnie, qu'il n'y a pas de diplomatie crédible sans l'ombre portée de la force, et sans la résolution de l'employer. Comme en 1995 en Bosnie, il apparaissait que le cœur du problème au Kosovo était la politique ethno-nationaliste de Milosevic, et qu'on ne pourrait en inverser le cours qu'en acceptant la perspective d'une confrontation armée avec Belgrade. Comme en 1995, le pari d'une diplomatie musclée, forte d'une menace militaire crédible, a été gagné. Le résultat, les accords de Dayton dans un cas, la Résolution 1244 du Conseil de sécurité dans l'autre, ont été conformes aux objectifs initiaux des Américains et des Européens et, ce qui est plus important, aux principes dont ils se prévalaient : intangibilité des frontières (1), refus d'entériner les conséquences du nettoyage ethnique, établissement progressif, par une présence militaire et politique internationale, des conditions propres à permettre la cohabitation des différentes communautés nationales vivant sur le territoire considéré.

À y regarder de plus près, cependant, les relations entre force et diplomatie sont apparues, à l'occasion de la guerre du Kosovo, singulièrement plus complexes que ne le suggère ce premier niveau d'analyse. Au moins cinq problèmes ont surgi, au cours de l'opération, qui méritent une analyse approfondie :

- celui, tout d'abord, de *l'objectif* du recours à la force dans de telles circonstances ; s'agissait-il de modifier l'attitude et la politique de Milosevic, ou de soustraire la situation sur le terrain à son contrôle, d'une opération coercitive, ou humanitaire ?
- celui des *moyens* employés : quelles limites apporter à l'usage de la force dans des circonstances où les intervenants extérieurs ne cherchaient à

(\*) *Senior Fellow* à l'Institut international d'études stratégiques (IISS) et *Visiting Fellow* à la London School of Economics.

(1) Voir note 16.

- faire prévaloir aucun intérêt propre, direct ou indirect, mais prétendaient se faire les instruments d'une conception supérieure du droit des gens ?
- celui de *l'efficacité* du recours à la force, non seulement au regard de ses objectifs proclamés, mais de sa contribution à la résolution politique finale du conflit du Kosovo, et, plus largement de l'instabilité régionale provoquée par la succession yougoslave ?
  - celui de la *transition* dans le temps vers une situation où les instruments diplomatiques redeviendraient progressivement prépondérants par rapport aux outils militaires ?
  - celui, enfin, de *l'acceptabilité* internationale et de la *valeur de précédent* de l'intervention armée de l'OTAN en RFY.

### LE CONTEXTE DU RECOURS À LA FORCE

La décision de recourir à la force pour régler la question du Kosovo n'a pas été prise en mars 1999, lors du déclenchement de l'opération aérienne de l'OTAN, mais a résulté, pour les dirigeants occidentaux, d'une longue maturation des esprits. À l'été 1995, un premier tournant s'était produit : le massacre de Srebrenica, l'humiliation de la prise en otage des forces des Nations Unies par les Bosno-Serbes, avaient démontré que les outils diplomatiques étaient impuissants, à eux seuls, à provoquer l'arrêt des hostilités et un règlement pacifique de la crise. Certes, les puissances extérieures ne s'en étaient pas strictement tenues aux instruments traditionnels de la diplomatie, et étaient, au cours de la crise, progressivement entrées dans une logique de confrontation avec les forces serbes de Bosnie : l'extension des missions de la FORPRONU, avec la création, en 1993, de six zones de sécurité, l'amenait à tempérer la supériorité militaire des forces serbes, et en faisait une gêne implicite pour celles-ci.

Parallèlement, la menace d'emploi de la force aérienne de l'OTAN en soutien de la FORPRONU, d'abord (en juin 1993) pour protéger les forces de l'ONU dans les zones de sécurité, puis (en février 1994) pour obtenir le retrait des armes lourdes autour de Sarajevo, ajoutait un élément de coercition explicite à la gamme de moyens mis en œuvre par la communauté internationale en Bosnie. Le drame est qu'elle était ainsi entrée dans une dynamique de confrontation avec les Serbes de Bosnie, mais sans en tirer les conséquences (la FORPRONU restait formellement une force impartiale, et n'avait pas la mission de défendre par la force les zones de sécurité (2)), et sans s'en donner les moyens militaires (les forces de l'ONU étaient gravement insuffisantes en quantité et en armements pour s'opposer aux forces serbes).

(2) La Résolution 836 ne l'y autorisait qu'en cas de légitime défense.

La création de la force de réaction rapide et l'offensive aérienne de l'OTAN contre les Serbes de Bosnie permirent de sortir de cette contradiction et ouvrirent la voie aux accords de Dayton. De cet épisode, trois leçons furent tirées par les puissances extérieures qui, toutes, ont pesé par la suite sur leur attitude dans la crise du Kosovo :

- La première est qu'il n'y a pas de demi-coercition, et que si l'on doit brandir la menace de l'emploi de la force, il faut être prêt à l'assumer pleinement.
- La seconde est que la force et, tout particulièrement l'offensive aérienne de l'OTAN, avaient amené les Serbes à résipiscence.
- Enfin, Milosevic pouvait, dans certaines conditions, se montrer 'raisonnable' et se transformer en faiseur de paix (thèse ensuite popularisée dans le récit livré par le négociateur américain, M. Holbrooke (3), de la négociation de Dayton).

Malheureusement, de ces trois leçons, seule la première était incontestable; la seconde n'était que partiellement vraie : elle négligeait qu'outre l'opération aérienne de l'OTAN et les bombardements de la Force de réaction rapide, deux facteurs avaient amené les Serbes à la table des négociations, l'offensive croate dans les Krajinas et le ralliement des Américains à un partage territorial 49/51 qui donnait satisfaction aux Serbes sur l'essentiel; quant à la troisième, elle devait s'avérer purement imaginaire.

Vraies ou fausses, les leçons de la Bosnie ont pesé sur la crise du Kosovo. Les alliés avaient été désunis pendant la plus grande part de la crise bosniaque; ils ont compris, cette fois, qu'un front uni était la précondition du succès. Ils avaient retardé autant que possible l'échéance d'une épreuve de force avec les Serbes; ils l'ont envisagée dès l'été 1999, soit moins de six mois après que la crise du Kosovo ait dégénéré en affrontement violent. Ils avaient dissocié force et diplomatie jusqu'à l'été 1995; ils ont joint l'une à l'autre tout au long de la « phase chaude » de la crise kosovare. Mais à ces convictions salutaires se sont mêlées des espérances peut-être imprudentes, en tout cas trop rapidement déduites de l'expérience bosniaque : celle d'un Milosevic faiseur de paix en quête d'une excuse vis-à-vis de son opinion, que l'OTAN n'aurait qu'à fournir pour provoquer son assentiment au plan de paix allié; celle d'une arme aérienne qui, décisive en 1995, forcerait une fois encore le destin dans la crise du Kosovo.

Sur cet arrière-plan, l'engrenage menant à l'emploi de la force au Kosovo s'est déroulé en trois étapes, à partir de février 1998, date des premières opérations de répression serbes d'ampleur contre un mouvement séparatiste kosovar soudainement radicalisé sous l'influence de l'Armée de Libération du Kosovo (« UCK », encore à l'époque qualifiée de « mouvement terroriste » par les Européens et les Américains) :

(3) Richard HOLBROOKE, *To End a War*, Random House 1998.

- Une montée de la crise, marquée par une escalade de la violence de l'UCK et des forces serbes, qui culmine avec une offensive serbe de grande ampleur dans le bastion séparatiste de la Drenica en juillet 1998.
- L'accord Holbrooke-Milosevic d'octobre, à l'occasion duquel l'OTAN saute le pas, et décide *en principe* (4) d'employer l'arme aérienne faute d'accord ou en cas de poursuite de la répression serbe, alors même que le Conseil de sécurité des Nations Unies n'a pas autorisé le recours à la force.
- A la suite de la violation par la RFY de cet accord, la négociation de Rambouillet, conduite à l'ombre de la menace, par l'OTAN, de mettre à exécution sa menace d'octobre, dans le cas d'un échec qui lui serait imputable.

Ce qui rend inévitable, au début de l'année 1999, le recours à la force, c'est la conjonction de trois dynamiques : le *refus de la RFY d'appliquer l'accord d'octobre*, et de rechercher une autre voie de sortie que l'intensification de la répression (manifeste en janvier 1999, après le massacre de Rakac); le *durcissement sur le fond de la position des alliés*, dont la revendication fondamentale, la prise de contrôle militaire du Kosovo par une force de l'OTAN, est rendue inévitable par l'attitude de Milosevic et des forces serbes du Kosovo; *la menace brandie par l'OTAN depuis octobre*, et dont la non exécution, au-delà des enjeux propres de l'affaire du Kosovo, mettrait en jeu sa crédibilité, et celle des principaux pays alliés, dans la région.

#### LES OBJECTIFS DE L'OPÉRATION « FORCE ALLIÉE »

Au départ, l'opération aérienne de l'OTAN est une *entreprise préventive et coercitive*. Son but avoué (5) est de prévenir l'intensification de la répression serbe au Kosovo. Mais son objet réel est de modifier la position de Milosevic, et de lui faire accepter les données essentielles des alliés dans la négociation. Les objectifs militaires de l'opération ne sont que seconds par rapport à ce but politique, d'autant qu'il n'y a pas d'issue proprement militaire au conflit : l'alliance n'envisage ni l'occupation de vive force du Kosovo, ni une victoire de l'UCK, impensable compte tenu du déséquilibre des forces en présence. L'opération est engagée par les alliés comme une *étape dans la négociation*, non comme un substitut à celle-ci.

(4) Décision de principe, en ce sens que la résolution d'employer la force était, en fait, limitée de la part des pays de l'OTAN, conférant à cette menace un certain caractère de « bluff ». Le résultat médiocre de la négociation Holbrooke-Milosevic s'explique aussi par la faible crédibilité et le caractère tardif de la menace de l'OTAN.

(5) Tous les leaders occidentaux insistent, lors du déclenchement de l'opération, sur son caractère préventif. Mais l'objectif coercitif transparait également, par exemple dans le discours du président Clinton : « nous agissons pour protéger des victimes innocentes de l'offensive militaire qui se prépare (...) pour démontrer que l'OTAN est sérieuse, et qu'il est nécessaire, pour Milosevic, de modifier le cours de sa politique ». Intervention télévisée du 24 mars 1999.

Le contenu opérationnel de la campagne aérienne est donc fonction de deux séries de jugements : la première porte sur la nature des dommages dont les militaires de l'OTAN pensent qu'ils seront les mieux à même de limiter les capacités d'action serbes, et d'ébranler la volonté de Milosevic ; la seconde sur les impératifs de la cohésion alliée, qui supposent un mélange délicat de modération dans l'emploi de la force, de contrôle politique de l'escalade, et de limitation des risques encourus par les équipages de l'OTAN et les populations civiles. L'ensemble de ces facteurs conduit à engager une opération présumée courte, menée principalement contre des objectifs militaires, et susceptible de s'étendre à la fois géographiquement (au nord du 40° parallèle) et quant à la nature des cibles (pour s'étendre à des objectifs stratégiques et de valeur politico-militaire liés au système de pouvoir en FRY). L'intensité et la durée présumée des opérations sont, au départ limitées, même en tenant compte des extensions initialement envisagées. Plusieurs responsables occidentaux (6) évoquent, lors du déclenchement de l'opération, une durée mesurée en jours, plutôt qu'en semaines, *a fortiori* en mois.

C'est la réaction de Milosevic qui contraint l'OTAN de modifier ses objectifs initiaux. Non seulement celui-ci ne cède pas, démentant ainsi l'hypothèse optimiste d'un leader en quête d'une 'excuse' pour céder aux conditions occidentales, mais il répond à la campagne aérienne en déclenchant l'offensive d'ampleur qu'il préparait, et qui se traduit par l'exode de plusieurs centaines de milliers d'Albanophones. Non seulement l'OTAN doit réviser les moyens de son objectif coercitif, mais elle doit répondre à la catastrophe qui se déroule au Kosovo même, et qui assigne à l'opération un *objectif humanitaire immédiat et réel*.

Cette réaction de Milosevic a été, pour les alliés, une *chance politique*, en même temps qu'un *défi militaire* quasiment insurmontable. Les préoccupations d'humanité avaient toujours été importantes dans les motivations des alliés et les justifications données à l'opération ; l'exode forcé de près de la moitié de la population du Kosovo en quelques jours en confirmait le bien-fondé de façon irréfutable pour les opinions occidentales. Il rendait de surcroît impossible tout compromis politique avec Belgrade : l'opération cessait d'être une étape de la négociation, pour acquérir une dynamique propre, une *logique de guerre*. Mais l'émotion ainsi suscitée était à double tranchant : le principe d'une intervention armée se trouvait *ipso facto* légitimé, mais que faisait la campagne aérienne pour résoudre la crise humanitaire en cours ? Pour répondre à cette interrogation des opinions (alimentée par une propagande serbe honteuse qui dépeignait l'intervention de l'OTAN comme la cause plutôt que le prétexte de l'épuration ethnique), les alliés ont dû assigner à l'opération des objectifs humanitaires immédiats – atténuer les souff-

(6) Notamment Mme Albright et M. Védrine.

frances des Albanais du Kosovo et limiter les capacités de répression des Serbes sur le terrain – auxquels il n’y avait pas de réponse militaire.

L’OTAN réagit à ce défi en intensifiant quantitativement l’opération (le nombre d’appareils engagés passant de 400 à plus de 1 000, et les sorties offensives journalières de 80 à plus de 200 de la première à la sixième semaine de l’opération (7)), et en s’efforçant de la réorienter qualitativement : à la stratégie de coercition indirecte initialement arrêtée, et que l’OTAN intensifia en s’en prenant rapidement à des objectifs stratégiques en Serbie (8), s’ajouta l’objectif d’interférer plus directement dans la conduite des opérations serbes au Kosovo même. Le symbole de cette réorientation fut le déploiement en Albanie d’hélicoptères d’attaque au sol américains *Apache*, décidé début avril ; mais il a été aussi la manifestation des limites pratiques de cette stratégie, compte tenu de la nature des opérations serbes (conduites par de petits groupes armés, souvent irréguliers, contre des civils) et des risques limités que l’Alliance atlantique était prête à encourir. Les hélicoptères Apache furent tenus en réserve, et ne furent pas engagés dans le conflit.

#### LES MOYENS EMPLOYÉS ONT-ILS ÉTÉ ADEQUATS ?

L’épisode du déploiement inutile des Apache a été emblématique d’une tension entre les moyens et les fins de l’opération : le contraste est allé croissant entre les souffrances provoquées par l’exode forcé des Albanais du Kosovo, qui contraignaient l’OTAN de mettre de plus en plus l’accent sur l’objectif humanitaire de l’opération, et son contenu militaire : des bombardements de précision, menés à haute altitude, en grande partie contre des infrastructures militaires, énergétiques ou de communication en Serbie, et apparemment sans influence sur la répression et des massacres qui se déroulaient au même moment au Kosovo. Ce contraste a été en partie celui des images disponibles à l’Ouest. Les cibles visées se répartissaient, en fait, à peu près également entre celles situées en Serbie proprement dite, et au Kosovo ( parmi lesquelles, une grande majorité visait les forces militaires serbes). Mais seules étaient disponibles les images correspondant à la première catégorie, ou, de la seconde, celles des conséquences des erreurs de tir de l’OTAN, les unes et les autres fournies par, ou sous le contrôle des autorités de Belgrade. Les porte-parole de l’OTAN ont plaidé, non sans raison, que les opérations militaires serbes au Kosovo avaient été affectées par la

(7) IISS, *Strategic Comment*, été 1999. Malgré cette intensification, les opérations de l’OTAN auront, au total, compté nettement moins de sorties offensives, pour une durée deux fois plus longue que la guerre du Golfe.

(8) Conduisant à bousculer le phasage initialement prévu, les trois phases consécutives étant en pratique poursuivies simultanément, *Jane’s Intelligence Review*, 1<sup>er</sup> mai 1999.

campagne aérienne, et que leur mobilité et leur aptitude au combat avaient été réduites de façon significative; mais elles n'ont pas été empêchées.

La perception a ainsi été celle de *deux guerres* se déroulant en parallèle, l'une menée par l'OTAN contre le pouvoir de Belgrade, et l'autre par celui-ci contre la population albanaise du Kosovo. La destruction, dans le cadre de la première, de nombreux objectifs civils (ponts, raffineries, bâtiments administratifs, tour de télévision de Belgrade), la publicité donnée aux bavures de l'OTAN, et l'absence de résultat visible de la campagne aérienne au Kosovo même, se sont conjuguées pour provoquer un double sentiment : que dans les deux cas, seuls les civils étaient victimes du conflit (même si les opinions occidentales n'ont pas, pour autant, cédé à la tentation d'établir une équivalence morale entre l'OTAN et Milosevic); que les alliés étaient impuissants à influencer le cours des choses au Kosovo et que Milosevic y avait partie gagnée. Ce double sentiment a paru culminer début mai, après l'erreur de tir la plus grave de l'OTAN, la destruction de l'ambassade de Chine à Belgrade, le 8 mai, qui marque le point le plus bas des fortunes de l'OTAN dans la guerre (9).

Au-delà des perceptions, trois questions de fond se posent à propos des moyens mis en œuvre par l'OTAN :

- La première est celle de *l'équilibre entre les motifs humanitaires de l'opération et le niveau de risque* limité que les alliés étaient prêts à laisser encourir aux avions engagés; l'OTAN a eu beau se défendre de ce que l'interdiction qui leur a été faite de voler à basse altitude eût un lien avec les erreurs de tir commises, on ne peut s'empêcher de penser que certaines d'entre elles n'auraient pas été commises si les pilotes avaient eu un contact visuel avec l'objectif.
- La seconde est la *nature de certaines cibles* en Serbie même : la volonté – en particulier américaine – de s'en prendre à des cibles dont la destruction symboliserait aux yeux de la population serbe l'impuissance et la défaite militaire du régime (centrales électriques ou ponts sur le Danube) cadrait mal avec les protestations alliées sur le fait que l'OTAN n'avait d'autre ennemi que le pouvoir de Milosevic et ne faisait pas la guerre à la Serbie.
- Enfin, troisième interrogation, jusqu'à quel point l'OTAN a-t-elle eu raison de *limiter ses options* au départ? Annoncer d'emblée que l'option terrestre était écartée était un élément important du consensus tant au sein de l'Alliance, que pour des gouvernements de coalition, en Allemagne ou en Italie, où cette exclusion conditionnait le soutien à l'opération. Mais,

(9) Le Président du Comité militaire de l'OTAN, le général Naumann, qui quitte au même moment ses fonctions, estime que « *L'UCK est défaite* » et que « *la campagne serbe de déportation de masse apparaît réalisable* ». « *Nous n'avons pas réussi, poursuit-il, dans nos tentatives initiales de contraindre Milosevic à accepter nos demandes grâce aux frappes, ni à prévenir la poursuite, par la RFY, de sa campagne de nettoyage ethnique.* » Conférence de presse tenue au siège de l'OTAN le 4 mai. Témoignage d'une rare honnêteté, mais qui montre à quel point les responsables militaires de l'OTAN jugeaient peu conclusive l'opération, à ce stade de son déroulement.

dès lors que Milosevic avait choisi l'escalade sous la forme d'une offensive indiscriminée au Kosovo, n'aurait-il pas fallu, pour le moins, faire planer l'incertitude sur les moyens que les alliés se réservaient à l'avenir? Et ce d'autant plus qu'hormis une capitulation serbe, qui paraissait s'éloigner chaque jour au cours des premières semaines de l'opération, seule une opération terrestre était susceptible de réconcilier parfaitement les motifs humanitaires de l'opération et son contenu militaire, les souffrances subies par la population civile et le niveau de risque encouru par les forces de l'OTAN.

C'est le Gouvernement britannique, et, singulièrement, Tony Blair, qui, en se déclarant favorables à une opération terrestre, ont le plus fait pour surmonter cette tension entre les fins et les moyens de l'opération. Dans cette prise de position, le Premier ministre britannique se réclamait d'une tradition morale de la diplomatie anglaise (on dit que la dénonciation, par Gladstone, des atrocités turques en Bulgarie en 1875-1878 lui a servi d'exemple), et d'une vision de l'avenir, évoquée dans son discours de Chicago, selon laquelle le respect de la souveraineté des États devrait, à l'avenir céder devant les considérations morales et humanitaires. Cette prise de position a été une source de tension pour la coalition : irritation américaine silencieuse devant un « *leadership* » britannique qui soulignait la moindre détermination du président Clinton, agacement visible de l'Allemagne, etc. Mais elle a ouvert une perspective de sortie (10) à l'impasse où paraissait se trouver l'opération aérienne, et en a ainsi facilité la poursuite; en créant l'incertitude, elle a contribué à affaiblir la résistance de Milosevic, d'autant que d'autres alliés, comme la France, se sont gardé d'exclure publiquement l'option terrestre, dont la crédibilité a crû tout au long du mois de mai.

#### LA DIPLOMATIE DE L'OPÉRATION ARMÉE

Le recours à la force n'a pas signifié la suspension des efforts diplomatiques des pays occidentaux. Leurs efforts se sont poursuivis, tout au long de l'opération, dans trois directions :

- Le *maintien de la cohésion alliée* a été une préoccupation prioritaire : de fait, moins de quelques jours après le déclenchement des frappes, la Grèce et l'Italie, les deux pays les proches du théâtre des opérations, et les plus hésitants à admettre leur nécessité, appelaient à une 'pause'. Apaiser ces hésitations, maintenir à l'opération une apparence de modération dans ses effets à l'égard des populations civiles et dans la conduite de l'escalade, ont conduit à d'intenses débats interalliés; ils ont été conduits pour l'essentiel hors du canal des institutions de l'OTAN (il aura fallu plus de six

(10) Soulignons qu'il ne s'agissait que de cela : une 'perspective'. Il aurait en effet fallu 100 jours au moins pour assembler une force minimale de 150 000 hommes.

semaines pour que le Commandant suprême des forces alliées en Europe, le général Clark, apparaisse devant le Conseil atlantique), sur un plan bilatéral, entre les États-Unis et leurs principaux alliés. Dans ces débats, les Européens ont joué un rôle modérateur vis-à-vis des Américains, sur des sujets tels que la localisation, la nature des cibles, et celle des armes employées. (Leurs interventions auraient conduit à limiter l'ampleur des frappes au Monténégro, ainsi qu'à Belgrade, et à écarter des cibles dont la destruction aurait affecté de façon durable la population civile serbe.) La portée de ces interventions a néanmoins été relative, du fait qu'une partie de la planification a été décidée par les Américains seuls, hors des canaux normaux de l'OTAN (11). Cela étant, ces débats ont laissé des traces (12) : les Européens ont pu en conclure que le contrôle politique de l'opération avait été insuffisant, les Américains jugeant, au contraire, excessive l'interférence politique dans la conduite détaillée des opérations (décalage dont la disproportion des moyens américains et européens est également responsable); les 'petits' alliés ont découvert que les institutions de l'OTAN ne leur garantissaient pas une participation égale à la décision, dans une campagne conduite en pratique comme une « coalition de volontaires », où l'influence de chacun était proportionnelle aux moyens engagés.

- L'effort des diplomaties alliées s'est parallèlement porté vers les *voisins de la Serbie*, pour les rassurer et s'assurer de leur coopération : ces réassurances ont principalement visé l'Albanie et la Macédoine qui, dès lors que des troupes de l'OTAN y étaient stationnées (initialement la force d'extraction déployée en Macédoine après les accords d'octobre, puis les forces chargées, dans les deux pays, d'acheminer l'aide humanitaire aux réfugiés) ont bénéficié d'une garantie de fait de l'Alliance. Pour autant, la Macédoine, dont l'opinion était hostile aux frappes, a écarté toute idée d'utiliser son territoire comme une base possible pour une action offensive de l'OTAN. Le soutien de deux pays candidats à l'OTAN, la Roumanie et la Bulgarie, a été également acquis, en dépit de fortes résistances de leurs opinions et, dans le cas de la Bulgarie, de la pression russe. Celui des deux nouveaux membres les plus proches, la Hongrie et la République tchèque, a été plus que mesuré.
- Enfin, la définition des *conditions de l'arrêt des frappes*, et la *recherche d'un cadre* dans lequel elles seraient définies et acceptées, ont été le troisième axe de l'activité diplomatique alliée (13). De façon paradoxale, ces conditions et ce cadre ont été définis relativement tard, apparemment au gré des circonstances plus que selon un plan prédéfini, et l'OTAN elle-même n'y a pris pratiquement aucune part. C'est en effet de la réunion des

(11) Planning NATO Attacks, *Air Defense Monthly*, décembre 1999.

(12) Voir Jacques ISNARD, « Les divergences de la Toge et de l'Épée », *Le Monde*, 13 septembre 1999.

(13) Relatée en détail dans Pierre HASKI, « L'histoire secrète des diplomates », *Libération*, 1<sup>er</sup> juillet 1999.

ministres des Affaires étrangères du G8 le 6 mai qu'est sortie la liste des 'principes' qui servira de base au règlement du conflit. Aux cinq conditions définies dès le 12 avril par l'OTAN, (arrêt de la répression, retrait serbe, présence militaire internationale, retour des réfugiés, négociation sur la base de 'l'accord' de Rambouillet) se sont ajoutés trois éléments : *le soutien de la Russie* (qui justifie le choix, *a priori* étrange, du G8 comme cadre de formulation de ces principes), et *le retour des Nations Unies* (la présence militaire internationale fera l'objet d'une décision du Conseil de sécurité). De ce double choix, faire rentrer la Russie dans le jeu, et remettre l'action internationale sous l'autorité des Nations Unies passée la phase aérienne, les diplomaties européennes, en particulier allemande et française, ont été en grande partie responsables. Mais ces choix, ainsi que la décision tactique clé, celle de reprendre contact à haut niveau avec Milosevic (ce sera la visite Ahtisaari-Tchernomyrdine à Belgrade), ont fait l'objet d'une maturation collective entre alliés, non de dissensions sérieuses entre eux.

L'unité de la coalition, la coopération des voisins de la Serbie, la formulation de conditions de sortie de crise qui avaient le soutien des Russes ont été les trois principaux résultats de la diplomatie alliée à l'appui de la campagne aérienne. Ils ont été la condition de son succès. Cependant, la nature et le contenu exacts de ce succès méritent que l'on s'y arrête.

### L'OPÉRATION A-T-ELLE RÉUSSI ?

Il y a trois niveaux de réponse à cette question. La coalition a fait changer d'avis Milosevic, et l'a conduit à accepter ses conditions, en particulier le retrait des troupes serbes du Kosovo, et la présence militaire de l'OTAN. La confrontation armée s'est ainsi traduite par une victoire stratégique de l'Alliance. En revanche, la comparaison entre les objectifs militaires assignés aux forces de l'OTAN et le bilan final des opérations lui est nettement moins favorable. Enfin, la victoire stratégique de l'Alliance n'a pas été transformée en un règlement politique final de la question du Kosovo, comparable à ce qu'a été Dayton pour la Bosnie : l'avenir politique du Kosovo reste ainsi ouvert.

#### *Une victoire stratégique de l'Alliance*

En termes clausewitziens, le 'centre de gravité' de l'opération, le point clé qu'il s'agissait d'ébranler pour commander le succès d'ensemble de la campagne était la volonté de Milosevic. Le récit fait par le président finlandais, M. Ahtisaari, de sa visite conjointe avec M. Tchernomyrdine à Belgrade le 2 juin est à cet égard éloquente : après avoir pris connaissance des points du G8, M. Milosevic demande si l'on peut y changer quelque chose, et, devant

la réponse négative de ses interlocuteurs, les accepte en l'état. Il y a donc succès, de ce point de vue, total, de l'opération. Mais la relation entre les effets de la campagne aérienne et l'ébranlement de la volonté serbe reste et restera longtemps sujette à débat.

Tout au long de la guerre, les militaires responsables de sa conduite se divisaient entre ceux qui pensaient que la clé du succès résidait dans la destruction de l'infrastructure stratégique de l'armée et du pouvoir en Serbie même, et qui regrettaient le gradualisme et la retenue mis à l'obtention de ce résultat, et ceux qui soutenaient qu'il fallait, en priorité, mettre en échec les forces serbes au Kosovo (débat autant américano-américain qu'euro-américain, les partisans de la première thèse se trouvant plutôt à Washington, les tenants de la seconde à Bruxelles). Cependant, les faits risquent de ne pas les départager : les effets de la campagne stratégique sur l'économie et l'infrastructure serbes ont été dévastateurs, mais on n'a vu ni la population ni l'armée manifester leur désir d'abrégier la guerre pour autant ; les dernières semaines de la campagne aérienne ont vu croître les pertes militaires serbes au Kosovo, mais ce sont des unités relativement peu affectées moralement que l'on a vu ensuite quitter en bon ordre la province, leur équipement pour l'essentiel intact.

Au demeurant, d'autres facteurs sont venus peser sur la décision de Milosevic, sur l'effet desquels on en est réduit à spéculer : la possibilité croissante d'une *invasion terrestre* du Kosovo (des déploiements de forces lourdes avaient été commencés fin mai en Albanie, nominalelement en avant-garde d'une force de maintien de la paix, mais capables de former les premiers éléments d'une force offensive ; la planification d'une telle opération et la construction d'une route stratégique au Nord de l'Albanie venaient d'être décidées, d'une façon qui ne pouvait pas échapper aux Serbes) ; le *ralliement de la Russie* aux demandes fondamentales des alliés, illustré par le déplacement de M. Tchernomyrdine à Belgrade, privait Milosevic de son seul allié potentiel, et le laissait dans un isolement complet ; enfin, *l'inculpation* prononcée envers lui par le tribunal pénal international peut avoir contribué à sa démoralisation.

### *Un bilan coûts – objectifs discutable*

Succès incontestable au vu du résultat final, même si la causalité exacte en demeure incertaine, l'opération aérienne présente un bilan plus mitigé si on la rapporte aux objectifs militaires annoncés. Le paradoxe, de ce point de vue, réside dans le fait que l'opération a été un succès technique sans précédent pour les forces aériennes engagées, mais que les objectifs qui leur avaient été assignés étaient contradictoires et impossibles à atteindre.

Succès technique (14) : les alliés ont eu la maîtrise du ciel; ils n'ont subi aucune perte; la précision des bombardements a, de loin surpassé celle de la guerre du Golfe, établissant un principe nouveau de la guerre aérienne : « un objectif, une bombe ». Mais les effets militaires des bombardements au regard des objectifs initialement annoncés restent mitigés :

- L'opération n'a, à l'évidence pas réussi à « prévenir » l'expulsion des Albains du Kosovo, ni, semble-t-il, perturbé de façon significative son déroulement. Du point de vue de ses objectifs humanitaires, elle a été un échec. Comme l'a admis le général Clark lui-même, « *on n'arrête pas des massacres commis par des forces paramilitaires avec des avions* » (15).
- L'objectif plus large de détruire l'infrastructure militaire serbe n'a été que partiellement atteint : les défenses anti-aériennes sont restées jusqu'au bout une menace pour les avions de l'OTAN, les communications militaires ont continué de fonctionner, le bilan des équipements détruits au Kosovo, quelques dizaines de chars et de véhicules blindés (16), semble modeste. L'armée yougoslave était rompue à un scénario de dispersion et de protection de ses forces en prévision d'une attaque massive soviétique; elle a été capable de survivre aux attaques de l'OTAN.

Sans doute était-il imprudent, de la part des dirigeants alliés, de mettre trop en avant un objectif humanitaire qui n'avait pas de traduction opérationnelle réelle; mais il leur était difficile de mettre en exergue le but coercitif de l'opération, plus difficile à faire admettre sur le plan interne et international que ses motifs d'humanité. Les limites de l'opération étaient inhérentes à l'emploi de forces aériennes, même d'une efficacité sans précédent, seules, et sans la conjonction de troupes au sol.

### *Une victoire militaire sans conclusion politique*

Enfin, à un troisième niveau d'analyse, la victoire militaire de l'OTAN n'a pas permis d'apporter une conclusion diplomatique finale à la question du Kosovo. De ce point de vue, la mise sous administration de l'ONU de la province est une *trêve* dans la dispute sur son avenir, non la fin de celle-ci. Pourquoi, à la différence de la Bosnie, les puissances extérieures n'ont-elles pas réussi à faire coïncider le succès la pression militaire et la conclusion d'un accord politique final? Pour trois raisons :

(14) *Jane's Defense Weekly* a pu parler de « *l'offensive aérienne la plus précise de l'histoire* ». Sur 20 000 munitions lancées, 99,6 % ont atteint leurs cibles.

(15) Conférence de presse conjointe avec M. Cohen, Secrétaire à la Défense, tenue au Pentagone le 1<sup>er</sup> juillet 1999.

(16) Le bilan final publié par l'OTAN fait état de 93 chars et 153 véhicules blindés détruits ou endommagés, mais reste probablement gonflé car incluant les engins touchés au cours des opérations aériennes et ensuite évacués par les forces serbes lors de leur retraite. *Financial Times*, 17 septembre 1999.

- Comme la Bosnie, le Kosovo mettait en contradiction deux principes, la libre détermination, et l'intangibilité des frontières (17); en Bosnie, un compromis entre ces deux principes était sur la table depuis 1993, combinant séparation géographique des communautés nationales et maintien formel de l'unité de la Bosnie. Mais au Kosovo, rien de comparable ne se présentait; la combinaison des deux principes y aurait conduit à des échanges de population, ou à la redéfinition des limites de la province, ou aux deux; ni les parties, au paroxysme de leur antagonisme, ni les intervenants extérieurs, hostiles par principe à ces options, n'y étaient prêts.
- L'eussent-ils été, qu'il aurait fallu négocier : c'est ce à quoi Milosevic s'était refusé à Rambouillet, et qu'il était impossible de faire avec lui après l'expulsion en masse des Albanais.
- Enfin, les dangers politiques de l'opération étaient tels que nul n'aurait pris le risque de la prolonger pour trouver une solution d'ensemble à la question du Kosovo; il fallait en finir.

*Victoire stratégique, bilan militaire mitigé, succès politique incomplet* : tel apparaît le bilan de l'opération. La force n'a pas été le catalyseur d'une solution négociée, et laisse la communauté internationale engagée pour de longues années dans un Kosovo à reconstruire, sous l'égide d'un principe de cohabitation multi-ethnique, qui était incertain en Bosnie, mais paraît encore plus hors d'atteinte au Kosovo.

### L'OPÉRATION « FORCE ALLIÉE » A-T-ELLE VALEUR DE PRÉCÉDENT ?

Au lendemain de l'opération, la tentation fut grande d'élever l'intervention armée humanitaire au rang de nouveau principe des relations entre États. Le Premier ministre britannique l'avait déjà fait dans son discours de Chicago, le 22 avril. Bill Clinton et Madeleine Albright le firent en juin, au Kosovo même. Pourtant, quelques mois après, intervenant à l'Assemblée générale des Nations Unies, le Président américain s'employa à souligner les différences qu'il y avait entre le Kosovo, « *région où les États-Unis avaient d'importants intérêts et les moyens d'intervenir efficacement* », et le Timor oriental, où les conditions d'une intervention américaine n'étaient pas réunies. Cette évolution du discours de Bill Clinton est symbolique de la prudence grandissante avec laquelle ont été tirées, par les pays concernés, les leçons du Kosovo.

(17) L'intangibilité des frontières n'est pas un principe de droit international, à la différence de leur inviolabilité, et l'un des succès occidentaux dans la négociation de l'Acte final de la CSCE en 1975, avait été de faire reconnaître à l'URSS la légitimité de changements pacifiques des frontières, réservant la possibilité d'une réunification de l'Allemagne. Cependant, le fait est que l'intangibilité des frontières a été, consciemment ou non, élevé à la hauteur d'un principe par les diplomates occidentales dès le début de la dissolution de la Yougoslavie; choix qui restera un motif de perplexité, dans la mesure où il s'appliquait à des frontières internes à l'origine, et n'a jamais été formellement délibéré.

En laissant de côté le débat juridique sur la légalité de l'intervention en droit international (qui n'est, à ce stade, guère favorable aux thèses alliées), la valeur de précédent de l'opération sera fonction du degré de consensus qu'elle a suscité. Or celui-ci a été faible, tant sur le plan interne, que dans la communauté internationale.

Sur le plan interne, si les opinions occidentales ont soutenu l'opération (sauf en Grèce (18)), le débat d'idées a laissé s'exprimer de nombreux doutes. Pour les « réalistes » américains, comme Henry Kissinger, l'usage de la force à l'appui de motifs humanitaires et en l'absence d'intérêts nationaux directs était une aberration ; pour les réalistes européens (19), il marquait un nouveau progrès de l'*imperium* américain susceptible de provoquer un choc en retour de la Russie et de la Chine ; les « idéalistes » se sont scandalisés du décalage perceptible entre motifs humanitaires et souffrances des populations civiles ; les « multilatéralistes », de la diminution de l'ONU, et de la légèreté avec lequel était traitée la norme internationale.

Au-delà des sentiments d'humiliation que l'opération a provoqués de la part de la Russie, où l'opération était vue comme un nouvel avantage que l'Occident prenait de sa faiblesse, et de la Chine, furieuse de la destruction de son ambassade, de très nombreuses réserves se sont exprimées : de la part de grandes puissances émergentes, comme l'Inde ou le Brésil ; du Japon, qui a indiqué 'comprendre' l'opération, marque d'une sérieuse réserve sur son bien-fondé ; de la part, enfin, d'alliés des États-Unis comme la République tchèque ou Israël, qui ne pouvaient s'empêcher de rapprocher la situation des Albanais du Kosovo de celle, respectivement, des Allemands des Sudètes, et des Palestiniens.

De ce fait, la valeur de précédent du recours à la force au Kosovo sera sans doute limitée. Les leçons qui en seront tirées seront moins univoques que celles improvisées dans l'euphorie du succès : ni triomphe sans appel du principe d'intervention humanitaire sur celui de la souveraineté des États, ni preuve de ce que l'arme aérienne employée seule peut désormais gagner les guerres, l'intervention de l'OTAN fera probablement figure d'exception plutôt que de règle en puissance. Il aura fallu, pour la déclencher, des circonstances historiques et géographiques exceptionnelles : dix ans de provocations, de violence disproportionnée, et de promesses non tenues de la Serbie de Milosevic ; une proximité et des risques d'extension du conflit qui en faisaient une question de sécurité directe pour les pays de l'OTAN. L'issue de l'opération aérienne doit beaucoup à la gestion militaire et politique de l'opération, à la combinaison de force et de diplomatie retenue, mais aussi à cette cause souvent décisive des affaires militaires qu'est la chance.

(18) La Grèce fut le seul pays où l'opinion était massivement hostile à l'opération (à 97 % à la mi-mai) ; à la même date, on trouve des majorités relatives hostiles à l'opération au Portugal, en Espagne et en Belgique.

(19) Gabriel ROBIN, « Les enjeux mondiaux de l'affaire du Kosovo », *Défense nationale*, juillet 1999.

## CONCLUSION

À propos des relations de la force et de la diplomatie dans la conduite de l'affaire du Kosovo, trois critiques émergent finalement du débat :

- La première est que la négociation de Rambouillet était moins à la recherche d'un accord que d'un prétexte pour recourir à la force. Ce reproche a été adressé en particulier à Mme Albright, en raison de l'énergie qu'elle a mise, après l'échec de la première phase des négociations, à obtenir l'accord des Albanais à des conditions qu'elle savait inacceptables pour Milosevic, permettant ainsi le déclenchement de l'opération : *on n'a pas laissé sa chance à la diplomatie*.
- La seconde est qu'après le déclenchement de l'opération, les contraintes du consensus allié, le « micro-management » diplomatique des frappes, ont nui à l'efficacité des opérations militaires, qui ont traîné en longueur inutilement, faute qu'on ait attaqué massivement et d'emblée le cœur politico-militaire du pouvoir en Serbie : *on n'a pas laissé sa chance à la force*.
- la troisième est qu'à l'issue de la guerre, les puissances occidentales ont laissé passer l'occasion de négocier une solution définitive pour le Kosovo, mis sous tutelle internationale pour une période indéfinie, laissant la Serbie enfermée dans des sentiments d'aliénation, d'impuissance et de revanche, qui seront un problème durable pour elle-même et pour la région (20) : *la force et la diplomatie n'ont pas su se rejoindre* à la fin de l'opération.

La *première critique* (21) est fondée sur le fait qu'il n'y avait rien pour Milosevic dans le plan déposé par le groupe de contact à Rambouillet, rien en tout cas qui pût compenser la perte de légitimité que la mise sous contrôle international du Kosovo aurait représentée pour lui. Les puissances occidentales se sont retrouvées prisonnières de principes, tels que l'intangibilité des frontières, qui leur interdisaient d'explorer des solutions plus équilibrées, comme la partition de la province. Mais ces solutions, les participants serbes eux-mêmes ne les ont pas recherchées, et ils n'ont pas véritablement cherché à négocier : fallait-il que les puissances occidentales le fassent à leur place, abandonnant des principes qui rendaient, certes, leur diplomatie trop inflexible, mais qu'ils n'avaient pas de raison de compromettre si les Serbes ne manifestaient en échange une volonté réelle de trouver une solution à la crise ?

La *deuxième critique* (22) présume qu'il y avait une vérité militaire à laquelle il suffisait d'abandonner la conduite de la campagne pour que celle-

(20) Daniel VERNET, « Le malheur des Serbes », *Politique étrangère*, automne 1999.

(21) Michael MANDELBAUM, « A Perfect Failure » (le titre parle de lui-même), *Foreign Affairs*, septembre/octobre 1999. Il s'en prend vivement, dans cet article, à Mme Albright. Voir également la – convaincante – réponse qui lui a été apportée par James Steinberg dans le numéro suivant.

(22) Principalement le fait de militaires américains, par exemple, Grover MYERS et Gen. WOLFE, « The Price of Greatness : Air Powers in the Balkans », *The Strategic Review*, été 1999.

ci fût un succès : or, aujourd'hui encore, l'on ne sait pas avec certitude ce qui a décidé Milosevic à capituler, encore moins ce qui aurait pu le pousser à le faire plus tôt. Le « micro-management », d'ailleurs exagéré rétrospectivement par les auteurs de ces critiques, était inhérent à une stratégie coercitive, où les résultats sur le terrain comptaient moins que leur impact psychologique sur trois destinataires : Milosevic, qu'il fallait faire changer d'avis, les opinions occidentales dont il fallait conserver le soutien, et le peuple serbe, que l'on ne voulait pas pousser au désespoir.

La *troisième critique* (23), fondée sur l'analogie avec la Bosnie, suppose que les grandes lignes d'un accord négocié fussent déjà identifiées à la fin de l'opération ; or, elles ne l'avaient pas été à Rambouillet, et la guerre n'avait pu qu'exacerber les différences de position, entre une population albanaise terrorisée, à qui l'idée d'une souveraineté serbe, même transitoire ou nominale, avait achevé d'être insupportable, et des Serbes isolés dans la défaite, qui ne pouvaient accepter de céder qu'à la force.

Au-delà de ces critiques, l'impression de malaise que laisse malgré tout le succès de l'OTAN provient de la combinaison d'une diplomatie humanitaire, et d'une force appliquée à distance : cette combinaison l'a d'abord laissée sans réponse immédiate au désastre humanitaire provoqué par la répression serbe. Ensuite, les puissances occidentales n'ont pas pu trancher la question du Kosovo : le rapport des forces l'aurait peut-être permis, mais non les principes dont elles se réclamaient. Elles doivent à présent assumer la charge du Kosovo, dont elles se sont engagées à permettre le multi-ethnisme, et celle d'une intégration régionale qui implique de rompre l'enfermement destructeur qui menace la Serbie : elles ont pu arrêter la guerre et rétablir la paix, non en dicter les termes.

(23) Articulée avec force par Carl Bildt le 7 septembre 1999 devant la Conférence annuelle de l'IISS.