

Congrès AFSP Strasbourg 2011

Section thématique 3 : La sortie des conflits armés contemporains : quel rôle pour les institutions internationales ?

Bastien Nivet

Docteur en science politique, chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), Professeur associé (relations internationales et questions européennes) à l'École de Management Léonard de Vinci (EMLV, Paris-La Défense)
nivetb@yahoo.fr, bastien.nivet@devinci.fr

La difficile émergence de l'Union européenne comme acteur global de la sortie des conflits armés : inerties institutionnelles et *task-sharing* stratégique

N.B. : Version provisoire, commentaires bienvenus

Résumé :

L'émergence de la PESD devait faire de l'UE un acteur international global, capable d'agir sur l'ensemble du spectre des outils, temps et registres d'intervention des conflits armés et de leur sortie. Les interventions menées depuis dans le cadre de la PESD ont pourtant davantage entériné l'existence de l'UE comme acteur de prévention et de stabilisation à long terme des conflits que comme acteur de leur sortie immédiate.

A partir de l'analyse de ce constat européen, cette communication entend contribuer à la compréhension plus large de la complexité de la sortie des conflits armés comme objet pour les institutions internationales. Deux hypothèses sont en particulier envisagées.

Celle d'une *inertie institutionnelle et stratégique* européenne, expliquant que l'UE ne renouvelle que lentement et laborieusement sa gamme de positionnement et de registres d'intervention, du fait de pressions internes ou externes. Le cas européen permet ici de montrer qu'une approche globale de la sortie des conflits armés exige un profond renouvellement des approches, compétences et outils pour un acteur comme l'UE.

Seconde hypothèse, celle d'un *task-sharing entre institutions et acteurs internationaux* impliquant que l'UE, malgré ses évolutions importantes, continue de faire *ce que les autres ne font pas* ou *ce qu'elle fait mieux que les autres*.

La conjonction de ces deux ensembles d'hypothèses expliquerait que l'UE demeure un acteur potentiellement global mais dans les faits interrompt de la sortie des conflits armés.

Mots clés : Sortie des conflits, Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Politique européenne commune de sécurité et de défense (PECS), gestion des crises, Union européenne (UE).

The difficult emergence of the European Union as a global actor of the exit of armed conflicts: institutional inertias and strategic task-sharing

The emergence of the ESDP was supposed to turn the EU into a global international actor, able to act on the whole spectrum of the tools, times and registers of intervention of armed conflicts and their exit. The interventions carried out since within the framework of the ESDP however confirmed the existence of the EU as an actor of prevention and long-term stabilization of conflicts rather than its emergence as an actor of their immediate exit. From the analysis of this European case, this communication intends to contribute to the broader comprehension of the complexity of the exit of armed conflicts as an object for international institutions. Two hypotheses are considered in particular.

*That of an **institutional and strategic European inertia**, explaining that the EU only slowly and laboriously renews her range of positioning and registers of intervention, because of internal or external pressures. The European case makes it possible here to show that a comprehensive approach to the exit of armed conflicts requires a deep renewal of the approaches, competences and tools for an actor such as the EU.*

*Second hypotheses, that of a **task-sharing** between international institutions and actors, implying that the EU, despite her major adaptations, continues to do what others do not do or what it does better than the others.*

The combination of these two sets of constraints explains why the EU remains a potentially global yet sporadic actor of the exit of armed conflicts.

Keywords: Conflicts exit, Common foreign and security policy (CFSP), Common European security and defense policy (CSDP), crisis management, European Union (EU)

Introduction:

C'est sur le registre de la consolidation durable de la paix dans des situations post-confliktuelles que les balbutiements de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) au cours des années 1990¹ et les autres relations extérieures de l'Union européenne (UE)² avaient fait entrer l'UE parmi les acteurs des grands règlements stratégiques internationaux. Dénuée d'outils diplomatiques et militaires lui permettant d'agir directement comme acteur décisif de la sortie immédiate des conflits mais dotée d'instruments de puissance civile, l'UE pouvait ainsi se targuer d'assumer ses responsabilités stratégiques en attendant de parvenir à combler ses faiblesses et limites internes et structurelles.

Le renforcement institutionnel progressif de la PESC et l'émergence de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) à partir de 1999, étaient *a priori* de nature à permettre à l'UE d'investir plus directement l'autre dimension de la sortie des conflits armés, celle, immédiate, de la cessation des hostilités. Et de s'affirmer comme un acteur international global par définition, capable par exemple d'agir sur l'ensemble du spectre des outils, temps et registres d'intervention de la sortie des conflits armés.

Les interventions de l'UE menées dans le cadre de la PESD (aujourd'hui appelée PECSD), même de nature militaire (dans les Balkans occidentaux et en Afrique subsaharienne notamment), ont pourtant davantage entériné l'existence de l'UE comme acteur de stabilisation à long terme – et de prévention – des conflits que son émergence comme médiateur ou faiseur de paix à court terme, en sortie immédiate des conflits. La capacité de l'UE à être un acteur global³ de la sortie des conflits demeure une question ouverte.

Cette communication entend analyser les raisons de cet état de fait afin de contribuer, à partir du cas européen, à la compréhension plus large de la très grande complexité de la sortie des conflits armés comme enjeu stratégique pour les institutions internationales ou comme objet de recherche. Après une interrogation initiale sur la possibilité de conceptualiser de façon formelle la sortie des conflits, deux hypothèses seront principalement envisagées :

Une première hypothèse est celle d'une certaine *inertie institutionnelle et stratégique* européenne, expliquant que l'UE ne renouvelle que lentement et laborieusement sa gamme de positionnement et de registres d'intervention stratégiques, du fait de pressions internes ou externes. Le cas européen montre à quel point une approche globale de la sortie des conflits armés peut exiger un profond renouvellement de ses approches, compétences et outils pour un acteur donné. Les enjeux d'*efficacité*, de *légitimité* et de *globalité* des actions en sortie des conflits sont ici centraux.

Une seconde hypothèse est celle d'un *task-sharing* entre institutions et acteurs internationaux. L'UE, malgré ses évolutions importantes, continue de faire *ce que les autres ne font pas* (en raison d'un manque d'investissement, de volonté et de capacité des autres acteurs internationaux) ou *ce qu'elle fait mieux que les autres* (en raison d'une expertise européenne particulière). Les relations avec l'OTAN, l'ONU, l'UA et des États pris individuellement permettent d'étudier cette relation, faisant émerger les notions d'*action en réseau* entre organisations, de *complémentarité* et de *compétition interinstitutionnelles*.

¹ Dans les Balkans occidentaux en particulier.

² Relex, Coopération et aide humanitaire notamment.

³ Le qualificatif d'acteur global décrit ici (et lors des occurrences ultérieures dans cette contribution) la capacité d'apparaître et d'agir comme un acteur susceptible de déployer une action internationale couvrant l'ensemble des registres d'intervention possibles : économique, financier, militaire, politique, civil, etc. Pour des travaux en français autour de cette notion, voir par exemple Franck Petiteville, « L'Union européenne, acteur international 'global' ? Un agenda de recherche », *La Revue internationale et stratégique* n°47, Paris, IRIS-PUF, automne 2002, pp.145-157., ou encore Damien Helly et Franck Petiteville, *L'union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan (Collection « Logiques politiques »), 2005.

Ces deux ensembles d'opportunité et de contraintes permettent au final de comprendre ce que peut être le rôle d'un acteur comme l'UE dans la sortie des conflits armés : un acteur dont l'action se veut potentiellement globale tant sur le plan géographique que du point de vue de la diversité de ses registres d'interventions, mais dont l'action demeure intermittente et conditionnelle.

Peut-on conceptualiser la sortie des conflits armés à l'échelle européenne?

La sortie des conflits armés, un objet non identifiable ?

L'étude des interventions et rôles des acteurs tiers dans les conflits armés et leurs différentes séquences ont déjà fait l'objet d'études et travaux nourris. En particulier, le renouvellement quantitatif et qualitatif des missions génériquement appelées « de maintien de la paix » dans l'après guerre froide a permis un renouvellement parallèle des analyses de ces interventions⁴. Dans ce contexte, l'étude du rôle des acteurs tiers dans la sortie des conflits armés peut être considérée comme une branche encore fragile de ce champ de recherche. La difficulté à caractériser ou conceptualiser de façon satisfaisante la notion de sortie des conflits, tant du point de vue temporel qu'actionnel, en est assurément l'une des raisons⁵. Une intervention en situation de tensions susceptibles d'éclater en conflit est relativement facile à définir : sur le plan temporel, elle intervient par définition en amont, avant le déclenchement d'éventuelles hostilités et a une vocation de prévention ; une intervention dans ou pendant un conflit intervient par définition entre le moment où des hostilités ont éclatées et le moment de leur éventuelle cessation, et a une vocation de rétablissement de la paix, de cessation des hostilités ; une intervention en post-conflit intervient par définition après la cessation des hostilités avec des objectifs de maintien de la paix et/ou de stabilisation à long terme. Une intervention en sortie de conflit interviendrait donc *à priori* entre les deuxième et troisième séquences exposées ici.

Mais cette ébauche de clarification présente plusieurs zones d'ombre. La première est conceptuelle : existe-t-il un niveau de conflictualité en dessous duquel peut être évoquée une situation de sortie de conflit ou de post-conflit? Pour certains, il n'est pas possible pour les acteurs, militaires notamment, de conceptualiser de façon rigide le niveau de violence ou d'hostilité en dessous duquel l'intervention peut être caractérisée comme relevant de la sortie ou de l'après conflit : « *A partir du moment où l'on n'est pas capable de caractériser un niveau de conflictualité, on ne peut pas passer du conflit au post-conflit (...). Il faudrait une grille de lecture. Mais pour le Commandement et pour les militaires, il n'est pas concevable de définir de façon absolue de tels niveaux de conflictualité. C'est au politique de fixer la limite entre le conflit et le post-conflit* »⁶. Cette difficulté révèle la difficulté de définir l'objet « sortie des conflits » tant du point de vue temporel qu'actionnel. Sur le plan temporel, la sortie des conflits apparaît comme une phase de transition, de pont, entre le conflit et le post conflit : elle chevauche en quelque-sortes les deux séquences précédant et suivant la cessation

⁴ Pour des analyses empiriques et plus ou moins institutionnelles, voir par exemple les travaux du GRIP à Bruxelles, ou du SIPRI à Stockholm, ou des travaux comme le rapport Brahimi (http://www.un.org/fr/peacekeeping/sites/peace_operations/docs/full_report.htm). Voir aussi Thierry Tardy, « L'opération de maintien de la paix, un concept éclaté », *Les Champs de Mars*, 3, 1997, et du même auteur : *Gestion de crises, maintien et consolidation de la paix : acteurs, activités, défis*, Bruxelles, De Boeck, 2009.

⁵ Pour une tentative précoce liée à l'UE, voir Frédéric Ramel, « L'Union européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique », dans Maximos Aligisakis (dir.), *Europe et sortie des conflits*, Institut européen de l'Université de Genève, 2005, pp.25-57.

⁶ Entretien réalisé au ministère de la Défense à Paris le 09 juin 2011.

des hostilités. Sur le plan actionnel⁷, elle est aussi une phase de transition et de chevauchement entre une approche de type cessation des hostilités ou rétablissement de la paix et une approche davantage tournée vers la stabilisation⁸. Sur le plan du contenu et des outils enfin, la sortie des conflits est une transition et un chevauchement entre des instruments diplomatiques et militaires, et une phase post-conflit leur associant ou leur substituant selon les cas des outils de stabilisation et de prévention relevant davantage de la puissance civile et d'un assemblage entre acteurs étatiques et non-gouvernementaux. S'il est tentant de vouloir pousser plus loin la conceptualisation théorique de cette transition par nature mouvante et incertaine, une telle démarche, intéressante, se heurte aux réalités du terrain. Les acteurs (militaires, diplomates, responsables politiques, humanitaires, etc.) n'ont par exemple pas nécessairement une perception uniforme de la temporalité de cette transition et de l'entrée en scène des différents acteurs et outils. Celle-ci s'opère donc de façon *ad hoc*, selon les circonstances opérationnelles, politiques et stratégiques précises, et non en vertu de règles préétablies.

Une difficulté de clarification conceptuelle accrue dans le cas spécifique de l'acteur « UE ».

Sortie des conflits armés et hétérogénéités des cultures stratégiques

La difficulté de penser la sortie des conflits est accrue dans un contexte européen où coexistent des rapports à la violence, des conditions d'engagement, des cultures stratégiques hétérogènes. Un niveau de conflictualité perçu comme étant suffisamment bas pour envisager le passage à des actions post-conflit pour un État habitué à opérer en terrain conflictuel comme la France peut très bien être considéré comme encore trop conflictuel par un autre État membre au rapport à la violence plus délicat comme l'Allemagne par exemple. Le rapport à l'utilisation de l'outil militaire à des fins de stabilisation et de consolidation dictera aussi bien entendu à la fois la temporalité et le contenu retenu pour engager une éventuelle intervention de sortie de conflit.

A la diversité possible des définitions, attitudes et positionnements vis-à-vis de la sortie des conflits entre acteurs concernés s'ajoute, à l'échelle européenne, une multiplicité des rapports à la conflictualité et à l'intervention extérieure rendant délicate une conceptualisation poussée de la sortie des conflits et des principes d'action et instruments y afférant. La diversité des cultures et pratiques nationales concernant par exemple les conditions d'articulations et de coopération entre acteurs et registres civils et militaires appelés à jouer un rôle en matière de sortie des conflits armés est par exemple porteuse de divergences européennes.

Ces difficultés, ainsi qu'un refus peut-être plus délibéré de séquencer la politique d'intervention extérieure en pré-, dans et post-conflit expliquent l'absence, à notre connaissance, de débats et conceptualisations spécifiques de la sortie des conflits à l'échelle européenne.

L'étude des actions, postures et discours européens en matière d'intervention extérieure, permet néanmoins d'identifier un corpus de principes d'action et d'instruments d'intervention extérieures qui, sans avoir été spécifiquement formulé comme concept de sortie des conflits, en forment des fragments d'une définition européenne : *globalité* de l'action et des instruments, *action en réseau* avec d'autres acteurs, quête d'un équilibre optimal entre *légitimité et efficacité* en sont des éléments clés et potentiellement distinctifs.

⁷ Actionnel est employé ici pour décrire ce qui appartient au champ des actions d'interventions concrètes, sur le terrain.

⁸ Ou d'actions de « sortie immédiate » ou tournées « vers la paix durable », pour reprendre la distinction opérée par Frédéric Ramel, *op. cit.*, pp.31-32.

La sortie des conflits, dans le cas spécifique de l'UE comme dans le champ plus large des relations internationales et des études sécurité, nous paraît au final une notion paradoxale à étudier. La conceptualiser en tant qu'outil pour penser la complexité et la globalité de l'intervention extérieure dans les conflits armés et plus largement la résolution des situations conflictuelles est important, tentant et potentiellement très utile. Vouloir en faire un outil convaincant sur le plan opérationnel et actionnel est beaucoup plus hasardeux. La sortie des conflits est un objet théorique nécessaire mais un concept opérationnel incertain.

Une démarche déductive, tentant de définir en amont ce qu'est la sortie des conflits pour évaluer ensuite la pertinence et l'efficacité de l'acteur UE au regard de ce concept, nous paraît à ce titre incertaine. Le passage à une démarche davantage inductive, regardant l'évolution des instruments et interventions extérieures de l'UE pour tenter d'en souligner les enseignements éventuels pour la construction d'une définition de la sortie des conflits, nous paraît donc davantage porteuse.

Il a bien fallu que tout change pour que tout puisse rester comme avant : de l'inertie institutionnelle en période de développement de la PESD

L'évolution de l'UE depuis la fin de la guerre froide relève *à priori* d'un rapprochement progressif mais régulier du statut d'acteur international global. En développant une PESD à partir de 1993, les européens pouvaient être en mesure de « politiser » davantage des relations extérieures économiques et financière déjà nourries. En développant une PESD à partir des années 1999-2000, l'UE se dotait *à priori* des moyens de « muscler » ou « d'opérationnaliser » cette même PESD. Pour autant, les diagnostics posés aujourd'hui sur la vitalité de l'UE comme acteur stratégique global sont loin d'être optimistes, les adaptations et innovations institutionnelles n'ayant pas toujours porté leurs fruits. Aux espoirs de voir l'UE devenir un acteur global a fait place aujourd'hui un sentiment de désillusion ironiquement qualifié par certains d'*ashtonisation* de l'UE.

La grande illusion ? Le développement de la PESD comme ultime maillon d'une UE acteur global de la sortie des conflits

Sans avoir été conçu comme l'instrument destiné à doter l'UE d'une capacité globale de sortie des conflits à proprement parler, le processus de la PESD reposait bien sur une volonté de doter l'UE du dernier outil lui manquant sur la palette des registres d'intervention extérieure de manière générale. L'idée de globalité de l'intervention extérieure, centrale à la sortie des conflits armés, l'est aussi dans la tentative de construction de l'UE en acteur international. La déclaration de Saint-Malo⁹, les décisions des Conseils européens de Cologne, Helsinki et Nice¹⁰, ainsi que les grandes étapes du processus de la PESD s'inscrivaient bien dans une volonté de compléter l'existant (une certaine puissance civile européenne) par la défense. Une vision souvent réitérée par les acteurs nationaux et européens eux-mêmes autour de l'idée selon laquelle grâce à la PESD, « *L'Union possède désormais toutes les structures pour décider et agir effectivement sur son environnement international* »¹¹.

Cette importance accordée à la globalité de l'intervention extérieure n'a pas été conçue que comme un fragment de discours politique destiné à nourrir l'idée d'une progression de

⁹ Décembre 1998.

¹⁰ Respectivement en juin et décembre 1999 et décembre 2000.

¹¹ Discours de Javier Solana lors de la conférence annuelle de l'Institut d'études de sécurité de l'UE, Paris, le 9 septembre 2004 (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/speech04-08_01.pdf).

l'UE vers le statut d'acteur global, voire de puissance internationale. Elle correspond de façon plus pragmatique à une vision selon laquelle seule une action mêlant une large palette de registres et d'outils d'intervention est à-même de s'avérer efficace. Une vision partagée à quelques nuances interprétatives près par tous les pays européens malgré leurs différences de cultures stratégiques. Une *globalité* de l'intervention recherchée par l'UE se voulant synonyme d'*efficacité*¹².

De la globalité des outils à la globalité des interventions : quelles leçons tirer des actions de l'UE en sortie de conflits ?

Les espoirs de voir l'élargissement de sa palette d'outils d'intervention extérieure faire de l'UE un acteur global et efficace de la sortie des conflits ont-ils été atteints ? L'évolution de la politique de l'UE depuis le lancement de la PESD permet aujourd'hui de construire une ébauche de réponse. Si la diversité des théâtres investis par l'UE et la diversité des missions entreprises incite à la prudence quant à tout diagnostic généralisant, des leçons se dégagent après dix années de mise en œuvre de la PESD.

Un premier défi de taille a concerné la difficulté de l'UE elle-même à gérer la globalité de ses instruments, malgré des adaptations incontestables. La mise en cohérence laborieuse des institutions et instruments européens en charge des différentes parties de cette action « globale » a parfois servi de grille de lecture un peu facile des difficultés de l'UE sur la scène internationale. Les tensions récentes entre la Commission européenne et le Conseil de l'UE autour des conditions de création et d'institutionnalisation du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) démontrent néanmoins que le regroupement des différents outils et services en une même structure et une même dynamique est encore source de difficultés à l'intérieur même de l'UE. Des difficultés sur le terrain ont parfois conforté cette impression¹³.

Une deuxième difficulté a consisté à optimiser la mise en réseaux entre acteurs, qui est au cœur de la stratégie de multilatéralisme efficace de l'UE. La prise en charge par l'UE d'un contexte ouest-balkanique auparavant investi par l'OTAN et l'ONU s'est avérée un premier test plutôt réussi à ce titre, l'UE parvenant à déployer des opérations civiles et militaires tout en déployant son action économique et financière, dans le respect d'une approche coopérative avec l'OTAN et l'ONU. Des expériences comme l'opération Artémis en République démocratique du Congo (RDC), l'opération EUFOR Tchad RCA, ou les actions de soutien à l'opération AMIS II menée par l'UA au Soudan ont par ailleurs montré une capacité de l'UE à agir en amont, aux côtés ou en soutien d'autres organisations. Ces tentatives d'action en réseau ont néanmoins soulevé des problématiques intéressantes comme la tendance des organisations internationales à nourrir parfois des attentes trop importantes les unes vis-à-vis des autres.

Une troisième difficulté a concerné la difficulté à dépasser une démarche exploratoire non suivie d'adaptations et d'engagements en profondeur. Si les Européens peuvent se targuer d'avoir été un acteur décisif du post-conflit dans les Balkans, un acteur favorisant une diminution de la violence en RDC, ou limitant les conséquences humanitaires d'un conflit au

¹² Parce que réalisée essentiellement par des européens ou des personnes les abordant sous l'angle de l'étude des outils et institutions de l'UE, l'étude des actions de l'UE dans des théâtres comme les Balkans occidentaux ou l'Afrique subsaharienne omet le plus souvent de penser l'efficacité de l'action de l'UE par l'analyse de son impact à long terme sur ses terrains d'engagement. De ce point de vue, les apports de travaux de terrain par des spécialistes des zones concernées (balkanologues, africanistes) regardant au contraire, dans une approche davantage *bottom up*, l'irruption et l'impact de l'UE sur leur objet d'étude, sont porteurs d'un renouvellement certain.

¹³ Pour un exemple consacré aux Balkans occidentaux (et au post-conflit davantage qu'à la sortie des conflits à proprement parler), voir Nadège Ragaru, « L'opération Althéa en Bosnie-Herzégovine et la gestion européenne du « post-conflit », *Les études du CERJ* n°139, novembre 2007.

Darfour, ces interventions n'ont pas permis de faire émerger à ce jour une expérience européenne distinctive en matière de sortie des conflits armés. Le rétablissement et l'imposition de la paix y compris par la force leur reste par ailleurs hors champ, comme en atteste le recours à l'OTAN, au printemps 2011, pour l'intervention en Libye, cependant que l'UE ne parvient pas à mettre en place une opération officiellement décidée¹⁴. Il manque donc encore à l'UE l'une des dimensions, l'un des registres d'intervention potentiellement nécessaire de la sortie des conflits armés. Et il n'est pas certain que des missions du même type que celles les plus ambitieuses menées par l'UE au cours des dix dernières années puissent à nouveau voir le jour dans un avenir proche.

Une Ashtonisation de l'UE ?

Alors que leçons tirées d'engagements passés et mise en œuvre des dispositions du Traité de Lisbonne relatives à la PESC et à la PECSD pourraient permettre de combler certaines de ces difficultés, l'état actuel du processus de la PECSD ne prête pas à l'optimisme.

Avant tout, la globalité théorique de la capacité d'intervention de l'UE ne se traduit pas en globalité effective d'intervention. Pour certains, passée une phase plus ou moins enthousiaste et constructive d'expérimentation militaire et de gestion des crises de 2003¹⁵ à 2008¹⁶, l'UE serait en voie de retomber dans une relative inertie stratégique : « *Nous sommes en train de retomber dans la situation d'avant la PESD, dans laquelle l'UE faisait du civil, l'OTAN du militaire (...). Tous les discours sur la cohérence de l'UE, le fait qu'elle dispose désormais de toute la palette des outils d'intervention, etc., notamment à travers le SEAE, est pour l'instant une grosse blague* »¹⁷. Le diagnostic peu paraître sombre. Il reflète un sentiment de désillusion chez les observateurs et acteurs européens qui voyaient à travers l'émergence de la PESD, il y a dix ans, le signal et le moyen de l'émergence de l'UE comme une puissance ou un acteur global. Sous le vocable ironique et désabusé d'*ashtonisation* de la politique extérieure européenne, beaucoup d'entre eux soulignent un manque d'anticipation et de réactivité face aux événements internationaux, de faible volonté et dynamisme politique, de reprise en main par les États des relations extérieures de l'UE sur fond de relative aboulie stratégique de ces mêmes États et de l'UE.

Les inerties internes et institutionnelles propres au système européen sont ici principalement en cause. Elles pérennisent les faiblesses faisant de l'UE un acteur incertain de la transition et de la diversité des registres d'intervention impliquées par la sortie des conflits armés.

A ces contraintes internes s'ajoutent par ailleurs d'autres contraintes, externes celles-ci.

L'UE bâtisseuse ou victime consentante du task-sharing stratégique ?

La tentative d'ériger l'UE en acteur global ne s'est pas faite dans un vide stratégique. L'UE est au contraire apparue récemment – au cours des deux dernières décennies – comme un acteur parmi d'autres d'un univers de la gestion des conflits et de leur sortie déjà investi par d'autres acteurs : Onu, OTAN, organisations régionales et sous-régionales, organisations non-gouvernementales, acteurs étatiques (civils comme militaires). Dans ce contexte, l'incapacité actuelle de l'UE à concrétiser son potentiel d'acteur global de la sortie des

¹⁴ Opération EUFOR Libye, dont le principe a été entériné lors du Conseil européen du 31 mars 2011.

¹⁵ Date du lancement de la première opération de l'UE.

¹⁶ Avec le lancement en janvier de cette année de l'opération EUFOR Tchad RCA.

¹⁷ Entretien réalisé au ministère des Affaires étrangères et européennes à Paris le 16 juin 2011.

conflits tient en partie à sa difficulté à tirer son épingle du jeu d'un *task sharing stratégique* évident, en vertu duquel chacun fait en quelque sorte ce qui complète ou ce qu'il fait mieux que les autres acteurs internationaux. Dans ce contexte, l'UE s'en sort plus ou moins bien selon les contextes, le *task sharing* révélant des dynamiques de complémentarité entre organisations partenaires ou de rivalités entre organisations se chevauchant.

L'Union européenne, l'ONU et les Organisations régionales et sous-régionales : un task sharing vertueux et favorable ?

Acteur coopératif et prompt à l'action en réseau par nature et par vocation, l'UE a du adapter ses relations avec certains acteurs de la sortie des conflits. Elle a su en particulier s'ériger soit en prestataire de service (dans sa relation avec l'Onu en particulier), soit en partenaire ou conseiller (dans sa relation avec les organisations régionales et sous-régionales africaines notamment).

Cette construction de l'UE comme un maillon de la sortie des conflits démontre la multiplicité des formes de mise en réseau possible entre acteurs internationaux concernés. Celles-ci peuvent être *top down*, comme cela a pu être le cas lorsque l'Onu a été, plus ou moins directement et officiellement, le commanditaire d'une intervention de l'UE (Artémis en est un exemple). Elles peuvent aussi être *bottom up*, comme lorsque l'UE encourage l'UA et les organisations sous-régionales africaines à s'investir en faveur de processus de sorties de conflits¹⁸. Elles peuvent enfin être *transversales*, lorsque l'UE opère conjointement, en partenariat ou tour à tour, avec l'Onu ou des organisations régionales et que chacun gère une partie des instruments et du processus de sortie de conflit.

Ces exemples plutôt positifs de *task sharing stratégique* contrastent avec le cas beaucoup plus délicat du partage des tâches et responsabilités entre l'UE et l'OTAN.

Civilianisation de l'OTAN, militarisation de l'UE : un curseur excentré pour un task sharing au détriment de l'UE ?

Dans un contexte européen et transatlantique où chaque organisation (OTAN et UE) met en place des stratégies de survie ou de légitimation organisationnelle par la transformation¹⁹, il n'a pas été possible d'opérer une clarification précise et formalisée des compétences précises des deux institutions, et cela n'est peut-être pas possible. Tout se joue donc dans la pratique, par la capacité des deux institutions à répondre rapidement aux évolutions des attentes de leurs États membres à leur égard. A ce jeu, l'OTAN est aujourd'hui en passe de remporter la course vers la globalité et l'efficacité qui fondent un acteur global de la sortie des conflits.

S'il conviendra de voir dans quelle mesure il sera porteur d'effets et d'engagements concrets, le nouveau concept stratégique de l'OTAN adopté à Lisbonne en 2010 reflète bien une tentative de faire de l'Alliance un acteur correspondant à notre définition d'un acteur global de la sortie des conflits, notamment dès lors que l'Alliance « *s'engagera, où cela sera possible et quand cela sera nécessaire, pour prévenir et gérer les crises, stabiliser les situations post-conflits et soutenir la reconstruction* »²⁰. L'adaptabilité dont l'OTAN fait preuve en s'ouvrant vers des registres d'intervention (civil, coopération, etc.) et des

¹⁸ Pour une analyse des attentes, comportements et stratégies de l'UE vis-à-vis des organisations régionales et sous-régionales africaines, voir par exemple Bastien Nivet, « Security by Proxy ? The EU and (sub-)regional organisations, the case of ECOWAS », *Occasional Paper* n°63, Paris, IES-UE, mars 2006.

¹⁹ Développement de nouveaux concepts, compétences, outils et partenariat, élargissement, etc.

²⁰ Extrait (paragraphe 20) du Concept stratégique de l'OTAN adopté lors du sommet de Lisbonne de juin 2010 (http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm).

temporalités d'intervention (prévention, consolidation post-conflit, etc.), dont l'UE avait autrefois l'apanage place l'Alliance dans une position favorable face à une UE qui peine à ce jour à confirmer les espoirs placés en elle sur des registres d'intervention (militaire) comme des temporalités (intervention durant les hostilités ou en sortie immédiate), auxquels l'OTAN est rompue. A l'inverse du *task sharing* complémentaire que l'UE a pu développer avec des organisations comme l'Onu ou d'autres organisations régionales, le *task sharing* UE-OTAN est-il pour autant un jeu à somme nulle²¹, ce qui se fait par ou dans l'une ne se faisant pas par ou dans l'autre ? Pour certains en effet, « *Tout ces discours sur l'OTAN et l'UE comme les deux instruments complémentaires d'une même sécurité, etc., ont sérieusement pris l'eau ces derniers mois* »²², et l'UE est en passe de perdre la course au statut d'acteur global de la sortie des conflits au profit de l'OTAN. Quelle peuvent dès lors être la marge de manœuvre et le rôle de l'UE en matière de sortie des conflits ? Pour les plus pessimistes, « *ce qui peut arriver de mieux à l'UE aujourd'hui, c'est d'être pourvoyeuse de moyens pour l'OTAN* »²³, l'UE ayant perdu la bataille du *task sharing*. Pour d'autres, l'UE continuera à être un acteur de la sortie des conflits, où et lorsque l'OTAN ne sera pas engagée.

La normalisation de la situation de la France dans l'OTAN avec sa réintégration dans le commandement intégré de l'Alliance, présentée comme une façon de renforcer l'influence de la France dans l'Alliance, a pour l'heure surtout eu pour effet de « normaliser l'OTAN » comme acteur international et de favoriser l'influence des structures et concepts otaniens sur les structures françaises et européennes en matière de sécurité et de défense. Cela d'autant plus que la réintégration et la normalisation de la France dans l'OTAN s'est accompagnée d'une normalisation de son discours sur l'UE. Comme le souligne cette personne suivant les questions de défense européennes depuis de nombreuses années et aujourd'hui en poste au Quai d'Orsay, « *il y a dix ans, on était là pour défendre l'idée d'armée européenne. Aujourd'hui, on est là pour démentir que l'on n'ait jamais eu cette ambition, pour démolir ce concept...* »²⁴.

Les fluctuations de ces débats et relations UE-OTAN influencent le potentiel, les instruments et l'auto-perception de l'UE comme acteur global de la sortie des conflits armés, en particulier mais plus uniquement dès lors que l'usage de la force est requis.

Les États et l'Union, l'autre task-sharing ?

Dans le cas d'une organisation comme l'UE, le concept de *task sharing* entre acteurs internationaux de la sortie des conflits mérite aussi d'être abordé sous l'angle de la relation des États à l'Union. Aucune contrainte n'obligeant les États membres à agir dans le cadre de l'UE pour intervenir dans une crise ou un conflit et aucune contrainte n'obligeant l'UE à intervenir, l'immixtion ou l'intervention de l'UE dans les crises ou conflits se fait si et lorsqu'une coalition de volontés politiques suffisamment forte existe entre États membres et institutions européennes²⁵. En d'autres termes, selon les « praticiens » de la sortie des conflits, « *il n'y a pas de règle absolue en matière de partage des tâches entre l'UE et les États membres, les choses se gèrent au cas par cas* »²⁶. Cette absence de clarification a pour avantage de laisser ouverte la possibilité d'une intervention de l'UE dans de nombreuses situations. Dans la réalité, l'UE n'est amenée à être un acteur de la sortie des conflits que si, lorsque et sous la forme que les États membres souhaitent. Le *task sharing* est ici à la fois

²¹ Ce que le large recoupement entre la composition des deux organisations peut en partie expliquer.

²² Entretien réalisé au ministère des Affaires étrangères et européennes à Paris le 16 juin 2011.

²³ Entretien réalisé au ministère de la Défense à Paris le 09 juin 2011.

²⁴ Entretien réalisé au ministère des Affaires étrangères et européennes à Paris le 16 juin 2011.

²⁵ Auxquelles s'ajoutent bien entendu, des contraintes externes et internationales.

²⁶ Entretien réalisé au ministère des Affaires étrangères et européennes à Paris le 16 juin 2011.

thématique (concernant les niveaux ou registres d'intervention) et géographique (concernant les pays ou zones d'intervention), et l'exemple européen peut ici être exporté à d'autres institutions internationales. Il explique en partie que l'UE puisse être tour à tour perçue comme le cadre idéal d'une intervention en post-conflit (cas des Balkans occidentaux), comme le cadre d'une action essentiellement nationale de contribution militaire à la baisse de la conflictualité (cas de l'opération Artémis en RDC), comme acteur devant se limiter à des interventions civiles (Afghanistan, Irak) ou devant être maintenu largement en dehors d'une sortie de conflit (cas de la Côte d'Ivoire).

Ces contraintes multiples s'exerçant sur l'action internationale de l'UE dépassent largement le strict cadre de la sortie des conflits. Elles n'empêchent pas l'UE de remplir des fonctions spécifiques dans ce domaine.

Le rôle de l'Union européenne dans la sortie des conflits : les multiples fonctions d'un acteur global mais intermittent

L'UE est porteuse d'une approche holistique de la sortie des conflits mais n'a ni vocation, ni la volonté, ni les moyens d'agir sur l'ensemble des crises et conflits. Elle est en quelque sorte un acteur utile mais non indispensable. Utile car remplissant des fonctions spécifiques en matière de sortie des conflits. Non-indispensable car ces fonctions ne peuvent être exercées dans l'ensemble des contextes, ce qui explique en partie le caractère intermittent de l'action européenne.

L'UE, laboratoire conceptuel mais acteur intermittent d'une approche globale de la sortie des conflits

Sur le plan conceptuel, l'UE a rempli des fonctions de laboratoire d'une approche holistique, aujourd'hui qualifiée d'approche globale, de la sortie des conflits²⁷. Deux raisons expliquent ce rôle de l'UE comme « laboratoire de pensée ».

En premier lieu, les institutions politico-militaires développées à partir de 1999-2000 dans une UE alors essentiellement puissance civile, ont du être mises en cohérence avec les outils et méthodes préexistants de l'Union. Dès les débuts de la PESD s'est mise en place une dynamique de balancier, en vertu de laquelle les « avancées » dans les domaines politico-militaires provoquent, comme par effet boomerang, des efforts dans les domaines civils : aux engagements du Conseil européen de Cologne (juin 1999) en faveur de la gestion des crises font suite ceux du Conseil européen de Feira (juin 2000) en faveur de missions civiles de gestion des crises ; à l'institutionnalisation de la PESD lors du sommet de Nice (décembre 2000) fait suite la communication de la Commission européenne sur la prévention des conflits du 11 avril 2001, etc... L'expression des rapports de forces interinstitutionnels européens, la nécessité de conjuguer des approches et capacités nationales de gestion des crises et conflits différenciées, ont érigé l'UE en laboratoire par nature et par vocation d'une approche globale, holistique de la sortie des conflits. Malgré leurs limites et défauts, des documents comme la

²⁷ Il ne saurait néanmoins être question de donner à penser ici à une sorte d'exclusivité ou de primauté européenne sur les débats sur ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui « l'approche globale » des crises et conflits, et qui définit la prise en compte de l'ensemble des acteurs et registres d'intervention nécessaires à la sortie et à la résolution des crises et conflits. Les débats sur les enjeux de « comprehensive approach » se sont par exemple progressivement développés aux États-Unis, puis au Royaume-Uni dès le début des années 2000. Pour une synthèse récentes (et en français) des concepts, débats et outils de cette « approche globale », voir Cécile Wendling, « L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises. Analyse critique et prospective du concept. », *Cahiers de l'IRSEM* n°6, Paris, IRSEM, 2010.

stratégie de sécurité de l'UE²⁸ ou des concepts comme la coordination civilo-militaire (CMCO)²⁹ ont participé à la redéfinition de certains enjeux de la sortie des conflits, concernant en particulier la multiplicité des instruments, niveaux et registres d'intervention à mettre en œuvre, la nécessité d'une grande coordination entre acteurs civils et militaires ou entre acteurs internationaux et entre acteurs locaux et internationaux, etc.

En second lieu, la recherche d'une spécificité de l'UE comme acteur international, destinée à justifier de sa pertinence tant vis-à-vis de ses États membres les plus récalcitrants que vis-à-vis d'acteurs tiers, a aussi conduit à identifier ce que pouvaient être les spécificités et la valeur ajoutée d'un acteur composite comme l'UE, doté à priori d'une palette étendue d'outils d'intervention extérieure. D'où un accent mis dans les années 2000-2010 sur la multiplicité des registres d'intervention et sur la coordination civilo-militaire dont l'OTAN ne pouvait alors par définition pas se prévaloir, sur une capacité d'action que l'ONU ne parvenait plus à assumer seule, etc. Les mêmes raisons de rivalités interinstitutionnelles et multi-niveaux qui exercent aujourd'hui des contraintes sur l'UE expliquent qu'elle ait eu, et qu'elle ait encore, à inventer une nouvelle façon de faire de l'action internationale pour justifier et légitimer son existence comme acteur international.

Mais dans ce contexte, la « sortie des conflits » n'a pas été formellement conceptualisée ou formalisée, sur le plan opératoire comme séquentiel ou conceptuel, comme un objet d'attention spécifique par l'UE.

Par nature, par vocation et par nécessité, l'UE a donc été un lieu essentiel où a commencé à se forger une pensée globale, holistique des sorties des conflits au sens large et de l'action extérieure dans son ensemble.

L'UE, acteur en réseau

L'UE remplit aussi des fonctions plus pragmatiques de mise en réseau des acteurs de la sortie des conflits. Si le *multilatéralisme efficace*³⁰ est un concept trop malléable et imprécis pour être convaincant par-delà ses fonctions discursives et diplomatiques, l'UE peut se targuer d'une volonté comme d'une capacité éprouvée à incarner, favoriser ou susciter la nécessaire mise en réseau des acteurs de la sortie des conflits. Besoin de coopération avec l'OTAN pour des raisons capacitaires et opérationnelles évidentes³¹, nécessité de coopérer avec l'ONU pour des raisons de légitimation politique de l'UE et de complémentarité inter-organisationnelle³², désir d'encourager une montée en puissance d'autres organisations régionales comme les organisations régionales et sous-régionales africaines à des fins de rationalisation des engagements européens³³, ont fait de l'UE, de fait, un pionnier de l'action internationale en réseau. Une fonction que l'UE a une fois de plus acquise autant par nécessité que par vocation ou par vertu.

Les expériences dans les Balkans occidentaux comme en RDC ou au Tchad, pour ne mentionner que celles-ci, attestent d'une culture européenne de l'action en réseau qui est

²⁸ Javier Solana, *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, décembre 2003.

²⁹ Civil-Military Co-ordination, EU Military Staff, Document 14457/03 (2003), Civil-Military Co-ordination (CMCO), Conseil de l'UE, Bruxelles, 7 novembre 2003, cité dans Cécile Wendling, *op.cit.*

³⁰ Concept clé de la stratégie de sécurité de l'UE, le multilatéralisme efficace ne se comprend que comme une tentative de conciliation entre des impératifs d'action et d'efficacité appelés notamment par les britanniques et les américains, et l'attachement à une attitude coopérative et multilatérale constituant une sorte d'horizon indépassable de l'action internationale pour une majorité des États membres de l'UE.

³¹ Essentiellement à travers les accords dits de Berlin+.

³² Sur les relations UE-ONU, voir par exemple Claudia Major, « EU-UN Cooperation in Military crisis management : the experience of EUFOR RDC in 2006 », *Occasional Papers* n°72, Paris, IES-UE, 2008.

³³ Bastien Nivet, *op. cit.*, Rakotonirina Haingo Mireille, « Le dialogue interrégional UE-Afrique depuis Cotonou : le cas de la facilité de soutien à la paix en Afrique », *Politique européenne*, 2007/2 n° 22, p. 125-147.

aujourd'hui au cœur de la réflexion sur la sortie des conflits et la nécessité d'une approche holistique en la matière. Dans les Balkans occidentaux, l'UE a elle-même pris le relais militaire de l'OTAN et d'une certaine façon le relais politique de l'ONU³⁴, tout en poursuivant son action économique, financière et de stabilisation régionale ; en RDC avec l'opération Artémis, elle est intervenue à la demande de l'ONU, avant de lui laisser ensuite la place; à travers l'opération EUFOR Tchad-RCA, elle est intervenue à la demande de l'ONU et dans le but d'épauler directement celle-ci, avant de lui laisser la place...

Par-delà l'articulation entre aspects civils et militaires de la sortie des conflits, cette propension à l'action en réseau est bien une spécificité européenne.

L'UE, acteur légitimant et finançant

L'UE remplit aussi des fonctions envers ses États membres. Par-delà la recherche d'efficacité, la sollicitation d'une action de l'UE, plutôt qu'une action nationale ou en coalition *ad hoc*, offre aux États une légitimité politique et des capacités de financement et d'action accrues. Avec pour contrepartie un partage plus ou moins étendu des responsabilités politiques et l'immixtion plus ou moins grande des institutions et partenaires européens dans des pays ou régions d'engagement nationaux traditionnels forts. Des zones comme l'Afrique subsaharienne, et le souhait d'États membres comme la France de voir l'UE en tant que telle s'engager, ou non, selon les contextes géographiques et temporels, illustrent cette fonction tacite de l'UE. Elles permettent aussi de comprendre le caractère intermittent de l'UE, qui demeure un acteur global davantage dans sa potentialité que dans son action concrète.

Dans certains cas, les États ne souhaitent pas de l'UE en sortie de conflits, comme cela a été le cas de la France en Côte d'Ivoire. Dans d'autres, ils en font au contraire leur cadre d'intervention privilégié (cas de la RDC depuis 2003). L'UE est condamnée à demeurer ainsi un acteur auxquels les États ont recours, ou non, selon les contextes précis.

Conclusion : la sortie des conflits une conceptualisation délicate à l'heure de la décision politique *ad hoc*

Les difficultés inhérentes à une conceptualisation poussée de la sortie des conflits armés sont démultipliées dans le cas d'un acteur intermittent et mouvant comme l'UE. Penser la sortie des conflits est rendu difficile par la difficulté de distinguer clairement des phases pré-confliktuelle, conflictuelle, de sortie des conflits et post-confliktuelle, et par la diversité des registres, outils et acteurs potentiellement concernés. S'ajoutent dans le cas de l'UE le caractère évolutif et intermittent de l'acteur lui-même.

Sans avoir formalisé une approche globale de la sortie des conflits armés à proprement parler, l'UE a déjà, à travers ses différentes réformes et interventions, mis en avant de façon éclatée de nombreux aspects de la sortie des conflits armés. Une certaine inertie institutionnelle, des dynamiques de *task sharing* contradictoires et une fluctuation des volontés politiques des États membres à utiliser pleinement le potentiel offert par l'UE en font encore davantage un laboratoire utile pour penser la sortie des conflits armés qu'un acteur incontournable.

La possibilité de conceptualiser de façon à la fois poussée et opérationnellement convaincante la notion de sortie des conflits mérite enfin d'être posée. En elle-même, elle fait appel à une diversité des temporalités, contextes de terrain et registres d'intervention la rendant difficile à formaliser. Elle incite par ailleurs à séquencer des phases de conflits, à

³⁴ En particulier dans des cas ou « moments » précis comme la gestion du dossier Macédonien au moment des accords d'Ohrid en 2001.

clarifier un éventuel *task sharing* temporel, géographique ou actionnel entre acteurs, à élaborer des grilles de lecture formalisées s'apparentant mal au sentiment de décision *ad hoc* voire d'improvisation présidant parfois à la décision politique d'intervention dans un conflit. L'intervention en Lybie en ce printemps 2011 en est un exemple, montrant qu'une réflexion préliminaire globale sur la sortie du conflit, à priori nécessaire, n'a pas été menée avant le déclenchement de l'intervention extérieure, et ne l'est toujours pas réellement à l'heure où ces lignes sont écrites... Dans un tel contexte, une conceptualisation poussée de la notion de sortie des conflits théoriquement impérieuse mais opérationnellement délicate.