HAL
open science

L'Union européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique

Frédéric Ramel

▶ **To cite this version:**

Frédéric Ramel. L'Union européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique. Aligisakis, Maximos. L'Europe et sortie des conflits, Institut européen de l'Université de Genève, pp.25-58, 2005, 2940174369. hal-01030837

HAL Id: hal-01030837

https://sciencespo.hal.science/hal-01030837v1

Submitted on 29 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Union européenne et la sortie des conflits armés: des actions au service d'une culture stratégique

Frédéric Ramel

> «Par ses oeuvres, par ses folies guerrières, l'Europe a fait franchir à l'humanité le seuil de l'âge universel. (...) Accomplir ses idées à l'intérieur, avoir une tâche à réaliser au-dehors: pourquoi l'Europe remâcherait-elle une amertume que le récent passé explique mais que les perspectives de l'avenir ne justifient pas?»
> Raymond ARON, *Dimensions de la conscience historique*, Paris, Plon, 1964, p. 254.

> «La PESD n'est pas un processus de militarisation de la construction européenne. Mon objectif à la tête de cette aventure, fut dès le départ la promotion de l'Union comme un acteur politique global»
> Javier SOLANA, «Préface», in Nicole Gnesotto, dir., *La PESD. Les cinq premières années. 1999-2004*, p. 6.

Dans l'introduction aux *Principes de la Philosophie du Droit*, Hegel soutient que «ce n'est qu'au début du crépuscule que la Chouette de Minerve prend son vol». Face à l'objet européen, la Science politique se trouve dans une situation similaire à celle de la philosophie. Elle se heurte au caractère encore inachevé de l'intégration. Cette difficulté, néanmoins, ne doit pas conduire à l'inhibition de l'analyste. Quand bien même la construction européenne n'a pas encore réalisé de façon effective son Idée, elle invite à l'étude et à l'investigation. Afin de clarifier l'image de

l'Union européenne, Stanley Hoffmann convoqua à maintes reprises la figure de Sisyphe[46]. Tout comme le Roi de Corinthe est condamné à pousser éternellement un rocher qui dévale la pente dès qu'il parvient au sommet, l'intégration européenne s'apparente à une succession d'étapes qui génèrent de nouveaux problèmes voire des handicaps. Surgit dès lors un «dangereux ballet», lequel accentue le fossé entre le rêve supranational des pères fondateurs et la réalité du projet[47]. Initiatives, fiasco, relances, crises[48]: telle est la démarche qu'adopte la construction européenne. Rien de linéaire, que de l'alambiqué. Cette perspective ne se veut pas pessimiste. Stanley Hoffmann reconnaît la fonction stabilisatrice qu'assure l'institution régionale ainsi que les progrès de son unité. Il ne fait que qualifier «l'allure» du processus.

Le domaine de la défense ne semble pas échapper à ce canevas. Après l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954, ce champ fut écarté de l'agenda européen. Il reviendra au centre des préoccupations avec la fin de la guerre froide qui favorise une peur, celle d'une Allemagne réunifiée suspecte de recouvrer ses velléités hégémoniques. Visant à arrimer définitivement l'Allemagne à l'Union européenne[49], le traité de Maastricht crée le second pilier PESC: un point d'ancrage à partir duquel l'essor de la défense peut s'exprimer. A l'époque, la défense ne représente pas un objectif à atteindre mais une éventualité (titre V, article J.4.1). Les échecs européens dans les Balkans au début des années 90 provoquèrent de nécessaires aménagements. La rencontre de Saint-Malo en 1998 entre Jacques Chirac et Tony Blair alimenta les discussions et révéla une volonté inhabituelle de la part d'un Premier ministre britannique: proposer des mesures originales afin de rendre visible une Union européenne de la défense. Les événements du Kosovo et

[46] Voir la compilation de différents articles consacrés à la construction européenne depuis les années 60: Stanley HOFFMANN, *The European Sisyphus. Essays on Europe 1964-1994*, Boulder, Westview Press, 1995.

[47] *Ibid.*, p. 6.

[48] *Ibid.*, pp. 108-109.

[49] C'est la thèse très pertinente défendue dans Michael BAUN, *An Imperfect Union. The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, Boulder, Westview Press, 1996.

du 11 septembre accentuèrent la tendance sur le plan des capacités et ce, dans un esprit de fidélité avec le pragmatisme adopté par la Grande-Bretagne. Puis, vint la crise cristallisée par l'intervention militaire en Irak. Elle apporta son lot de tensions mais aussi d'interrogations sur le devenir de l'UE en tant qu'acteur unitaire sur la scène internationale[50]. Si le champ de la défense n'échappe pas à cette démarche de Sisyphe, une de ses dimensions peut s'en abstraire: celle de la sortie des conflits. A cet égard, une constante de vue entre Etats membres révèlent en effet une allure moins fébrile voire sûre d'elle-même. Avant de l'examiner, trois remarques liminaires sur la notion de conflit armé s'imposent ici: son identification stratégique, son évolution, sa morphologie temporelle.

Pour l'Institut international de recherches sur la paix de Stockholm (SIPRI), un conflit armé se définit comme «un combat prolongé entre les forces militaires de deux gouvernements ou plus, ou entre un gouvernement et au moins un groupe armé organisé, au cours desquels le nombre de morts (sur la durée des affrontements) dépasse le millier»[51]. Il désigne une opposition d'intérêts incompatibles que ce soit en termes politiques (contrôle du gouvernement), territoriaux, idéologiques, économiques[52]. Trois formes de conflits, selon les catégories de protagonistes engagés, se distinguent: les conflits interétatiques, les conflits internes et les conflits liés à la formation des Etats.

L'évolution de ces conflits armés révèle plusieurs tendances dont Kalevi J. Holsti s'est attaché à mettre en évidence les propriétés depuis 1991[53]. De 1945 à 1995, 90% de ces conflits

[50] Frédéric RAMEL, «Que dire de Gulliver? Les images européennes des Etats-Unis à travers le prisme de la guerre en Irak», in Josiane Tercinet, dir., *Les relations transatlantiques et l'environnement international*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 123-143.

[51] SIPRI Yearbook 1991, *World Armements and Disarmament*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 345.

[52] Charles-Philippe DAVID, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie,* Paris, Presses de Sciences Po, 2000, pp. 132-133.

[53] Voir en particulier Kalevi HOLSTI, *Peace and War: Armed Conflicts and*

éclatent dans ou entre pays en voie de développement. 66% de ces conflits sont des guerres civiles. Le nombre des victimes civiles ne cesse d'augmenter (de 1989 à 1998, il dépasse de 50 000 celui de la période 1946-1988). Le combat frontal entre deux armées s'effiloche au profit de guérillas. L'évolution majeure tient finalement à une diminution (non une disparition totale) des conflits interétatiques considérés comme de moins en moins acceptables et/ou rentables[54]. Chaque année le SIPRI souligne ce fait. Ainsi, en 2003, 19 conflits armés majeurs sont recensés dont deux seulement à caractère interétatique (Irak contre Coalition militaire ad hoc dirigée par les Etats-Unis et le Royaume-Uni; Inde contre Pakistan concernant le Cachemire)[55].

D'un point de vue classique, la temporalité d'un conflit armé se compose de trois phases: pré-conflictuelle (mobilisation et déplacement de combattants), conflictuelle (affrontement direct ou indirect entre les protagonistes après l'ouverture des hostilités), post-conflictuelle après la signature d'accords officiels[56]. Ce découpage demeure idéal-typique puisqu'en réalité, les conflits ne répondent pas exactement à une logique linéaire. Chaque phase apparaît comme un cycle en soi[57]. Cependant, cette simplification analytique offre un moyen d'identifier les interventions orchestrées par des tierces parties et, notamment, le phénomène de «sortie des

---

International Order. 1645-1989, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 306 et ss.; Kalevi HOLSTI, «War, Peace and the State of the State», *International Political Science Review*, vol. 16, no. 4, 1995, pp. 319-339.

[54] Sur les raisons structurelles de cette diminution des conflits interétatiques qui s'apparente sous la plume de plusieurs auteurs y compris chez Mueller comme un phénomène réversible, voir Michel FORTMAN, Jérémie GOMAND, «L'obsolescence des guerres interétatiques? Une relecture de John Mueller», *Raisons politiques*, 13, février 2003, pp. 79-96. Voir également un état des lieux du débat dans Pascal VENESSON, «Renaissance ou obsolète?», *Revue française de science politique*, 48, 3-4, juin-août 1998.

[55] Voir le chapitre du SIPRI Yearbook 2004 sur les conflits armés rédigé par Renata DWAN et Micaela GUSTAVSSON.

[56] Albert LEGAULT, *et al.*, *L'analyse comparative des conflits*, Québec, Centre québécois de Relations Internationales, 1971, pp. 9-11.

[57] Kalevi HOLSTI, *op. cit.*, p. 23.

conflits armés». Pour chacune de ces phases, des actions diplomatiques, civiles ou militaires peuvent être envisagées (voir Schéma 1). Incarnation d'une évolution tant du discours que de la pratique onusienne depuis le début des années 90, elles correspondent aux opérations de paix contemporaines, lesquelles se substituent aux opérations de maintien de la paix limitées durant la guerre froide à la préservation des cessez-le-feu[58].

Avant le déclenchement des hostilités: la démarche préventive s'articule autour de deux axes successifs ou complémentaires. Elle s'attache à aborder les causes structurelles ou potentielles par le biais d'actions proactives: redistribuer les ressources naturelles, économiques et humaines afin d'améliorer les conditions matérielles d'existence; renforcer les institutions publiques; poser des limites préalables aux moyens dont disposent les forces armées. La prévention peut se manifester dans une dimension réactive face aux causes immédiates ou dites «déclenchantes». En ce cas, les ressources diplomatiques et juridiques sont utilisées en vue d'éviter la manifestation du comportement conflictuel.

Pendant les hostilités: l'action peut présenter des objectifs à degré variable, c'est-à-dire soit une limitation dans l'intensité conflictuelle (désescalade), soit la cessation de l'affrontement grâce à la force armée (*peace inforcement*)[59] -c'est-à-dire la réactivation du chapitre VII de la Charte de San Francisco- et/ou à des moyens juridiques tels que le chapitre VI de la Charte les envisage (missions d'observation et d'enquête, médiation, arbitrage, surveillance).

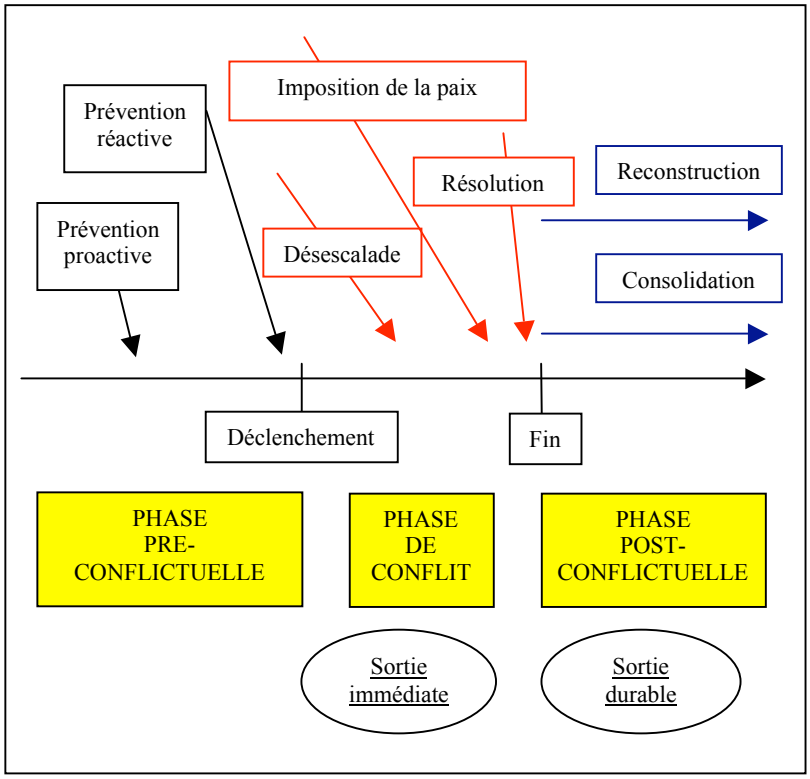
Après les hostilités: non seulement il faut aider à la reconstruction matérielle (infrastructures économiques, sociales et politiques) mais l'action de tierces parties peut se manifester via la consolidation de la paix. Il s'agit d'une «notion complexe (...), une

[58] Le lexique tend à confondre maintenant les deux termes puisque les opérations de maintien de la paix s'élargissent. Elles se définissent comme un «effort international mis en oeuvre par une force d'intervention pour encourager la fin des conflits armés ou la résolution des disputes de longue durée»; Paul DIEHL, *International Peacekeeping*, Londres, John Hopkins University Press, 1993, p. 4.

[59] Il s'agit là de l'une des propositions de Boutros BOUTROS GHALI dans son *Agenda pour la paix* publié pour la première fois en 1992.

action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités»[60]. La consolidation de la paix rejoint ici la logique préventive car elle vise à imprimer des conditions propices à une paix durable (elle anticipe sur d'éventuelles tensions sources de nouveaux affrontements).

Schéma 1
Temporalité conflictuelle et nature des interventions



[60] *Ibid.*, §21.

La «sortie des conflits armés» apparaît ici sous deux dimensions: sortie *immédiate*, sortie *vers la paix durable*. Etroite, la première se limite aux actions ayant pour finalité la cessation des hostilités (soit partielle, soit totale). Elle renvoie à la phase conflictuelle en tant que telle. Large, la seconde s'étire sur la période post-conflictuelle et a pour ambition d'établir les ressorts d'une réconciliation inscrite dans la durée. La sortie immédiate présente des affinités avec la paix négative (résolution du conflit armé) alors que la sortie durable réalise la paix positive au sens où l'entend Galtung[61].

L'Union européenne cultive plusieurs approches qui relèvent de ces deux dimensions. Refusant de privilégier une forme de réponse stratégique aux dépens d'une autre, elle affronte la complexité des phénomènes conflictuels dans une volonté de diversification qui fait toute l'originalité de son action. Javier Solana insiste sur cette pluralité de possibilités qui, d'ailleurs, ne se limite pas au champ de la sortie des conflits: «réduire le système international à l'affrontement binaire d'un groupe contre un autre, traiter les crises de la planète à partir de leur seule dimension militaire ou, inversement, tabler surtout sur le commerce et l'aide économique pour réduire les sources de conflits et pacifier le monde sont autant d'impasses. La valeur ajoutée de l'Union réside justement dans sa capacité à conjuguer toutes les facettes possibles de l'action internationale»[62].

Cette «capacité à conjuguer toutes les facettes possibles» quant à la sortie des conflits[63] contribue à l'émergence d'une culture

[61] Johan GALTUNG, «Violence, Peace and Peace Research», *Journal of Peace Research*, vol. 3, 1969, pp.167-191.

[62] Javier SOLANA, «Préface», in Nicole Gnesotto, dir., *La PESD. Les cinq premières années. De 1999 à 2004*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité, 2004, p. 7. Sur la pluralité des niveaux d'action européenne, voir Charles ZORGBIBE, *L'avenir de la sécurité internationale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 118 et ss.

[63] Nous ne prendrons pas en considération, ici, la gestion des crises de manière frontale. Sur le concept de crises, voir Michael BRECHER, «Introduction: Crisis, Conflict, War – State of the Discipline», *International Political Science Review*, vol. 17, no. 2, 1996, pp. 127-139.

stratégique européenne. D'une perspective pragmatique focalisée sur la mise en place de ressources et de moyens matériels, l'UE adopte depuis peu un discours global qui se veut source potentielle d'une doctrine spécifique. En d'autres termes, s'élabore une culture stratégique -«un ensemble de croyances, d'attitudes et de schémas de comportements à l'égard de la stratégie»[64]- européenne à l'égard de la sortie des conflits armés. Les études consacrées aux cultures stratégiques se sont jusqu'à présent concentrées sur les cultures nationales[65]. Sur le plan épistémologique, elles aboutissent à l'idée selon laquelle la culture ne détermine pas un comportement stratégique dans un sens mécanique mais qu'elle oriente et guide l'action comme le souligne Colin S. Gray. L'expérience de l'UE invite à saisir l'émergence et la spécificité d'une culture stratégique européenne au-delà du pluralisme qui caractérise les Etats membres[66]. Après avoir mis en relief les actions menées par l'UE en matière de «sortie immédiate» (I) puis de «sortie durable» (II), la troisième partie portera sur les propriétés de cette culture stratégique européenne source d'une différenciation par rapport aux Etats-Unis (III). Aboutissant à une conclusion opposée à celle défendue par Sten Rynning récemment[67], cette ultime partie interrogera également la notion d'autorité internationale que peut revêtir l'UE[68].

[64] Définition de Jack SNYDER formulée en 1977 dans son travail portant sur la culture stratégique soviétique.

[65] Voir à titre d'exemple la bibliographie K sur les cultures nationales dans Hervé COUTAU-BEGARIE, *Traité de stratégie*, Paris, Economica, 2003.

[66] Hervé COUTAU-BEGARIE, «Unité et diversité des cultures stratégiques en Europe», in Jean Klein, Patrice Buffotot, Nicole Vilboux, dir., *Vers une politique européenne de sécurité et de défense. Défis et opportunités*, Paris, ISC-Economica, 2003, p. 122. Des travaux à portée générale sur cette culture stratégique ont également fait l'objet d'une publication récente dans l'*Oxford Journal of Good Governance* en 2005 (vol. 2, 1).

[67] Sten RYNNING, «The European Union: Towards a Strategic Culture?», *Security Dialogue*, vol. 34, no. 4, December 2004, pp. 479-496.

[68] Cette question de l'autorité non appliquée à l'UE surgit à titre d'exemple sous la plume de Marcel Merle à titre général, lequel se demande si «en l'absence d'un gouvernement mondial, qui relève de l'utopie, il n'est pas d'autre autorité que celle des Etats pour endiguer les débordements d'un système aussi dépourvu de

Trouver une issue au conflit

Restreindre l'ampleur et les implications violentes d'un conflit ou bien le résoudre. Telles sont les premières actions extérieures possibles, lesquelles renvoient respectivement à la «gestion de conflits» (limiter, atténuer et contenir) et à la «résolution de conflits»[69]. L'UE possède sur ce terrain plusieurs expériences dont certaines sont antérieures à l'apparition de la PESD en 1999.

Contribuer à la désescalade

L'action la plus récente est sans conteste l'opération Artémis réalisée en République démocratique du Congo lors de l'année 2003. Engagée sur la base d'une décision du Conseil de l'UE le 5 juin (action commune 2003/423/PESC), elle représente une première à plusieurs titres. 1. Elle est autonome par rapport à l'OTAN puisqu'elle ne vise pas à remplacer des forces de l'Alliance déjà sur le terrain et qu'elle n'utilise pas les ressources militaires de l'organisation. 2. Sa réalisation témoigne d'une réactivité inédite. Face à la situation d'urgence, l'opération est enclenchée en quelques semaines. 3. Elle s'effectue en-dehors du continent européen. 4. Lancée par un Etat qui devient nation-cadre (la France), elle est endossée par l'Union en tant que telle. 5. Elle s'inscrit dans une volonté de respecter les principes de la Charte de San Francisco. En quoi consiste de manière précise cette mission?

Ravagée par une guerre civile non sans liens avec un phénomène d'ingérence de la part d'Etats voisins, la RDC est l'un des Etats africains les plus en proie à la violence sur le continent africain: ce

---

pilote qu'un bateau-ivre». Marcel MERLE, «Un système international sans territoire?», *Cultures & Conflits*, 2001, 21-22, p. 8.

[69] Sur cette distinction, Luc REYCHLER, «Cadre conceptuel», in Luc Reychler, Thania Paffenholz, dir., *Construire la paix sur le terrain. Mode d'emploi*, Bruxelles, GRIP-Complexe, 2000, p. 32.

qui a entraîné la constitution de la MONUC (Mission de l'Organisation des Nations Unies en RDC) en 1999. Au Nord-est du pays, la zone de l'Ituri est particulièrement touchée par des massacres. En 2003, des miliciens s'emparent de la ville de Bunia. Les conflits inter-ethniques s'intensifient. Deux observateurs de l'ONU sont assassinés au printemps 2003. Le 30 mai 2003, le Conseil de sécurité prend une résolution qui fixe un mandat clair à... l'UE. L'Organisation connaît l'implication de l'Union dans le processus de paix grâce à la présence d'un représentant spécial dans la région des Grands Lacs, l'adoption de positions communes ainsi que des dénonciations publiques quant aux exactions commises en Ituri. La résolution 1484 du Conseil de sécurité confie un mandat clair et circonscrit. Limité à la ville de Bunia, la force européenne sera chargée de protéger les camps de réfugiés, de sécuriser l'aéroport, d'assurer la sécurité des civils, du personnel des Nations Unies et des travailleurs humanitaires. Les objectifs sont ainsi limités dans l'espace (une ville et une seule), dans le temps (deux mois) et dans l'action. La Force européenne n'a pas vocation à résoudre le conflit mais uniquement en atténuer l'impact dans une région théâtre de massacres. Elle a cependant la possibilité de recourir à tous les moyens nécessaires, ce qui, dans le vocabulaire onusien, correspond à l'usage de la force au-delà de la stricte légitime défense. Artémis s'apparente ici à une opération de désescalade étendue à l'«imposition de la paix» dans un espace circonscrit.

Le bilan d'Artémis par rapport aux buts fixés se révèle très positif. Il illustre une volonté de coopération active entre l'UE et l'ONU, c'est-à-dire une forme de *task-sharing*: le partage des responsabilités et des actions entre deux organisations internationales qui agissent à l'intérieur d'un même conflit intraétatique en vue du maintien de la paix et de la résolution pacifique de ce conflit[70]. Cette opération a permis également de

[70] Hugo LOISEAU, «L'ONU, l'OEA et le task-sharing lors du processus de paix au Guatemala de 1987 à 1996», Colloque de l'Association canadienne de Science politique, Sherbrooke, juin 1999. http://www.iqhei.ulaval.ca/maintienpaix/analysehl.html. Le task-sharing ne s'apparente pas à de la sous-traitance au sens strict mais à une forme de

mettre en évidence des difficultés opérationnelles liées à la projection de forces sur un territoire éloigné de plusieurs milliers de kilomètres, notamment les besoins en matière de transports et les communications (l'action fut facilitée du fait que la France était nation-cadre et que le principal contingent dépêché était français mais la question du vecteur et des normes à utiliser dans l'avenir se pose avec un élargissement potentiel des partenaires)[71]. Enfin, Artémis a introduit de manière pertinente un nouveau référent militaire après celui du Headline Goal parvenu à efficience en 2003[72]: celui de *battle-troup* au format réduit (entre 1500 et 2000 individus).

Contribuer à la résolution

Le règlement des conflits envisagé par l'UE ne s'insère pas dans une logique de diplomatie coercitive, laquelle réside dans une menace et/ou un emploi de la force volontairement limité et graduel de la puissance militaire afin de persuader un adversaire de mettre un terme à une action en cours, de revenir au *statu quo ante* par rapport à une action déjà accomplie ou d'initier une action que cet adversaire juge indésirable. Avec la diplomatie coercitive, on peut à tout moment plonger dans la guerre comme le révèlent les choix stratégiques américains de l'administration Bush Jr. L'Union préfère adopter une approche large en usant des ressources qu'elle possède (de l'économique au juridique). Une illustration de cette méthode tient au rôle de l'UE dans le conflit israëlo-palestinien. Outre des déclarations de tempérance qui peuvent parfois avoir des impacts symboliques[73], l'organisation cherche à faciliter le dialogue

---

partenariat. Sur la sous-traitance des opérations de paix, voir Jocelyn COULON, *Guide du maintien de la paix*, Montréal, Athéna Editions, 2003, pp. 31-33.

[71] Gustav LINDSTROM, «Les opérations: la défense en action», in Nicole Gnesotto, dir., *op. cit.*, p. 135.

[72] Entre 60 000 et 80 000 hommes mobilisables en 60 jours pour une durée d'un an avec appui logistique.

[73] Celle de Berlin le 24 mars 1999 résonne comme une déclaration «Balfour»

entre les protagonistes grâce au processus de Barcelone (1995), une coopération économique avec les différents Etats de la région, l'implication après la seconde Intifada de Javier Solana dans les négociations orchestrées par le Quartet[74].

Toutefois, l'exemple israëlo-palestinien comprend des limites. Non seulement l'Union ne parvient pas à peser de manière significative dans les tractations diplomatiques face aux Etats-Unis mais elle présente des disparités. Ici, l'application de deux concepts utilisés dans le but d'apprécier les politiques européennes de développement peuvent faire l'objet d'une application: la consistance –qui correspond à la complémentarité entre politiques nationales et politiques communautaires (est-ce que les politiques bilatérales mises en place par les Etats membres appuient et renforcent les objectifs des politiques communautaires ou bien est-ce qu'elles les freinent?)– et la cohérence, laquelle renvoie au processus décisionnel interne à l'UE mais également à l'articulation entre les différentes institutions de l'UE dans la mise en oeuvre de la décision. Degré de cohérence et de consistance permettent de juger l'unité d'action de l'UE dans un domaine donné. En ce qui concerne le conflit israëlo-palestinien, la politique engagée laisse apparaître une consistance faible (liens bilatéraux divers qui témoignent d'une main tendue vers Israël ou de critiques) et une cohérence relative. Celle-ci tient, notamment, à la rotation des présidences (le processus de paix ne représente pas une préoccupation constante et communément partagée par les Etats).

Construire la paix dans la durée

Deux interventions post-conflictuelles peuvent être engagées: la reconstruction matérielle d'une part et la consolidation de la paix d'autre part. Là encore, l'UE possède des moyens et des

---

en faveur des Palestiniens puisqu'elle soutient la réalisation d'un Etat souverain palestinien démocratique, viable et pacifique.

[74] European Union, «The EU & the Middle East Peace Process», External Relations. http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/index.htm.

expériences propres en vue de remporter une victoire durable en faveur de la paix. Elle vérifie l'idée selon laquelle «s'il est toujours possible de faire la guerre contre l'avis des institutions internationales, il devient désormais pratiquement impossible de se passer d'elles pour faire la paix»[75].

Participer à la reconstruction

L'UE a une tradition d'engagement dans le domaine de la reconstruction qui s'inscrit dans le prolongement de son image de «puissance civile». Dans l'après-guerre froide, de nombreux exemples illustrent cette action concrète comme en témoigne le cas kosovar. En juin 1999 lors du Conseil européen de Cologne, l'UE exprime sa volonté de jouer un rôle de premier plan dans les efforts de reconstruction au Kosovo. Déjà présente par l'intermédiaire d'une aide humanitaire financée par ECHO (Office Humanitaire de la Communauté Européenne)[76], l'Union crée un organe spécialement chargé à l'issue du conflit d'élaborer des programmes en vue de la reconstruction matérielle: TAFKO (Task Force European for Kosovo). Plusieurs programmes verront ainsi le jour relayés par l'Agence européenne de la reconstruction née en 2000 dont la mission est d'assurer la transition de l'aide d'urgence vers l'aide à la reconstruction et le développement:

- assurer les besoins en énergie tant du point de vue de la production que de l'acheminement
- garantir la réhabilitation et la reconstruction de logements (8500)
- reconstruire les infrastructures agricoles (modernisation des moyens de production, promotion du secteur privé dans les zones

[75] Guillaume DEVIN, *Faire la paix. La part des institutions internationales*, Paris, Pepper, 2005, p. 17.

[76] Cette aide se prolonge après le conflit sur le plan alimentaire (notamment l'approvisionnement en eau) et l'accès à des services sociaux de base. Aux yeux de Louis Michel, Commissaire à l'aide humanitaire et au développement, l'UE a besoin des ONG afin de mettre en oeuvre ses choix puisqu'elle n'a pas les capacités logistiques suffisantes pour les réaliser elle-même.

rurales). Des subventions à l'investissement complètent le dispositif, en 2000, dans ce secteur

- rétablir les communications et les transports (reconstruction des routes, des ponts). L'Agence finance également une plate-forme multimodale rail-route, en 2000, de 6 millions d'Euros
- aider à la constitution d'un système bancaire moderne et efficace qui contribue à la stabilité financière.

Mais les champs institutionnels et sociaux ne sont pas relégués au second plan. Ils représentent un terrain complémentaire sur lequel l'Union s'investit. Ici, l'action européenne se décline autour de trois axes: la réforme de l'administration afin d'atteindre le niveau de l'acquis communautaire, la modernisation du système de santé via la réhabilitation d'hôpitaux (celui de Mitrovica tout particulièrement) mais aussi des aides à la formation médicale ainsi qu'à l'aide technique, la transformation des structures judiciaires (équiper et moderniser les institutions de justice; apporter une aide juridique pour les pauvres). L'ensemble de ces actions tant matérielles qu'institutionnelles financent 70% de la reconstruction totale. Il s'insère dans le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est adopté en juillet 1999. Initié par Joschka Fischer et relayé par d'autres Organisations régionales comme l'OSCE et le Conseil de l'Europe, ce pacte s'articule autour de trois objectifs: stabilisation, développement économique et rétablissement de l'institution démocratique. L'Union a la principale charge des deux derniers alors que l'OTAN assume le premier. Cette division des tâches révèle à l'époque une spécialisation de l'Union dans les domaines civil et économique.

Consolider la paix

Basé sur la reconstruction, le processus de consolidation a pour ambition de transformer un contexte conflictuel en contexte pacifique durable. Il incorpore en son sein des mesures de stabilisation et de démocratisation nécessaires au travail de réconciliation entre anciens combattants. La «consolidation de la paix» renvoie à la fabrication de structures politiques qui renforcent

le lien social et les interdépendances (state-building ou nation-building). Elle fait l'objet de vives critiques, en particulier du côté des réalistes en Relations internationales fort sceptiques sur les vertus tant heuristiques que pratiques d'un tel concept[77]. Les transitions sécuritaire, démocratique et économique incarnent des périodes d'incertitudes où le retour de l'instabilité voire du conflit sont toujours de mise. Toutefois, renoncer à la consolidation de la paix constitue un risque plus grand que l'inaction: «si la communauté internationale se résignait aujourd'hui en mettant un terme à l'ensemble de ces missions, elle conduirait à l'avènement d'un monde encore plus fragmenté et sans aucun doute plus violent»[78]. C'est ce à quoi s'emploie l'Union comme le révèlent plusieurs opérations qui visent la stabilisation sécuritaire mais aussi le développement démocratique par le biais de mesures en faveur de l'Etat de droit.

En matière de transition sécuritaire, l'Union innove et ouvre un nouvel espace d'intervention. Jusqu'à l'expérience au Kosovo au cours de laquelle elle a subi plusieurs échecs tant du point de vue diplomatique (échec de la conférence de Rambouillet) que stratégique (comportement suiviste et sans réelle autonomie par rapport aux Etats-Unis dans le déroulement des opérations), l'UE est cantonnée dans le civil et l'économique. Une fonction de «portefeuille» et non de protecteur ou initiateur militaire. La prise de conscience s'est traduite par des décisions qui ont abouti à la mise en oeuvre de deux missions: Concordia en ARYM (Ancienne République Yougoslave de Macédoine) et Althéa en Bosnie-Herzégovine.

Après son détachement de la Fédération en 1991, l'ARYM cherche à préserver son existence politique pour ne pas dire sa viabilité tout court sur le plan économique. L'intervention au Kosovo déstabilise cet Etat qui, pluriethnique, comprend une forte minorité albanaise. En 2001, plusieurs membres de l'Armée de Libération du Kosovo (ALK) se réfugient sur le territoire. Des

[77] Charles-Philippe DAVID, *op. cit.*, pp. 403-405.

[78] Jean-Jacques ROCHE, Charles-Philippe DAVID, *Théories de la sécurité*, Paris, Montchrestien, 2004, p. 129.

affrontements avec l'armée nationale se produisent sur fond de tensions entre droit à l'autodétermination des Albanais et respect de l'intangibilité des frontières (tensions récurrentes depuis l'effondrement de la Fédération au début des années 90). Le conflit en Macédoine surgit dès lors comme prolongement des combats au Kosovo. L'OTAN engage des forces à travers deux missions: 'Moisson essentielle' et 'Renard roux' en 2001. La première se constitue de 3500 soldats ayant pour fonction de collecter les armes de l'ALK. La seconde a comme objectif de protéger les observateurs civils de l'UE (mandat renouvelé trois fois en 2002). Dans le courant de l'année 2002, l'Union émet le désir de prendre le relais militaire de l'OTAN. Le cadre juridique de l'accord «Berlin plus» entre les deux organisations permet un passage de témoins[79]. Les réserves grecques et turques levées, l'opération Concordia avec moyens et parapluie otaniens est engagée officiellement par décision du Conseil européen du 27 janvier 2003 (action commune 2003/92/PESC). Tous les Etats de l'Union exceptés l'Irlande et le Danemark ont contribué par l'envoi de 350 militaires à la réalisation de cette mission. Neutralisation, déminage mais aussi surveillance sur la base de patrouilles constituent l'essentiel de Concordia. En juillet 2003, le mandat est prolongé jusqu'en décembre de la même année. Preuve de la réactivité et de l'implication européenne, l'Eufor (force composée d'Espagnols, de Français, d'Italiens et de Portugais qui assure des missions humanitaires et de maintien de la paix en Méditerranée) offre ses services de pilotage suite à la volonté française de ne plus être nation-cadre durant l'été 2003. Son bilan est positif grâce à une grande acceptation de la part des populations[80]. Le schéma d'Althéa

[79] Berlin plus renvoie à une série d'accords. En 1996, l'OTAN autorise de mettre à disposition ses moyens et ses capacités pour les opérations menées par l'UEO. En 1999, l'OTAN prévoit cette mise à disposition au profit de l'UE. C'est au sommet de Prague, qui entérine un partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN, que le dispositif Berlin plus parvient à sa formulation la plus complète.

[80] Josiane TERCINET, «La prise en charge par l'Union européenne du maintien de la paix en Macédoine, au Congo et... au-delà?», in Josiane Tercinet, dir., *Les relations transatlantiques et l'environnement international*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 248.

qui résulte d'une décision du Conseil en juillet 2004 présente des traits convergents avec Concordia. Il s'agit là encore d'assurer la relève des forces otaniennes impliquées sur le terrain depuis 1995. En d'autres termes, sa finalité à court terme réside dans la mise en oeuvre des Accords de Dayton et, par là, stabiliser un contexte politique qui permettra d'atteindre les objectifs fixés dans l'accord de stabilisation et d'association signé avec l'UE. Toutefois, le mandat conféré à la mission ne se limite pas à cette dimension. Il prévoit à long terme, l'apparition d'une Bosnie-Herzégovine stable, viable, pacifique et multiethnique coopérant avec ses voisins et se dirigeant de manière irréversible vers le statut de membre de l'Union.

Sur le plan de la transition démocratique dont les bases légales apparaissent au titre des objectifs de la PESC (article 11, § 1 Traité UE), l'UE possède une expérience conséquente à travers l'appui aux processus électoraux (Afrique du Sud, Cisjordanie), l'aide aux médias indépendants (Serbie jusqu'à la chute de Milosevic). En 2001, le Commissaire aux relations extérieures Chris Patten entend élargir les instruments d'intervention en apportant une aide au secteur sécuritaire: «il arrive que la stabilité démocratique soit mise en danger par une trop grande faiblesse des forces de sécurité (police, armée) ou, au contraire, par leur trop grande force et leur trop forte emprise sur la société. C'est pourquoi, et bien que les expériences de coopération dans ce domaine soient encore limitées, la Commission souhaite apporter son soutien aux réformes entreprises dans le secteur de la sécurité, par exemple en finançant des activités de formation aux droits de l'homme pour les militaires ou les policiers»[81]. Plusieurs missions récentes prouvent cet engagement en matière de «stabilité structurelle»: la Mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine (MPUE), l'opération Proxima en Macédoine (ARYM) et la mission de police à Kinshasa (EUPOL Kinshasa) en RDC. Résultant de la décision du Conseil en date du 11 mars 2002, la MPUE succède au Groupe international de Police (GIP) des Nations Unies qui préservait la stabilité depuis

[81] Chris PATTEN, «Prévention des conflits et gestion des crises: une contribution européenne», *Politique étrangère*, 3, 2001, p. 652.

1995 suite aux Accords de Dayton. Plus de cinq cent personnes ont quatre objectifs à remplir: contribuer à l'indépendance et à la responsabilisation de la police, lutter contre le crime organisé et la corruption, garantir la viabilité financière de la police locale, établir des institutions et créer des capacités (dans la gestion de l'appareil policier, dans les procédures de recrutement et les activités de renseignement). Elle se heurte à des obstacles internes comme des pratiques politiques peu transparentes ou un manque de coopération juridique de la part des élites[82]. Ces difficultés qui ne sont pas le propre de l'Union révèlent l'ampleur des transformations à réaliser dans une période post-conflictuelle.

La seconde mission en ARYM est lancée en mars 2003 sur demande du gouvernement macédonien: Proxima. D'une durée d'un an, elle vise à maintenir l'application de l'accord-cadre d'Ohrid, soit la consolidation de l'ordre public dont la lutte contre la criminalité organisée, la mise en oeuvre de la réforme globale du Ministère de l'intérieur, la transition vers une police des frontières, l'instauration de relations confiantes avec la population, le renforcement de la coopération avec les Etats voisins dans le domaine policier. Cette mission purement civile s'effectue sans aucun lien avec l'OTAN.

Enfin, en octobre 2003, le gouvernement de la RDC dépose une demande officielle auprès de l'Union afin que celle-ci procure une assistance dans le domaine policier. Cette contribution de l'Union a pour finalité de protéger les institutions étatiques et de renforcer la sécurité intérieure. En décembre de la même année, une action commune fixe les termes d'EUPOL Kinshasa laquelle se met en place en mars 2005. Le 2 mai, le Conseil décide d'entreprendre une mission complémentaire afin de livrer assistance et conseils quant aux réformes dans le secteur sécuritaire (2005/355/CFSP): l'UESEC RD Congo.

L'UE s'investit également en Irak. Il s'agit d'EUJUST LEX (EU integrated rule of law mission for Iraq). Issue d'une décision prise par le Conseil le 7 mars 2005, cette mission d'un an doit former des

[82] Catherine KOUYOUDJIAN, «La mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine», in Josiane Tercinet, dir., *op. cit.*, p. 237.

magistrats, du personnel policier et pénitencier en matière de gestion mais aussi d'investigation criminelles (un total de 770 individus). Cette mission rend compte des nombreuses attentes exprimées à l'égard de l'organisation. Ce phénomène donne crédit à la thèse de Christopher Hill (*capability-expectations gap*) dans une perspective positive, c'est-à-dire une réduction de l'écart entre attentes internationales dont l'UE est investie et le potentiel d'action internationale de celle-ci[83].

L'UE agit finalement sur les trois dimensions de la transition post-conflit: économique, démocratique et, plus récemment, sécuritaire sur deux plans complémentaires (celui de la réforme du secteur sécuritaire et celui de la protection militaire). Par là, elle se veut acteur global dans les périodes qui suivent les conflits armés. En d'autres termes, elle ne vise pas la simple reconstruction matérielle mais ambitionne d'instaurer un cadre de vie qui rendrait plus difficile l'irruption de nouveaux affrontements. Cette superposition d'actions constitue un trait de caractère récurrent. A titre d'illustration, suite à l'intervention militaire de 2001 en Afghanistan, l'UE a assumé des actions de reconstruction au titre de principal bailleur de fonds. Dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la culture, des programmes ont fait l'objet de financement[84]. Parallèlement, l'UE appuie la première élection présidentielle grâce à une mission de soutien et d'observation.

Vers une culture stratégique européenne en sortie de conflits armés

Issues d'une posture pragmatique, ces actions en matière de sortie «durable» composent aujourd'hui l'un des aspects le plus consensuel entre membres de l'UE quant au rôle extérieur de l'organisation: à savoir les missions de Petersberg (missions

[83] Voir l'article de Christopher HILL, in *Journal of Common Market Studies*, 31, 3, septembre 1993.

[84] Zalmai HAQUANI, «L'Union européenne et la reconstruction de l'Afghanistan», *Les Cahiers du CREMOC*, 2002, p. 39. http://www.cremoc.org/articles/afue.pdf

humanitaires et d'évacuation, de maintien de la paix, de forces de combat pour la gestion des crises y compris les missions de rétablissement de la paix)[85]. Depuis 2003, elles s'inscrivent dans une culture stratégique *formulée dans un discours* qui prend une *direction doctrinale*. L'examen de la Stratégie Européenne de Sécurité (SES) adoptée par le Conseil en décembre 2003[86] ainsi que le rapport intitulé «Une doctrine de sécurité humaine pour l'Europe» rédigé par le Groupe de Barcelone sur les capacités de sécurité européenne[87] et visant à la mise en oeuvre de la SES rendent compte de ces caractéristiques[88].

[85] Missions adoptées en 1992 par l'UEO et incorporées dans le Traité d'Amsterdam en 1997 (voir article 17 §2).

[86] Cette Stratégie symbolise une réconciliation entre membres de l'UE après la crise suscitée par l'intervention militaire en Irak. Elle se veut une carte d'identité stratégique de l'Union, un bréviaire pour un acteur de sécurité global et crédible «aussi vigilant à l'égard du terrorisme et de la prolifération des ADM qu'à l'égard des sources plus traditionnelles d'instabilité –les conflits régionaux, la déliquescence des Etats, la grande criminalité organisée– d'autant que ces différentes formes de menaces s'alimentent l'une l'autre dans de nombreuses régions du monde». Javier SOLANA, «Préface» in Nicole Gnesotto, *op. cit.*, p. 7.

[87] Treize personnalités participèrent à la rédaction de son rapport qui propose une doctrine articulée autour de sept principes (primauté des droits de l'homme, autorité politique claire, multilatéralisme, approche «bottom-up», préoccupations régionales, l'usage d'instruments légaux, usage approprié des forces), la constitution d'une Force de Sécurité humaine (15 000 personnes dont l'action pourrait faire l'objet d'un soutien grâce au service volontaire en Sécurité humaine), un cadre légal qui préside aux interventions. Le Groupe de Venusberg rédigea également en 2004 un rapport sur les capacités (*A European Defence Strategy*) mais dont l'esprit semble beaucoup plus marqué par le mimétisme américain.

[88] Ces deux documents n'ont pas la même valeur juridique puisque le premier fut acté par le Conseil alors que le second représente un base potentielle qui n'est pas encore entérinée de manière officielle par les Etats membres. Ce recentrage permet de localiser une première source de la culture stratégique européenne à l'égard de la sortie des conflits: celle des institutions européennes. Il méritera des analyses complémentaires du point de vue des gouvernants nationaux ainsi que des populations.

Des propriétés explicites sources de différenciation

La première propriété correspond au refus de la méthode séquentielle. Les expériences en RDC ou en Macédoine témoignent de ce fait. Parallèlement à l'action militaire, Javier Solana relance les protagonistes congolais et les invite à la négociation. Il défend dans un rapport déposé au Conseil de Sécurité le 18 juillet 2003 la nécessité d'élargir les moyens d'action de la MONUC afin que celle-ci puisse bénéficier des mesures d'imposition de la paix. Le Conseil suivra d'ailleurs ces recommandations dans ses résolutions 1493 du 28 juillet et 1501 du 28 août. A l'occasion de cette mission, l'UE «conduit à Bunia une véritable opération d'imposition de la paix, donne des leçons de maintien de la paix aux Nations Unies et combine selon sa touche personnelle action politique, action de consolidation de la paix (financièrement et techniquement) et désormais action militaire dure»[89]. C'est le cas également en ARYM. Le 9 avril 2001 à Luxembourg, l'UE signe avec la Macédoine un accord de stabilité et d'association qui renforce les liens en vue d'établir et maintenir la démocratie ainsi que l'état de droit, d'assurer le respect des minorités et des droits de l'homme tout en favorisant la relance économique. En 2003, une enveloppe de 38,5 millions d'Euros est accordée dans la continuité de l'accord précédent. Elle incorpore également des aides en vue de contribuer à la renaissance d'une société civile.

La doctrine formulée dans le rapport de Barcelone transforme ce caractère «intégré» en principe «d'approche holistique» qui couvre les différentes phases d'un conflit[90]. Responsable et animatrice du groupe de Barcelone, Mary Kaldor considère que cette conjugaison des efforts qui remet en question la démarche «étapiste»[91]

[89] Josiane TERCINET, «La prise en charge par l'Union européenne du maintien de la paix en Macédoine, au Congo et... au-delà ?», in Josiane Tercinet, dir., *op. cit.,* p. 254.

[90] Groupe de Barcelone, *Une doctrine de sécurité humaine pour l'Europe*, Rapport déposé auprès du Haut Représentant à la PESC, septembre 2004, p. 11 et p. 14. http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Human%20Security%20Report%20Full.pdf.

[91] Une telle démarche fait l'objet depuis plusieurs années d'une critique. La

représente une nécessité: «il est souvent difficile de séparer distinctement les différentes phases d'un conflit, car il n'y a pas de début et de fin nets, et les causes du conflit, –la peur, la haine, l'économie criminalisée, la faiblesse et l'illégitimité des Etats, l'existence de seigneurs de la guerre et de groupes paramilitaires– sont surtout exacerbées pendant et après les périodes de violence (...) Les principes de sécurité humaine devraient donc s'appliquer à un continuum de phases présentant un degré de violence variable et combiner des éléments de prévention et de reconstruction»[92].

Cette approche intégrée n'est pas nouvelle. Elle apparaît déjà dans la Communication relative à la Prévention des Conflits présentée le 11 avril 2001 par la Commission[93]. La stabilité structurelle dans les pays à risque ne pourra surgir qu'à la condition de combiner un spectre large d'interventions qui relèvent de domaines distincts mais complémentaires: développement économique, démocratie et Etat de droit, respect de l'environnement, équité sociale, soutien aux médias indépendants, institutions politiques solides... Le but poursuivi consiste à incorporer la prévention des conflits à tous les niveaux de l'action extérieure menée par l'UE (que ce soit sur le plan d'une politique en particulier –développement, commerce– ou sur une thématique

---

tendance est soit partielle in Edward MOXON-BROWNE, dir., *A Future of Peacekeeping?,* New York, St Martin's Press, 1998 et William ZARTMANN, Lewis RASMUSSEN, dir., *Peacemaking in International Conflict, Methods & Techniques*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1997; soit clairement affichée de façon intégrale chez David LAST, *Theory, doctrine and Practice of Conflict De-Escalation in Peacekeeping Operations*, Comwallis, The Canadian-Peacekeeping Press 1997. Voir sur ces sources théoriques, Manon TESSIER, «Le maintien de la paix: de la théorie et des acquis pratiques», *Etudes internationales*, vol. XXX, no.1, mars 1999.

[92] Mary KALDOR, *Courrier de la planète*, http://www.courrierdelaplanete.org/74/article4.html

[93] Communication sur la Prévention des conflits, Com2001_211_fr.pdf. Pour une présentation analytique et évaluative des actions de prévention menées par l'UE voir Félix NKUNDABAGENZI, Valérie PECLOW, Caroline PAILHE, *L'UE et la prévention des conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur*, Bruxelles, Rapport du GRIP, 2002/2, pp. 10-12.

transversale comme la drogue, les armes légères, les ressources naturelles, le trafic d'êtres humains...). L'agenda actuel applique cette démarche à l'ensemble des opérations (des causes structurelles des différends à la consolidation de la paix en passant par la gestion des conflits).

La seconde propriété tient à la volonté d'agir dans un cadre multilatéral. Soulignée par la Stratégie de 2003, elle est reformulée dans la doctrine du groupe de Barcelone[94]. Là encore, elle entérine une pratique déjà existante de *task-sharing* dans la sortie des conflits: que celle-ci soit à portée immédiate ou bien durable. L'ancien Commissaire aux Relations extérieures Chris Patten insistait en 2001 sur cet aspect qui permet de partager le coût de l'action collective: «il faut certes rester lucide sur nos ambitions: l'Union ne peut pas, seule, s'impliquer dans tous les conflits et doit promouvoir une sorte de division du travail avec les organisations multilatérales mondiales (Nations Unies au premier chef) et régionales»[95]. Cette logique du multilatéralisme peut donner lieu à la mise en place de dispositifs qui favorisent l'action des organisations régionales plus directement impliquées sur le terrain. Ainsi, la *Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique* (Décision 3/2003/CE du Conseil des Ministres du 11 décembre 2003)[96]a permis le financement d'une mission engagée par l'Union Africaine au Darfour.

Cette culture stratégique quant à la sortie des conflits[97] imprime l'idée selon laquelle la finalité de l'action européenne ne se limite pas à la protection d'un territoire[98]. Elle a pour ambition de déployer

[94] Groupe de Barcelone*, op. cit.,* p. 11.

[95] Chris PATTEN, *op. cit*., p. 656.

[96] Une enveloppe de 250 millions d'Euros provenant du Fonds européen de développement. Elle assure les coûts des forces de maintien de la paix dans un ou plusieurs pays africains (transport des troupes, séjour, développement des capacités...).

[97] On retrouve les deux propriétés susdécrites dans la position commune 2004/85/PESC du Conseil (26 janvier 2004) sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique.

[98] Ainsi, devant l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN) en novembre 1999, Alain RICHARD déclare: «L'Europe de la défense que nous

des missions de paix dans un espace ouvert. Cette flexibilité des théâtres d'intervention répond à un diagnostic selon lequel le concept d'autodéfense traditionnel est obsolète. Prévenir des menaces éloignées mais dont la portée peut rejaillir rapidement sur le territoire de l'Union contribue à localiser la première ligne de défense bien au-delà des frontières européennes. Un tel choix ne signifie pas une adhésion à la guerre préventive dont les principes font plus qu'écorner la préemption reconnue par le droit international public. Il révèle une différenciation avec la culture stratégique américaine.

Est-ce là le prélude à l'élaboration d'un modèle «humaniste européen» opposé à un modèle «matérialiste américain» comme le suggère Hervé Couteau-Bégarie à la suite de Virgilio Ilari[99] ? La dimension technicienne est nécessaire aujourd'hui. Les Etats-Unis excellent dans ce registre grâce à leur supériorité technique et leur conviction profonde que son application permet de résoudre tous les problèmes stratégiques[100]. Cependant, le recours au technologique ne garantit pas la victoire de la paix dans la période post-conflictuelle. Il comprend de sérieuses limites comme le suggère l'expérience irakienne. L'UE a les moyens d'insuffler une alternative à la Révolution dans les Affaires Militaires en incorporant dans ses ressources des éléments distincts. Elle éviterait de subir les appels au mimétisme que scandent les sirènes du fossé transatlantique. Les perspectives en matière de sortie des conflits en

---

voulons construire à partir de la mise en place d'une dimension de défense dans l'Union européenne ne sera pas une forteresse».

[99] Hervé COUTAU-BEGARIE, «Unité et diversité des cultures stratégiques en Europe», *op.cit.*, pp. 126-128. On peut considérer que l'approche par la base (au plus proche des individus) qui ne vise pas à obtenir une victoire militaire mais qui s'oriente vers la restauration d'un état de droit s'inscrit dans ce type de culture. Geneviève SCHMEDER, «Sécurité humaine: une nouvelle doctrine pour l'Europe», *Futuribles*, avril 2005, 307, p. 19.

[100] Cette conviction fait l'apologie de la machine, laquelle se manifeste dans la manière d'être américaine selon Henri THOMAS: «en Amérique, on n'est jamais dans l'intimité (...) de l'être. Le point de vue est devenu celui de la machine: produire et consommer, produire pour consommer, et réciproquement» (*De profundis Americae*).

sont une part intégrante. Aujourd'hui, l'enjeu tient plus à la robustesse de cette culture stratégique qu'à son élaboration et son expression. A l'échelle européenne, cette robustesse s'évalue à l'aune du comportement des Etats à l'égard des Etats-Unis: c'est-à-dire au «*degré de bandwagoning*». Aux yeux de Barry Posen, l'UE va devenir un allié moins docile pour la superpuissance américaine et c'est là une question majeure pour l'*hegemon*[101].

L'expression d'une autorité internationale?

En 1942, Alexandre Kojève rédige un opuscule sur la notion d'autorité dont les éléments constitutifs préfigurent son *Esquisse de la Phénoménologie du Droit*. Cet ouvrage définit l'autorité comme la possibilité qu'a un agent d'agir sur les autres sans que ces derniers réagissent sur lui tout en étant capables de le faire. L'agent peut changer le donné humain extérieur sans contrecoup[102]. L'analyse du phénomène d'autorité distingue quatre sources possibles:

- le père sur l'enfant mais aussi des variantes comme l'autorité de la tradition ou du mort sur les vivants. La cause incarne la source de ce type d'autorité.
- le maître sur l'esclave (du noble sur le vilain, de l'homme sur la femme, du vainqueur sur le vaincu). Cette seconde source dont Hegel a mis en relief les caractères renvoie à l'idée de risque engagé par l'agent pour exister.
- le chef sur la bande mais aussi le supérieur hiérarchique sur le subordonné, le professeur sur l'élève. Formulé la première fois par Aristote, ce type d'autorité puise dans la capacité d'un individu à concevoir un projet capable de projeter plus loin vers l'avenir le groupe.

[101] Barry POSEN, «ESDP and the Structure of World Power», *The International Spectator*, 1/2004, p. 17.

[102] Alexandre KOJEVE, *La notion de l'autorité*, Paris, Gallimard, 2004, pp. 58-59.

- le juge sur les parties. Cette autorité est le propre des arbitres ou des contrôleurs. Elle se fonde sur l'équité et le respect de la justice.

Kojève livre quatre idées afin de saisir les spécificités de l'autorité. Les types d'autorité n'apparaissent jamais à l'état pur mais sous les traits d'un agrégat de composantes. Ils peuvent conduire à l'expression d'une autorité absolue (ne suscitant aucune réaction) ou d'une autorité toute relative (les actes engendrent parfois une réaction sous la forme de doute ou de discussion). L'autorité résulte d'une transmission. Elle n'est donc pas liée à une genèse. Enfin, si l'autorité est apparentée à la notion de Droit (pouvoir faire quelque chose sans rencontrer d'opposition ou de réaction), elle n'en est pas un synonyme. L'autorité exclut la force, alors que le droit l'implique et la présuppose tout en étant autre chose qu'elle[103]. Autrement dit: «il ne faut rien faire pour exercer l'Autorité»[104].

L'UE peut-elle faire autorité en matière de sortie de conflits, c'est-à-dire exprimer une autorité-projet sur l'avenir en raison de sa propre expérience historique articulée à une autorité-justice? Des traces discursives surgissent, notamment sous la plume de Javier Solana. L'identité du sang versé incarne le noyau d'une dynamique européenne qui se diffuse maintenant à l'extérieur: «L'Union européenne a été conçue et construite, il y a cinquante ans, avec comme ambition politique majeure d'éradiquer définitivement la guerre et la violence dans les relations entre les membres de la famille européenne. Elle s'est nourrie d'un traumatisme profond face aux excès et aux dérives de la puissance militaire, elle s'est épanouie pendant des décennies dans la conviction que des processus d'intégration multiples, entre les différentes nations européennes, étaient la meilleure formule possible pour assurer la stabilité et la sécurité de chacune d'entre elles. Et le succès a été au rendez-vous. C'est aujourd'hui sur la base de cet acquis historique fondamental que l'Union souhaite projeter à l'extérieur la stabilité qu'elle a patiemment construite à l'intérieur, en ajoutant à ses

[103] *Ibid.*, p. 60.
[104] *Ibid.*, p. 61.

compétences traditionnelles une politique de sécurité commune; c'est la raison pour laquelle elle veut désormais promouvoir dans le système international, une stratégie de sécurité européenne, fondée sur des valeurs, des normes, des capacités partagées entre les 25. En aucun cas, cette nouvelle responsabilité de l'Union ne l'éloigne du projet européen initial fondé sur les valeurs de paix, de droit de justice et de démocratie. Ma conviction est tout le contraire: ce sont ces valeurs mêmes que l'Union incarne et cherche à promouvoir dans son action internationale, que ce soit dans les Balkans, au Moyen-Orient, en Afrique ou à l'égard de l'Irak»[105].

Cette perspective rend compte d'un processus fort différent de celui qui a présidé à la constitution des Etats nationaux[106]. Elle peut avoir d'autant plus de poids que la mondialisation représente «l'extension à l'humanité unifiée de traits émergés dans une civilisation particulière, celle de l'Europe»[107]. La modernité et ses conséquences éprouvées par les Européens offrent à ces derniers la possibilité de faire valoir une expérience nouvelle en matière politique. Toutefois, trace de cette «autorité européenne» ne signifie pas existence du phénomène dans son intégralité. Quatre interrogations pèsent sur l'expression d'une autorité internationale par l'UE au-delà du discursif. Elles sont autant de défis à relever.

[105] Javier SOLANA, «Préface», *op. cit.*, p. 11. Voir également l'exposé des motifs rédigé par Chris PATTEN en avril 2001 à l'occasion de la Communication sur la Prévention des conflits: «L'UE peut contribuer véritablement à la paix et la stabilité dans le monde, non seulement parce qu'elle est un acteur majeur sur la scène internationale et le premier donateur d'aide, mais plus encore parce que elle-même est née d'une guerre, et est une entreprise de prévention des conflits. La quête de la paix est une raison d'être de notre Union».

[106] Sur les dangers liés au transfert des principes stato-nationaux à l'échelle européenne, voir à titre d'exemple, Jean-Marc FERRY, *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000.

[107] Jean BAECHLER, «La mondialisation politique», dans Jean Baechler, dir., *Aspects de la mondialisation politique*, Paris, PUF, 2003, p. 5.

Une autorité européenne peut-elle s'exercer sur des protagonistes parfois récalcitrants?

Faire autorité suppose respect de la part des agents extérieurs. Or, quand bien même des demandes sont formulées afin que l'UE intervienne pour la résolution de conflits, le degré d'acceptation par les protagonistes est variable. L'existence de *spoilers* le détermine. Durant l'été 2001 par exemple, plusieurs manifestations se produisent en ARYM contre l'UE. Plus significatif encore, le cas colombien rend compte à la fois d'une spécificité européenne en matière de sortie immédiate des conflits mais aussi de ses limites. L'intérêt européen pour cet Etat repose sur une critique du Plan Colombie élaboré par l'administration américaine en 2000. L'Union exprime des réserves à l'encontre d'un projet purement militaire contre le trafic de drogue et dont les fondements demeurent étriqués puisque focalisés sur le renforcement des capacités policières de l'Etat. Elle propose une autre méthode: «une politique non militariste, conjuguant neutralité, transparence, participation de la société civile et engagement des acteurs présents autour de la table de négociations»[108]. Ce choix récolta des fruits puisque plusieurs rencontres eurent lieu en Europe entre les FARC, le gouvernement colombien ainsi que des membres de la société civile. Néanmoins, il ne parvint pas à un accord entre les parties. Pire, l'UE ne put empêcher la rupture des négociations en février 2002, ce qui contribua à l'effacement européen au profit d'une politique américaine radicalisée par l'effet 11 septembre. D'autres cas illustrent les difficultés auxquelles l'UE se confronte comme celui de Chypre (l'adhésion à l'UE n'a pas encore contribué à assurer la réunification de l'île).

L'autorité dont fait preuve l'UE n'est donc pas absolue. La résolution d'un conflit suppose un partage minimum de valeurs –c'est-à-dire une culture diplomatique[109]. Elle nécessite également un examen convergent de la situation stratégique, ce qui n'est pas

[108] Frédéric MASSE, «Les Etats-Unis, l'Europe et le Plan Colombie», *Les Cahiers du CERI*, no. 95, juin 2003, p. 14.

[109] Voir Kevin AVRUCH, *Culture and Conflict Resolution*, Washington, US Institute of Peace Press, 1998, pp. 45 et ss.

toujours apparent. Il n'est pas certain que l'organisation use de ses ressources avec efficacité, notamment la fonction de représentant spécial institué par le traité d'Amsterdam. A l'exception d'Aldo Ajello nommé dans la région des Grands Lacs de 1996 à 2002, aucun représentant spécial de l'UE n'a imprimé son action dans la durée. Ce qui représente une limite aux capacités de persuasion et du travail en profondeur que requiert une telle fonction[110]. Qui plus est, lorsque les circonstances l'exigent aux yeux de l'UE, le recours à la force armée se justifie[111]. Elle doit à cet égard «accepter d'intervenir et de contraindre lorsque la coercition devient nécessaire»[112]. Utiliser des moyens coercitifs démontrerait dès lors l'absence d'autorité au sens où l'entend Kojève.

Une autorité européenne peut-elle occulter le nucléaire?

Le recentrage sur les opérations de paix comme mode d'autorité entraîne la mise à l'écart des stratégies nucléaires. Ici, l'UE occulte la logique et la stratégie dissuasives de son arsenal de ressources[113]. Ce choix ne semble pas seulement lié aux crispations nationales qui peuvent surgir au sein des puissances nucléaires que sont la France et la Grande-Bretagne. Il s'enracine dans un sentiment de frilosité. Cette réticence élargit le chemin déjà bien défriché par les Etats-Unis vers une nouvelle (qui n'est peut-être qu'un retour à 1945) pratique du nucléaire: celle de son emploi. L'UE pourrait contrecarrer cette mutation des représentations sous-jacentes au

[110] Voir à ce propos Félix NKUNDABAGENZI, Valérie PECLOW, Caroline PAILHE, *op. cit.*, p. 24.

[111] Les référents en la matière sont ambigus puisque ce recours peut s'inscrire dans une volonté d'efficience du droit (inspiration kantienne) ou dans une logique de préservation des intérêts matériels (inspiration hobbesienne). Barbara DELCOURT, «Usage de la force et promotion des valeurs et normes internationales. Quel(s) fondement(s) pour la politique européenne de sécurité et de défense?», *Etudes internationales*, vol. XXXIV, no. 1, mars 2003, pp. 5-24.

[112] Javier SOLANA, «Préface», *op. cit.*, p. 11.

[113] Charles ZORGBIBE, *L'avenir de la sécurité internationale*, *op. cit.*, p. 118.

nucléaire en redéfinissant une doctrine dissuasive adaptée au XXIe siècle[114]. L'UE peut-elle faire autorité sans nucléaire?

Le recentrage de l'autorité européenne sur la sortie des conflits ne conduit-il pas à favoriser l'OTAN en Europe quant à la sécurité territoriale et étatique?

Le développement des opérations de paix qui éloigne la ligne de front du territoire européen ne conduirait-il pas à revigorer l'OTAN sur le vieux continent? Prétendre à une autorité sur le champ international dans un sens novateur mènerait à une division du travail qui laisserait tributaire l'UE du bon vouloir otanien quant aux enjeux stratégiques classiques (ou de base)?[115]

Une autorité européenne peut-elle se développer sur la base d'une sous-traitance?

L'UE peut-elle s'imposer comme autorité en choisissant l'externalisation des activités qui relèvent des opérations de paix? Cette question peut paraître saugrenue puisque la transition sécuritaire, la désescalade ou la négociation sont assurées directement par l'organisation régionale. Mais la consolidation de la paix repose sur le financement d'actions post-conflictuelles réalisées par des sociétés privées. Assisterait-on à un mimétisme renforcé par les Etats membres de l'Union qui suivrait alors les Etats-Unis sur ce champ de l'externalisation?[116] En 1994, le couple

[114] C'est là la position du Général Robert de CHERGE depuis plusieurs années. «C'est l'image apocalyptique du nucléaire qui a fait l'inhibition des guerres avec risque d'emploi, mais exercer un droit qui implique la force en désinventant l'image qui a contribué à la non-guerre est irresponsable, et ne peut donc faire autorité» (Correspondance de mars 2005).

[115] Alyson BAILES, «The European Security Strategy. An Evolutionary History», *SIPRI Policy Paper* 10, 2005, p. 28.

[116] Pour un diagnostic global, Jean-Jacques ROCHE, dir., *Insécurités publiques. Sécurité privée? Essai sur les nouveaux mercenaires*, Paris, Economica,

Toffler proposait aux Etats de faire appel à des mercenaires volontaires dans des opérations de projection, y compris pour de l'imposition de la paix[117]. L'idée a germé aux Nations Unies puisque le rapport Brahimi émet la perspective d'une sous-traitance mesurée, contrôlée et articulée avec les contingents existants des opérations de maintien de la paix. Certes, il ne s'agit là que d'un rapport mais si l'UE s'inscrit dans cette perspective, ne serait-il pas problématique de déléguer l'action du point de vue de l'autorité?

Voies plurielles mais voix résiduelle? Conclusion en forme de cantabile inachevé

Les actions menées en faveur d'une sortie des conflits armés manifestent l'existence d'un discours mais aussi de pratiques qui témoignent d'une culture stratégique spécifique en la matière. Du point de vue cognitif et normatif[118], les Etats membres adoptent des perspectives convergentes autour de caractéristiques qui qualifient la politique étrangère européenne dans une large mesure: «a. elle est une politique étrangère de proximité, c'est-à-dire une politique qui développe des actions visibles sur le terrain pour les populations concernées (...) b. elle développe une diplomatie du créneau, c'est-à-dire qu'elle intervient d'abord en complémentarité avec les Etats-Unis, sur les dossiers délaissés par ces derniers ou lorsque aucune grande puissance (Russie, Chine ou autre) revendique une sphère d'influence c. elle joue un rôle de bailleur de fonds incontestable d. elle est une politique étrangère proactive plus que réactive, qui sait inventer des cadres d'action préventifs et structurants (...) davantage

---

2005, (voir en particulier la contribution de Samy MAKKI, pp. 131-158).

[117] *Guerre et contre guerre. Survivre à l'aube du XXIe siècle*, Paris, Fayard, 1994, pp. 322-323.

[118] Dimensions essentielles pour la constitution d'une culture stratégique. Voir à ce propos, Jolyon HOWORTH, «The CESDP and the Forging of a European Security Culture», *Politique européenne*, vol. 8, automne 2002, p. 104.

qu'elle ne parvient à réagir rapidement et efficacement à un choc international exogène»[119].

Ainsi, l'UE agit dans la sortie des conflits en utilisant une variété de ressources[120]. Ses voies sont plurielles, défient l'approche séquentielle et prônent le multilatéralisme. L'organisation a pu ainsi contribuer à l'imposition de la paix dans des zones instables et participer au relèvement des pays ravagés par les guerres civiles. Ces opérations complètent des mesures budgétaires significatives: l'UE finance 40% du fonds d'aides de l'ONU, 45% des opérations de maintien de la paix, 50% de l'aide humanitaire dans le monde, 60% de l'aide au développement.

Reconnaissant ces faits, William Wallace considère que l'Europe n'a encore qu'une «petite voix»[121]. Cette voix résiduelle ne cesse pourtant de s'affiner et de s'affirmer en investissant des espaces jusqu'à présent laissés de côté comme la transition sécuritaire ou la stabilité structurelle via les réformes du secteur sécuritaire. Non seulement l'UE préserve son savoir-faire dans les champs civils et humanitaires mais elle élargit son rayonnement d'actions à du sécuritaire.

Le bilan ne doit ni aveugler, ni inhiber. L'UE contribue à la pacification interétatique et intraétatique mais elle se confronte fréquemment à des obstacles endogènes (problèmes de cohérence et de consistance en matière de résolution des conflits) et surtout locaux. Ces derniers tiennent à l'ampleur de la tâche car la transformation des conflits (le remplacement des rapports conflictuels en rapports d'interdépendance) représente une «voie étroite, parsemée d'obstacles fréquents, où règne l'incertitude»[122]. Toutefois, cette voix encore résiduelle sur un chemin étroit ne doit

[119] Frédéric CHARILLON, «La politique étrangère de l'UE à l'épreuve des normes américaines», *Cultures & Conflits*, 44, 2002.

[120] C'est le cas également dans le domaine de la gestion de crises. Voir Stéphane PFISTER, *Les avantages comparatifs de l'UE dans la gestion de crises*, Genève, Institut européen de l'Université de Genève, 2004, pp. 195-198.

[121] «Europe's little voice», *Financial Times*, 2 mai 2002.

[122] William ZARTMANN, «La politique étrangère et le règlement des conflits», in Frédéric Charillon, dir., *Politique étrangère, Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 278.

pas remettre en cause la fin, dans un esprit aristotélicien, de la construction européenne: la paix[123].

[123] Jean BAECHLER, «La finalité de la construction européenne», *Commentaire*, no. 108, Hiver 2004-2005, pp. 958 et ss.