

COLLOQUE DU CONSEIL FRANCO-BRITANNIQUE

LA GESTION DES CRISES ET LE MAINTIEN DE LA PAIX

Paris, 29 et 30 mai 2001

La fin de la guerre froide et la multiplication des conflits locaux ont fait passer au premier plan des préoccupations internationales des grands Etats européens les problèmes de la gestion des crises et du maintien de la paix. Ceux-ci ont désormais un caractère différent puisqu'ils ne se produisent plus dans le contexte de l'affrontement Est-Ouest, tandis que l'opinion, sensibilisée par les médias, invite les gouvernements à intervenir pour mettre fin aux conséquences les plus choquantes des affrontements.

En inscrivant ce thème à son ordre du jour, le Conseil franco-britannique est parti de la constatation que la France et la Grande-Bretagne ont été appelées à jouer au cours des dix dernières années dans le domaine de la gestion des crises un rôle éminent, lié à leurs responsabilités historiques, comme à leurs moyens militaires. Ce rôle s'est élargi, en particulier depuis la déclaration de St Malo du 4 décembre 1998, à l'élaboration d'une politique de défense et de sécurité dans le cadre de l'Union européenne. Pour autant, les organisateurs du colloque n'ont pas souhaité revenir sur les thèmes des négociations qui se déroulent à Quinze mais examiner dans quelle mesure les expériences des deux pays en matière de maintien de la paix et de gestion des crises pouvaient permettre de dégager des orientations communes.

LES PREALABLES

Nul participant n'a contesté qu'il serait préférable d'éviter l'éclosion d'une crise par diverses mesures de prévention, telles que l'appui aux forces démocratiques, l'assistance technique, l'envoi de spécialistes, ou encore l'aide sous toutes ses formes, allant des produits alimentaires aux prêts financiers. Des orateurs ont souligné combien ces mesures préventives seraient, en définitive, difficiles à prendre. Aurait-on pu proposer une aide à la Yougoslavie peu après la mort de Tito sans se voir répliquer qu'il s'agissait d'ingérence dans les affaires intérieures du pays. N'en aurait-il pas encore été ainsi juste avant la crise du Kosovo ? Tant que la crise n'a pas explosé, il est difficile d'intervenir. Un orateur a observé que la période entre le début des protestations et l'explosion de la violence durait habituellement dix ans. A l'époque où de petits groupes (dissidents ou criminels) peuvent se constituer grâce au téléphone mobile ou par internet, une bonne maîtrise des sources de renseignements est plus nécessaire que jamais. Un orateur britannique a suggéré une meilleure mise en commun des informations dans le cadre de l'Union européenne. Du côté français certains ont estimé que l'Europe devrait avoir ses propres sources de renseignements indépendantes des Etats-Unis. Un autre participant britannique s'est interrogé sur le point de savoir si le Royaume-Uni pourrait conserver ses liens avec les Etats-Unis tout en participant à un système européen.

L'action humanitaire a été la réaction habituelle de la communauté internationale devant les premières difficultés dues aux crises de l'après-guerre froide. Mais cette action humanitaire n'a souvent été qu'un palliatif davantage adapté aux effets des crises qu'à leurs causes. De surcroît certaines aides humanitaires peuvent être détournées par des gouvernants sans scrupules et ainsi consolider un pouvoir qui opprime ses administrés tout en aggravant la crise qui se prépare. Par conséquent, il est malaisé

d'agir en amont de la crise, encore qu'il y ait eu quelques exemples de mesures opportunes (en Macédoine par exemple).

Les participants au colloque ont constaté que les interventions françaises ou britanniques depuis une dizaine d'années ont eu un caractère essentiellement humanitaire. L'explosion d'une crise a un effet immédiat sur l'opinion publique qui exige une intervention. C'est ce que l'on a appelé, en particulier en France, le "devoir d'ingérence", notion qui renverse le tabou de la souveraineté. Il est vrai que la loi internationale doit s'adapter aux événements et que les obstacles juridiques sont balayés par les mouvements d'opinion lorsque la crise est très grave.

Le rôle des médias dans la justification des interventions a été souligné. Rien ne peut-être fait, a-t-on noté, si le gouvernement qui intervient n'a pas le soutien de l'opinion. Dans l'affaire du Kosovo, par exemple, l'opinion a joué un rôle moteur. Si le déclic peut être donné par la diffusion d'images propres à émouvoir et, par ce qu'un participant a appelé la " télédiplomatie ", il demeure que l'opinion devient de plus en plus consciente à la fois de la nécessité de "faire quelque chose" et des limites qui s'imposent du fait même de sa réticence à se laisser entraîner dans un conflit.

L'intervention suit, dans la majorité des cas, une réaction émotive de l'opinion. Encore faut-il, selon un orateur, savoir reconnaître que l'on a mis plus de logique dans la séquence des faits qu'il n'y en a eu dans la réalité. Les Britanniques, a-t-il poursuivi, ne sont ils pas intervenus en Bosnie pour répondre à une demande des Américains et en fin de compte pour donner un second souffle à l'Alliance Atlantique?

La question a été posée de savoir si le soutien de l'opinion à une politique d'intervention ne va pas être plus difficile à obtenir maintenant que dans le passé. Le temps n'est peut-être plus où l'on pouvait compter sur un appui massif comme dans le cas de la guerre du Golfe ou dans celui du Kosovo. Il risque d'en être d'autant plus ainsi que l'opinion se lasse et que les interventions, pour être efficaces, doivent s'inscrire dans la durée. Il est bel et bien d'agir rapidement, encore faut-il être prêt à rester sur le terrain pour dix ans voire vingt. Quelle opinion publique est prête à le faire ?

Or, si l'on considère l'arc des crises qui paraît enserrer l'Europe, de Kaliningrad au Maghreb en passant par l'Ukraine, le Caucase et le Proche Orient, il est manifeste que l'opinion sera amenée à réagir de manière différente selon qu'il s'agira de crises qui seront des menaces pour la stabilité et la paix de notre continent ou dans des zones qui ne seront pas jugées prioritaires, quelle que soit l'intensité de la crise. Tel est le cas de l'Afrique. Un orateur a décrit, avec pessimisme, les réticences de l'opinion à voir ses dirigeants intervenir dans des régions jugées non essentielles. Un autre participant a estimé que c'était faire preuve d'une dangereuse myopie. Mais dans ce cas on ne voit pas d'issue. Il existe enfin des régions où l'intervention n'est pas possible pour des motifs politiques. C'est le cas de la Tchétchénie qui émeut beaucoup, mais où les Occidentaux ne peuvent intervenir.

La question de la prise de décision a fait l'objet d'un échange de vues animé. Les participants en ont comparé les modalités dans chacun des deux pays. Dans le comportement des dirigeants français, ce qui frappe c'est la rapidité. Elle s'explique par

la structure et le fonctionnement du Conseil restreint responsable pour les questions de défense et qui réunit autour du Président de la République, chef des armées, le Premier Ministre, les Ministres des Affaires Etrangères et de la Défense, le chef d'Etat-Major du Président et celui des armées. Des décisions ont été prises rapidement, préparées par des contacts officieux. Il s'agissait d'interventions militaires à but humanitaire.

Côté britannique, on a relevé une procédure plus lente, destinée à prendre en compte toutes les conséquences de la décision. Il est apparu, à écouter des participants britanniques, que l'accent était moins mis sur la rapidité de la mise en oeuvre que sur la nécessité de bien savoir à quoi l'on s'engage en utilisant, pour ce faire, tous les éléments d'appréciation de la situation. Mais quand c'est nécessaire les Britanniques ont montré (comme en Sierra Leone) qu'ils pouvaient aussi agir rapidement.

Pour que cette intervention soit juridiquement valable, elle doit s'appuyer sur un mandat. Il a été généralement reconnu que le mandat d'intervenir contre la volonté d'Etats souverains, ne pouvait avoir sa justification que s'il provenait de l'ONU seule autorisée (chapitre VII de la Charte) à passer outre aux prérogatives étatiques. Des voix se sont exprimées pour souligner que la recherche de ce mandat ne pouvait pas bloquer toute action. La menace d'un veto russe ou chinois ne saurait être dirimante. Tel a été le cas pour le Kosovo où l'OTAN s'est passée d'une autorisation expresse du Conseil de Sécurité. Du point de vue militaire, la valeur du leadership de l'ONU n'est vraiment pas encourageante.

Faut-il que le mandat soit clair ? Plusieurs intervenants ont fait observer qu'une certaine flexibilité pouvait être nécessaire. Il faut tenir compte de l'évolution sur le terrain et aussi des problèmes que posent les coalitions avec des acteurs dont les buts ne sont pas exactement les mêmes. Dans certaines occurrences, les participants estiment ne devoir tolérer aucun manquement. Dans d'autres, il faut accepter un peu de souplesse. Il s'y ajoute, a-t-on fait remarquer, un flou qui a son origine dans les résolutions parfois contradictoires du Conseil de Sécurité. Il a d'ailleurs été noté que l'ONU, dont le bras séculier constitué par le Comité des Chefs d'Etat- major a très rapidement cessé d'exister en raison de la guerre froide, est mal outillé pour prendre ce genre d'opération en charge.

L'INTERVENTION

Une fois la crise nettement identifiée, une fois la décision prise, une fois un mandat d'intervention donné à un ou plusieurs Etats au nom de la Communauté internationale, les forces armées commencent à agir. Plusieurs remarques ont été faites à cet égard. Ainsi a-t-on relevé que parfois un manque de discernement ou de fermeté dans les desseins a empêché telle ou telle intervention d'être plus efficace. L'exemple de la crise au Rwanda a été évoqué. Si Amarylis et Turquoise ont abouti, on a, à l'inverse, vivement critiqué la mollesse des réactions devant ce qui est devenu le génocide des Tutsis. Les Balkans n'ont pas été exempts de maladresses et de fautes de la part des Occidentaux. Le souvenir de Srebrenitsa est dans toutes les mémoires.

Nombre de participants ont insisté sur le fait que l'intervention militaire n'est que la première partie d'un processus de rétablissement des structures de la société civile. L'armée sépare les combattants et restaure les bases de la reconstruction. Elle ne saurait se substituer aux experts qui auront pour mission de rétablir la paix civile, en réorganisant une police, un système judiciaire, une économie répondant aux lois du marché. L'armée ne peut qu'apporter des palliatifs. Or, cette première phase - la phase militaire - a été jugée la plus facile par les experts, en particulier militaires, présents au colloque. Cela ne veut pas dire que le maintien d'une présence militaire ne soit pas nécessaire pour empêcher une reprise des combats entre factions opposées.

Plusieurs orateurs ont souligné qu'à la suite de crises comme celles qui ont agité les Balkans, le risque est grand, de voir se constituer des structures maffieuses qui, si l'on n'y prend garde, parviennent à détourner à leur profit les aides apportées par la Communauté internationale. Dans le vide créé par la destruction des structures étatiques qui avaient été responsables de la crise et sous les yeux impuissants des forces d'intervention s'organise un pouvoir illégal, se payant sur les ressources du pays (diamants - pétrole en Afrique notamment), ou sur ceux de la drogue (Balkans). Pour rétablir un état de droit les participants au colloque ont appelé de leurs vœux la présence de gendarmes ou de carabiniers, forces de police mais rattachées aux forces armées pour aider à reconstituer une police locale. C'est également à des juges, à des hauts fonctionnaires qu'il convient de faire appel pour reconstruire les structures d'un état de droit. Mais cela exige un ensemble nouveau de juridiction internationale qui n'existe pas encore. La présence de forces armées a pour objet de garantir une stabilité qui permettra le passage à l'état de droit. Le maintien de la paix dépend, dès lors, du maintien de l'ordre.

La question des pouvoirs maffieux a fait l'objet d'un large échange de vues. A l'âge d'Internet et du téléphone mobile, plus n'est besoin des anciennes structures. On a évoqué la notion d'"Etat virtuel". Des organisations criminelles se mettent en place et la violence s'installe à un niveau de relativement faible intensité, qu'il est difficile de combattre. En outre, ces organisations peuvent avoir des origines diverses depuis la criminalité pure et simple (drogues, ...) jusqu'à la criminalité politique destinée à déstabiliser ou mettre à bas les structures existantes. Il faut inventer des réponses. L'ONU doit jouer son rôle et l'Union européenne doit se préoccuper des problèmes de bonne gouvernance et de développement.

La durée est un facteur dont la mesure n'a été prise que tardivement. Est-on certain que l'opinion aurait réagi comme elle l'a fait si elle avait su que la présence armée devrait durer 10 ou 20 ans ? A cela il faut rapprocher le nombre limité des troupes que l'on peut maintenir sur le terrain sans oublier le moral des militaires eux-mêmes. Comme l'a déclaré un participant, " un séjour en Bosnie c'est exaltant, un deuxième l'est déjà moins, mais un troisième est insupportable". Or, les unités formées pour ce genre d'opérations ne sont pas nombreuses, et l'on doit faire appel aux mêmes à plusieurs reprises.

Il est vrai qu'une tendance positive se fait jour avec la professionnalisation des armées qui est favorable au type d'opérations de maintien de la paix et de crises humanitaires. Ce qui l'est moins, c'est la modicité des budgets de défense. Pour des raisons politiques, le pouvoir civil est amené à demander aux forces armées de prendre des responsabilités que les militaires ne peuvent assumer pour des raisons de technique militaire. Les incompréhensions s'élargissent à la communauté internationale qui est souvent trop prompte à juger et à condamner alors que le processus de rétablissement de la paix est une opération de longue haleine.

Les ONG qui oeuvrent dans le secteur humanitaire sont en général parvenues à organiser des rapports utiles avec les forces d'intervention. Elles apportent aux populations une assistance précieuse. En dépit de ce constat positif, des participants ont déploré le laxisme de certaines ONG et d'organismes internationaux, y compris l'ONU, qui se sont laissé abuser par des "seigneurs " de la guerre qui parviennent, dans quelques cas, à détourner une partie de l'aide qu'elles apportent.

L'ensemble des opérations de maintien de la paix ne va pas sans une certaine confusion. Après l'intervention armée on ne sait pas trop où l'on va. Le mandat est moins assuré. La transition vers le retour à la paix demande une certaine mesure de soutien sur place. Dès que les combats cessent, une lutte pour le pouvoir s'organise dont le caractère, parfois criminel, a déjà été relevé. Que va faire la communauté internationale ? Comme l'a dit avec pessimisme l'un des participants, est-on condamné, en Afrique par exemple, à avoir recours à des formules aussi mauvaises les unes que les autres ?

Par conséquent, il arrive que l'intervention militaire se solde par un gel de la situation. En Bosnie, par exemple, on a séparé les combattants mais on n'a pas pu recréer une société pluraliste viable. Peut-être en est-il ainsi parce que les objectifs de la communauté internationale ne sont pas assez bien définis. Or, le moment où l'initiative appartient aux intervenants c'est celui du déploiement des troupes. Si rien n'est fait à ce moment les difficultés renaissent rapidement.

Du moins les dirigeants qui ont mené leur pays à l'échec peuvent-ils redouter, depuis l'arrestation du Général Pinochet à Londres et la mise en examen de dirigeants yougoslaves par le tribunal pénal international de la Haye, que leurs méfaits pourront être condamnés.

A Rambouillet les alliés ont cru que leur ultimatum sur le Kosovo serait accepté par les Serbes après deux ou trois jours de bombardement comme cela avait été le cas pour la Bosnie. Il n'en a rien été et peu s'en est fallu que l'on soit obligé de déployer 50.000 hommes sur le terrain. On ne sait pas quel aurait été le résultat d'une telle opération terrestre. Par conséquent, le succès de l'intervention militaire qui va modifier complètement les données du problème n'est jamais totalement assuré

Il subsiste donc une part d'incertitude sur le point de savoir si l'intervention est possible et souhaitable. Et cette incertitude n'est qu'aggravée par la réduction, en termes réels, des budgets militaires. Même lorsque les sommes allouées aux armées restent

stables, on constate qu'elles ne permettent plus de faire face aux dépenses précédentes du fait de l'augmentation des coûts des matériels. Cette érosion a été jusqu'à atteindre 40% sur dix ans ce qui donne à penser sur les capacités militaires qui pourront être mises en place.

LE LEADERSHIP

Les participants au colloque n'ont, à aucun moment, mis en doute l'obligation d'agir pour enrayer une crise ou pour traiter les problèmes humanitaires qui peuvent en découler. L'opinion, a-t-il été répété, ne l'accepterait pas. Et désormais, il n'est plus possible de massacrer impunément des populations sans que des informations ne transpirent même dans les pays où la presse est sujette à un contrôle rigoureux.

A la question de savoir qui devait prendre l'initiative, les participants ont été nombreux à souligner que la France et la Grande-Bretagne étaient sans doute les mieux placées pour le faire. S'il n'a pas paru faire de doute qu'en principe l'ONU devait autoriser ou même préconiser une intervention, les commentaires relatifs à une action menée par l'ONU ont été généralement critiques. Un intervenant britannique suggère une sorte de répartition des rôles : à l'ONU, le mandat d'intervention et le rétablissement de l'Etat de droit ; à l'Alliance atlantique l'engagement militaire ; à l'Union européenne le financement du rétablissement de la paix et de la sortie de crise.

Ce schéma a été, en quelque sorte, dépassé par l'accent mis sur la notion de leadership, c'est à dire, en définitive, sur la volonté politique, en insistant sur le fait que la France et la Grande Bretagne sont les pays les mieux à même de préconiser une action. Il a été souligné que rien en Europe ne pouvait ou ne pourrait se faire en matière militaire qui ne soit soutenu par les deux pays. Membres permanents du Conseil de Sécurité, ils sont en mesure de saisir les instances internationales. Leur histoire garantit une connaissance irremplaçable des théâtres où se produisent les crises. Depuis dix ans, les deux pays ont partagé des responsabilités en matière de gestion des crises. Les deux armées ont pris l'habitude de coopérer. Il en est résulté une connaissance mêlée d'estime réciproque. Enfin, et cela a été souligné très vigoureusement les deux armées sont prêtes à se battre. Elles ont démontré, en particulier en Bosnie dans un contexte difficile, que les soldats français et anglais savaient prendre leurs responsabilités.

C'est peut-être aussi parce que ces puissances, qui ont eu longtemps une politique mondiale, sont plus conscientes que d'autres de l'absence de l'Europe dans des crises qui affectent ses intérêts moraux comme ses intérêts politiques ou économiques. C'est à St Malo que Français et Britanniques, dans une déclaration commune, ont ouvert un processus visant à donner substance aux dispositions du Traité d'Amsterdam sur la politique étrangère et de sécurité commune. L'Union européenne se dote de moyens pour mener à bien les missions dites de "Petersberg" qui s'inscrivent autour de la notion de maintien de la paix.

En matière d'action européenne, la majorité des intervenants sur le sujet ont insisté sur le rôle de leadership qui incombe à la France et à la Grande Bretagne, sur le fait qu'une action n'a été possible en Yougoslavie que parce que les deux pays et les deux

Etats-majors ont travaillé de concert. C'est entre les deux pays que des modes d'action peuvent être déterminés, que des directives sont prises et qu'il en résulte une plus grande cohérence des opérations.

Sur ces bases peut être organisée une chaîne de commandement compétente, comme il n'en existe pas dans le cadre de l'ONU, comme il en existe dans le cadre de l'Alliance atlantique, comme il en existera peut-être un jour en Europe, comme il en existe entre la France, la Grande Bretagne et les Etats-Unis lorsque ces trois pays sont décidés à agir.

Certains ont noté que, si les Etats Unis assument le leadership des opérations, la chaîne de commandement unique fonctionne bien sous l'autorité américaine. En revanche les relations se compliquent s'il y a deux chaînes de commandement. L'unité doit être rétablie si l'on veut être efficace.

La coopération avec les Américains en matière logistique est indispensable. Elle rend leur implication nécessaire dans des choix politiques. Washington n'est pas accoutumée à être le "brillant second" mais veut limiter ses pertes humaines au minimum. A cela s'ajoute que l'armée américaine peine à dégager pour les missions de maintien de la paix 2% des effectifs des forces armées. Cela limite la portée de leur engagement. Les Américains doivent être invités à réduire leurs exigences politiques à l'aune de leur engagement et à ne pas modifier de façon unilatérale l'équilibre des responsabilités et des devoirs. Naturellement la condition préalable est que la contribution militaire européenne doit être plus importante pour être crédible. Dans ces conditions, seuls les Français et les Britanniques ont les moyens en hommes et surtout la détermination d'agir. La coordination entre les armées ne pose pas de problème et n'exige pas de structures nouvelles. Et tel orateur de conclure que les deux pays doivent, dans ce genre de crises, ne pas hésiter à prendre la direction des affaires.

Une certaine réticence s'est exprimée à l'égard des institutions qui seraient chargées d'organiser la gestion des crises. Est-il nécessaire, a-t-on demandé de créer de nouvelles structures dont on ne saura plus comment se débarrasser. Ne faut-il pas privilégier la souplesse? N'a-t-on pas dû, par exemple, créer un groupe de contact ad hoc pour s'occuper de la Bosnie dès lors que l'on devait associer les Russes à l'opération ?

Le problème de la mise en commun des ressources a fait l'objet d'un débat animé. Certains ont mis l'accent sur la difficulté de bâtir une politique commune européenne en matière de sécurité et de défense. L'Union européenne peut servir de cadre pour les moyens à mettre en place. Dans la pratique cependant ne devra-t-on pas recourir à une sorte de directoire informel ? Pour d'autres, le concept d'armée européenne provoque une réaction négative. Il faut donc s'en tenir à une mise en commun des ressources, faire preuve d'imagination et de flexibilité. Parfois un groupe restreint de pays sera le mieux placé pour agir.

La nécessité de mieux utiliser les moyens a été soulignée. D'ores et déjà, une partie des crédits est hypothéquée par le maintien de forces sur le terrain, en Bosnie et au Kosovo en particulier. Les budgets ne permettent au mieux que le maintien des dépenses actuelles. Les tâches civiles de la reconstruction sont onéreuses. Il en résulte

qu'il est apparu douteux à nombre de participants que l'Europe puisse s'engager à l'avenir dans des opérations de grande envergure.

Et pourtant si l'Europe veut exister, il faut qu'elle se présente comme un vrai partenaire au regard des Américains. Le seul moyen de le faire est de montrer de façon concrète que l'Europe accepte de payer pour faire face à ses responsabilités. En effet, beaucoup d'Américains jugent aberrant que leur pays doive maintenir une force de quinze mille hommes dans les Balkans. Se pose, là encore, le problème de la sortie de crise pour laquelle divers orateurs ont estimé que l'Union européenne pouvait apporter un concours efficace sans minimiser les difficultés provoquées par la criminalité, l'apparition de structures maffieuses, voire d'Etats " virtuels ". La présence de plusieurs acteurs - OSCE, ONG, forces armées de l'Alliance, unités européennes, experts - ne facilite pas les choses tant et si bien que plusieurs participants se sont montrés pessimistes à l'égard des tentatives de gérer les crises.

Des questions restent sans réponse : Quelles sont les situations dans lesquelles il faut intervenir ? Les crises à venir seront différentes. Ne convient-il pas de rester pragmatiques ? Peut-on continuer de compter sur la participation américaine ? Comment les opérations seront-elles financées ? Peut-on être un bon Européen et un bon Atlantiste ? La Grande-Bretagne et la France peuvent-elles faire mieux ensemble qu'individuellement ? Comment les gouvernements vont-ils réagir à ces réseaux maffieux qui se développent dans les pays ravagés par les crises ?

Un orateur français a souligné le lien qui existe entre les diverses facettes de la politique de défense depuis l'intervention humanitaire jusqu'aux affaires nucléaires. Les Américains ne voient pas avec faveur l'émergence d'une politique européenne de défense. L'Europe reste absente des grands dossiers. Oui à la coopération franco-britannique en matière de défense mais ne convient-il pas de parler aussi avec les Américains de la question du Traité ABM et de la N.M.D ?

Face à ces incertitudes d'autres participants ont mis l'accent sur le chemin parcouru. Sans que des institutions nouvelles aient été créées, on constate désormais qu'un représentant de l'Europe peut parler de défense avec le Secrétaire général de l'OTAN. Un membre de la Commission européenne suit les affaires de politique internationale. Certes les budgets des armées ont été trop réduits. L'Europe apprendra en agissant, tout comme les Américains prendront en considération notre volonté si elle repose sur des réalités.

De manière pragmatique, les Quinze se sont mis au travail avec un minimum d'institutions communes: un Conseil d'Ambassadeurs pour préparer les initiatives, un embryon d'Etat major (que sont les 100 officiers européens à côté des 4000 du Shape?). Pour fonctionner le système en voie d'élaboration devra être animé par une volonté, elle-même soutenue par l'opinion publique. Il y faudra aussi des moyens financiers et une bonne collaboration dans le domaine du renseignement dont l'importance a été soulignée dans le contexte de la sophistication des systèmes criminels et maffieux.

EN GUISE DE CONCLUSION

Sans chercher à déboucher, à proprement parler sur des conclusions, le colloque a fait siennes un certain nombre de notations qui se sont dégagées des travaux, même si tous les participants ne s'y sont pas nécessairement ralliés.

Un accord général s'est fait pour souligner qu'une intervention ne devait être décidée que si la crise était durable, grave et provoquait une inquiétude soutenue de l'opinion. Les procédures de décision devraient être harmonisées autant que possible, mais l'analyse devrait tenir compte des causes fondamentales de la crise, ainsi que des motivations comme des objectifs des parties en lice, y compris les intervenants potentiels.

A la base se trouve le mandat, de préférence de l'ONU, qui, explicite ou non, fonde en droit et justifie politiquement et militairement toute intervention. Il peut y avoir des cas où ce mandat ne saurait être obtenu et que dans ces conditions la France et la Grande-Bretagne ensemble ou séparément soient obligées d'intervenir. Les implications militaires de cette intervention doivent être prises en considération avec une égale précision bien qu'il puisse y avoir des cas où une certaine latitude soit laissée à l'interprétation du mandat par les intervenants pour faire face à l'évolution de la situation.

Les opérations sur le terrain deviennent de plus en plus complexes et pas seulement militaires. Une aide administrative, policière, juridique, économique doit être apportée au pays victime d'une crise. Cette assistance devra être conçue comme un processus de sortie de l'intervention armée qui devra souvent être de courte durée.

La France et la Grande-Bretagne ont et auront un rôle d'influence, auprès de leurs partenaires, à commencer par ceux de l'Union européenne.

La coordination des efforts, à l'intérieur de chaque pays et entre les participants, sera essentielle. Elle devra s'étendre au monde des ONG souvent présentes dans la région avant l'intervention.

La zone géographique dans laquelle les pays européens seront appelés à agir doit être l'arc de crise aux frontières nord et est. Mais les intérêts spéciaux de la France et de la Grande-Bretagne en Afrique font de ce continent une zone de coopération prioritaire future entre les deux pays.

Entre l'indifférence et l'abstention que l'opinion de nos pays ne supporterait pas et le retour à des formes d'ingérence héritées du passé, il faut essayer de trouver un moyen terme.

Y a-t-il d'autre issue que de rechercher quel pourrait être le rôle de l'organisation des Nations-Unies pour prendre en charge les pays dont les structures sont trop dégradées ?

Jean-Marie LE BRETON

EXECUTIVE SUMMARY

The end of the cold war has resulted in an increase in the number of local conflicts. As a consequence the problems of crisis management and peacekeeping have become key international issues for the major European states. However the nature of these problems has changed. They no longer occur within the context of East West confrontation : it is public opinion, stimulated by the media, that compels governments to intervene to deal with the consequences of the conflicts.

The Franco-British Council's starting point for its discussions was that during that last 10 years France and Britain have been called upon to play a leading role in the management of post cold war crises. Since the St Malo declaration of 4 december 1998 this role and responsibility has been widened to include the drawing up of a defence and security policy within the framework of the European Union. But the aim of the seminar was not to discuss issues under negotiation between the EU member states, but to examine the extent to which a shared outlook could emerge from the experiences of the French and the British in peacekeeping and crisis management, particularly in Europe and Africa.

Agreement emerged on a number of propositions, namely :

1. Preventive measures to avoid the outbreak of a crisis are obviously desirable : supporting the forces of democracy, technical assistance, sending specialists or all forms of aid from food to financial loans. But this is not always possible for practical reasons and in any case demands better information and intelligence on developing situations than is often available.
2. Humanitarian action has often been the initial response by the international community and the humanitarian agencies are very often physically present before any other form of intervention takes place. But humanitarian action needs to be better co-ordinated and in any cases focuses on the results rather than the causes of crisis.
3. Public support for intervention does not always outlast the emotion generated by initial media reporting. But seminar members were in no doubt about the moral obligation to bring a crisis under control or to deal with the humanitarian problems resulting from it.

4. All these factors underline the need for careful appraisal for the basic causes of a crisis and the motives and objectives of the various parties - including the potential peacekeepers themselves. Intelligence should be more widely shared among EU countries, though there were some doubts (not shared by all British speakers) whether the UK could keep its intelligence links with the US while at the same time building them with the EU.

5. Decision-taking procedures should be as streamlined as possible - the French claimed to have speedier procedures than the British - but not override the requirement for forecasting analysis.

6. The basis of intervention should be a mandate, preferably from the UN, which will provide its legal basis and justify each intervention politically and militarily. There may be occasions when this is not obtainable and France and Britain, together or separately, may be obliged to go it alone. The military implications of the intervention should also be spelled out with precision - though again there may be occasions when some latitude in interpretation will be needed to give sufficient flexibility to meet developing situations.

7. Military intervention is only the first and often the shortest part of the process and needs to be followed up by measures to re-establish civil order. These however require the presence of police forces, administrators, judges, etc. But all this requires a new corpus of international law, which does not as yet exist, to govern the use of such personnel.

8. Training military personnel for the complexities of peacekeeping missions, with their mixture of fighting and "hearts and minds" roles, requires more time than armies recruited by national conscription are likely to provide. This is another reason why the regular professional forces of France and Britain are likely to remain the most competent of the European Union's though other nations can provide valuable support (eg the Italian carabinieri).

9. Leadership and political will are also comparative strengths for France and Britain. For some logistical support US involvement is essential and the Americans will often be involved at the policy level. They are not used to being junior partners, but equally their reluctance to incur casualties limits the value of their commitment. They must be brought to co-relate their degree of policy intervention with the degree of risk they share (and not be able to alter the rules unilaterally).

10. But the essential pre-condition is that the European defence contribution must be upgraded to be more credible.

11. Franco-British collaboration both political and military has improved, is improving, and deserves to be given further impetus.

12. The geographical area in which the European countries may be called on to act naturally starts with the "arc of danger" particularly around their northern and eastern borders. But the special interest of Britain and France in Africa makes that continent an important priority for future collaboration between the two countries.

LISTE DES PARTICIPANTS FRANCAIS

Coprésident :

Jacques VIOT

Ambassadeur de France

Président de la Section française du Conseil franco-britannique

Pierre ANDRIEU

Sous-Directeur de l'Europe occidentale, nordique et balte, Ministère des Affaires étrangères

Claude-France ARNOULD

Directeur des affaires internationales et stratégiques

Secrétariat général de la Défense nationale

Sylvie BLUMENKRANTZ

Attachée de direction de la Section française du Conseil franco-britannique

Amiral Gilles COMBARIEU

Conseiller de défense de l'Assemblée de l'UEO

Général Hugues de COURTIVRON

Général de Brigade

Bertrand DUFOURCQ

Ambassadeur de France

Président de la Fondation de France

Stanislas FILLIOL

Ancien Ambassadeur de France à Belgrade (1996-1999)

André FONTAINE

Journaliste

Ancien Directeur du journal LE MONDE

Michel FOUCHER

Chargé de mission auprès du Ministre des Affaires étrangères

Directeur du Centre d'Analyse et de Prévision

Renaud GIRARD

Grand reporter, LE FIGARO

François HEISBOURG

Directeur de la Fondation pour la Recherche Stratégique

Alain JOXE

Directeur d'étude, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

Pierre JOXE

Ancien Ministre
Membre du Conseil constitutionnel

Luc de LA BARRE DE NANTEUIL

Ambassadeur de France
Président du groupe les Echos

Amiral Jacques LANXADE

Ancien chef de l'état-major particulier du Président de la République
Ancien chef d'état-major des armées

Jean-Marie LE BRETON

Secrétaire général de la Section française du Conseil franco-britannique

Pierre LELLOUCHE

Député de Paris

Marc PERRIN DE BRICHAMBAUT

Directeur chargé des affaires stratégiques, Ministère de la Défense

Général Christian QUESNOT

Ancien Chef de l'état-major particulier du Président de la République

Général Jean RANNOU

Ancien Chef d'état-major de l'armée de l'air
Conseiller-maître à la Cour des Comptes

Thierry TARDY

Chargé de recherche, Fondation pour la Recherche stratégique

Maurice VAISSE

Professeur des universités à l'Institut d'Etudes politiques de Paris

LISTE DES PARTICIPANTS BRITANNIQUES

Coprésident :

Sir Peter PETRIE, Bt CMG
Chairman, Franco-British Council

Paul BEAVER
Editor, Jane's Defence Weekly

Mark BOWDEN
FCO, Save the Children Fund

Dominick DONALD
Department of War Studies, King's College
London and Freelance journalist, formerly of UNHQ

Dr Glynne EVANS
Distinguished Visiting Scholar, NATO Defence College

Sir Timothy GARDEN
Visiting Professor, Centre for Defence Studies
King's College London

General Sir Charles GUTHRIE
Ex Chief of the Defence Staff

Clare HARKIN
Civil/Military Relations Adviser, Conflict and Humanitarian Affairs Department,
Dept. for International Development

Max HASTINGS
Editor, Evening Standard

William HOPKINSON
Senior Visiting Fellow, WEU, Paris

Lord HOWELL OF GUILDFORD
Conservative Foreign Affairs Spokesman in the House of Lords

Lord HURD
Foreign Secretary 1989-1995

General Sir Mike JACKSON
Commander in Chief, Land Command

Sir Michael JAY, KCMG
British Ambassador to Paris

Ruth KITCHING
Assistant to the Secretary-General, Franco-British Council

Charles PETRIE

Senior Humanitarian Coordinator, UN/OCHA

Peter RICKETTS

Chairman, Joint Intelligence Committee, Cabinet Office

Lord ROPER

Former Head of WEU, Institute for Security Studies

John SIMPSON

BBC World Affairs Editor

Nick STOCKTON

Director, International Division, Oxfam

Simon WEBB

Director General, Operational Policy, Ministry of Defence

Le Conseil franco-britannique est né, au moment de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne, d'une initiative commune du Président Georges Pompidou et du Premier ministre Edward Heath.

Son objet est de contribuer à une meilleure compréhension entre les deux pays par le moyen de rencontres de personnalités ou de spécialistes, notamment dans les domaines de la culture, de la science, de l'art, de la politique et des entreprises.

CONSEIL FRANCO-BRITANNIQUE
Section française

66, rue de Bellechasse, 75007 Paris
Téléphone : 01 42 75 79 83 - Télécopie : 01 42 75 79 87
Mél. : conseilfrancobritannique@wanadoo.fr