

L'UE EN TANT QUE TIERS STRATÉGIQUE

Sous la direction du professeur Frédéric Ramel

Toute guerre est un rapport de force entre deux volontés. Elle n'exclut pas pour autant l'intervention d'un tiers extérieur à ces dernières. Ce tiers peut revêtir une double fonction politico-stratégique : d'une part, empêcher le déclenchement d'une guerre s'il a la capacité à modifier la constellation en train de se mettre en place ; d'autre part, modifier le rapport de force bilatéral en brisant l'escalade du fait qu'il oblige les protagonistes à se situer par rapport à lui. Il s'agit là d'une première conception du tiers en tant que neutre et impartial. Existe-t-il d'autres figures possibles du tiers ? Peut-on appliquer ces figures à des institutions internationales telles que l'Union européenne, dont le répertoire d'action en matière de défense s'est enrichi depuis 2003 ? L'objectif de ce cahier consiste à identifier les spécificités de l'Union en la matière en proposant le concept de « tiers structurant ». Nature, fonctions et dynamiques des actions menées dans le cadre des missions PCSD sont analysées à partir de ce concept, avec comme seule ambition de souligner les avantages comparatifs dont l'UE bénéficie dans les relations internationales.



IRSEM
École Militaire
21, place Joffre - 75007 Paris
<http://www.irsem.defense.gouv.fr>
ISSN : 2109-9936

Impression : SGA/SPAC

ÉTUDES DE L'IRSEM - N° 12

ÉTUDES DE L'IRSEM

2011 - N° 12

L'UE EN TANT QUE TIERS STRATÉGIQUE

Sous la direction du professeur Frédéric Ramel



L'UE EN TANT QUE TIERS STRATÉGIQUE



L'UE EN TANT QUE TIERS STRATÉGIQUE

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document n'engagent que leurs auteurs. Elles ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère de la défense.

ÉTUDES DE L'IRSEM DÉJÀ PARUES :

- 1 – LES CRISES EN AFGHANISTAN DEPUIS LE XIX^È SIÈCLE
- 2 – DES GARDES SUISSES À BLACKWATER/VOLUME 1
ARMÉES PRIVÉES, ARMÉES D'ÉTAT/VOLUME 2
- 3 – ISRAËL ET SON ARMÉE : SOCIÉTÉ ET STRATÉGIE À L'HEURE DES RUPTURES
- 4 – OTAN : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?
- 5 – LA PERCEPTION DE LA DÉFENSE FRANÇAISE CHEZ NOS ALLIÉS
- 6 – DU *NETWORK-CENTRIC* À LA STABILISATION : ÉMERGENCE DES «NOUVEAUX» CONCEPTS ET INNOVATION CONTEMPORAINE
- 7 – CHAOS, RÉVEIL ET SURSAUT
SUCCÈS ET LIMITES DE LA STRATÉGIE DU «SURGE» EN IRAK (2007-2009)
- 8 – DU PÉTROLE À L'ARMÉE : LES STRATÉGIES DE CONSTRUCTION DE L'ÉTAT AUX ÉMIRATS ARABES UNIS
- 9 – ÉTUDIER LE RENSEIGNEMENT - ÉTAT DE L'ART ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE
- 10 – ENQUÊTE SUR LES JEUNES ET LES ARMÉES : IMAGES, INTÉRÊT ET ATTENTES
- 11 – L'EUROPE DE LA DÉFENSE POST-LISBONNE : ILLUSION OU DÉFI ?
- 12 – L'UE EN TANT QUE TIERS STRATÉGIQUE

SOMMAIRE

Introduction	7
Penser l'Union européenne en tant que tiers stratégique	7
Frédéric Ramel, Sophie Dagand avec la collaboration de Liliane Deroche-Gurcel	
Partie I « Du tiers stratégique au tiers structurant »	21
L'Union européenne comme tiers au prisme de la stratégie théorique	23
Lars Wedin	
Une approche institutionnelle du tiers dans les crises : l'Union Européenne comme « tiers structurant »	39
Gilles Marhic	
Partie II « Les rôles nationaux et le tiers »	55
Conception du rôle national et opérations de paix	57
Vincent Laborderie	
Les États membres de tradition neutre et l'Union européenne comme tiers stratégique	71
Sophie Enos Attali	
Partie III « Témoignages des praticiens : la relation de l'UE et des autres tiers »	83
Le tiers et les parties civiles	85
Lieutenant-colonel Philippe Plassard	
L'Union européenne et les autres tiers	93
Lieutenant-colonel Gonzague Moyon	

PENSER L'UNION EUROPÉENNE EN TANT QUE TIERS STRATÉGIQUE

Frédéric Ramel, Sophie Dagand
avec la collaboration de Liliane Deroche-Gurcel

Toute guerre est un rapport de force entre deux volontés. Elle n'exclut pas pour autant l'intervention d'un tiers extérieur à ces dernières. Ce tiers peut revêtir une double fonction politico-stratégique : d'une part, empêcher le déclenchement d'une guerre s'il a la capacité de modifier la constellation qui se met en place ; d'autre part, modifier le rapport de force bilatéral, cela, en brisant l'escalade du fait qu'il oblige les protagonistes à se situer par rapport à lui. Il s'agit là d'une première conception du tiers. Existe-t-il d'autres figures possibles du tiers ? Peut-on appliquer ces figures à des institutions internationales telles que l'Union européenne (UE), dont le répertoire d'actions en matière de défense s'est enrichi et a donné vie à une vingtaine de missions depuis 2003 ? Et, si oui, quelles spécificités l'Union revêt-elle dans ses déploiements stratégiques ?

Sur la base de ces interrogations, le présent Cahier de l'Irsem se fixe deux objectifs. En premier lieu, il s'agit de mieux cerner le concept de tiers. Une telle démarche s'est imposée face au constat de l'engagement croissant des militaires

français au sein d'opérations de paix conduites par des institutions internationales : agissant ainsi au nom de tiers, les forces françaises se trouvent confrontées sur le terrain à des situations de plus en plus délicates, tant par rapport aux populations locales qu'avec les autres intervenants, que ceux-là soient institutionnels (organisations internationales et/ou régionales) ou sociétaux (organisations non gouvernementales...). D'un point de vue académique, l'approfondissement du concept de tiers est apparu pertinent eu égard aux apports possibles de la sociologie française à la pensée stratégique classique. En effet, Julien Freund¹, qui fut l'un des premiers à explorer les fonctions stratégiques du tiers dans la guerre – et ce, dans le prolongement de G. Simmel² –, a contribué à renouveler la perception du tiers. Sa réflexion offre un contrepoint intéressant par rapport aux modèles anglo-américains du tiers diffusés dans la littérature académique. Elle permet ainsi de nourrir une approche originale tant de la nature des opérations internationales en général, que de celle de l'Union européenne en particulier.

Le second objectif de ce programme consacré au tiers se focalise non pas sur l'identité stratégique de l'Union européenne³, mais sur son rôle. En d'autres termes, le but est de qualifier sa posture en matière de politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Soucieuse de contribuer au maintien de la paix et à la prévention des conflits, l'UE mène des opérations relevant, à ce jour, de la régulation – la désescalade – et de la transformation des conflits – qui permettent de créer en période post-confliktuelle les conditions favorables à des relations d'interdépendances entre anciens protagonistes. Comment définir une posture propre à l'Union européenne dans la mise en œuvre de ces engagements extérieurs (opérations relevant de la Politique de sécurité et de défense commune) et quels sont les effets de ces missions, lorsque l'Union se trouve en interaction avec d'autres acteurs ?

Cette recherche collective aboutit à la formulation de quatre séries de conclusion. La première porte sur la typologie et les fonctions du tiers. La seconde identifie l'UE non seulement comme un tiers stratégique mais surtout comme un tiers structurant ayant pour viser la canalisation et la résolution des conflits. La troi-

1. FREUND, Julien, « Le rôle de tiers dans les conflits », *Etudes polémologiques*, no 17, 1975, pp. 11-23.

2. SIMMEL, Georg, Chapitre 2 de la Sociologie écrite en 1908 porte de façon spécifique sur ce concept, p112 à 152.

3. Sur ce point, voir ENGELBREKT, Kjell, HALLENBERG, Jan *The European Union and Strategy : An Emerging Actor*, London, Routledge, 2009.

sième met en relief la dynamique des relations entre tiers et populations locales. La dernière souligne l'occurrence de concurrence potentielle entre tiers, ce qui oblige à penser l'UE dans ses interactions avec une pluralité d'intervenants sur le terrain.

Typologie et fonctions du Tiers

La forme duale caractérise tout phénomène guerrier. Celui-ci se fonde sur l'idée de « tiers exclu »⁴. Ainsi, l'apparition du tiers signifie essentiellement la transition et la réconciliation : c'est renoncer à la contradiction absolue. On ne rencontre pratiquement pas d'exemples de conflits armés au cœur desquels trois camps se soient combattus mutuellement avec la même hostilité. La quasi-totalité des guerres opposant des États sont de nature duale suivant la relation classique de l'ami et de l'ennemi⁵. A titre d'exemple, la seconde guerre mondiale n'a éclaté qu'après le choix de l'Angleterre qui, un temps, exerça les fonctions de tiers.

L'intégration d'un troisième élément dans la relation duale conflictuelle est rendue possible soit par acceptation des parties, soit par volonté du tiers extérieur à elles. Ainsi, le tiers peut alors revêtir plusieurs rôles. En contribuant à trouver une solution au conflit, il revêt la figure du neutre et impartial au titre de médiateur ou d'arbitre. Le médiateur est chargé avec l'accord au préalable des deux parties en conflit d'une mission occasionnelle et temporaire qui consiste à réunir/rapprocher les deux camps antagonistes. Le médiateur ne vise pas à élaborer un accord, mais à réunir les conditions favorables en vue de trouver une entente entre les deux camps compétiteurs. Quant à l'arbitre, il se distingue du médiateur par son aptitude à trancher le litige en s'appuyant sur l'application de règles et de la loi. L'arbitre est prévu et institué par les belligérants, il fait partie intégrante du jeu par son rôle de tiers impartial qui triompher la loi et le règlement pour établir un accord entre les deux parties. Toutefois, d'autres figures du tiers furent mises en relief, notamment par Simmel : le *divide et impera* (qui suscite un conflit afin d'en tirer un avantage), le *tertius gaudens* (tire un bénéfice d'un conflit sans l'avoir initié).

1- *'Le tiers impartial'* présente les revendications et les raisons d'une partie à l'autre sans le ton passionné et subjectif qui radicalise les motifs d'opposition. Non

4. FREUND, Julien « Le rôle du tiers dans les conflits », *Etudes polémologiques*, 17, 1975, p. 12.

5. SCHMITT, Carl, *La notion de Politique*, Paris, Champs Flammarion, 1992.

seulement, chaque partie entend les choses de façon plus objective, mais elle doit aussi s'exprimer de manière plus objective car l'important pour ces dernières est de gagner le médiateur à leur cause. Cette forme objective est donc dépassionnée. Elle est la seule qui puisse rendre audible ce qu'il y a à affirmer en vue de parvenir à une conciliation ou une réconciliation. Plusieurs variantes possibles de l'impartialité du tiers existent.

Le tiers est impartial soit lorsqu'il se situe au-delà des intérêts et des opinions contradictoires (1a), sans être touchées par eux soit lorsqu'il participe aux deux (1b). Le premier cas est le plus simple : entre ouvriers et patrons anglais on a fait appel à une personne extérieure qui n'était ni ouvrier, ni patron.

Lorsque le tiers est impliqué dans le conflit, cela rend l'objectivité beaucoup plus difficile à atteindre puisque le tiers est « broyé » dans l'interaction.

En résumé, le médiateur comme l'arbitre veut sauver l'unité du groupe menacé d'éclatement. Or le tiers impartial peut exploiter sa position supérieure dans un intérêt purement égoïste. Si dans le premier cas (1a), le tiers impartial fonctionnait comme un moyen au service du groupe, là (1b), il fait de l'action réciproque entre les parties et lui-même un moyen au service de ses propres fins.

2) *Le 'tertius gaudens'* (« le tiers qui se réjouit ») n'est pas impliqué directement dans le conflit, mais en tire profit au nom de ses propres intérêts (« il tire les marrons du feu »). Deux modalités sont possibles : (2a) ou bien il tire bénéfice malgré lui de la situation conflictuelle du simple fait que les deux camps occupés par leur affrontement lui laisse le champ libre pour pousser son avantage ; (2b) ou bien l'un des deux rivaux favorise le tiers pour mettre en difficulté son opposant. La relative passivité caractérise le tertius gaudens dans les deux cas. Soit le tiers peut trouver un avantage au fait que les deux autres parties se tiennent mutuellement en échec, et qu'il est en situation d'encaisser un bénéfice que l'une des deux parties lui aurait refusé : le conflit n'entraîne qu'une immobilisation des forces qui, si elles le pouvaient se retourneraient contre le tiers. Soit le tiers peut trouver avantage, non dans l'immobilisation (comme dans le cas 2a) mais dans le fait que l'action d'une des parties du conflit ait besoin du tiers qu'elle comble de bienfaits ou de faveurs uniquement pour offenser ou gêner la partie adverse.

3) *le 'Divide et Impera'* (« Diviser et Régner ») intervient lui-même dans le conflit et l'attise parce qu'il y trouve son intérêt ou pense en récolter une position dominante. Le cas échéant, il suscite même l'affrontement entre les deux parties

pour les affaiblir, l'une et l'autre, et pour suivre dans de meilleures conditions ses propres objectifs. Dans tous les cas de ce type, l'art du *tertius gaudens* se manifeste par la distance qu'il sait garder avec l'action qu'il déclenche. Le tiers est un facteur capital de la concorde intérieure.

Au-delà de cette typologie, Simmel insiste sur les fonctions sociales ambivalentes que le tiers exerce, à la fois source de liaison mais aussi source de polarisation (le tiers rassemble ou sépare, ou le *tertius gaudens*). Il peut jouer le rôle de tampon, amortir les chocs entre les parties (*le tiers impartial*) mais il peut également à l'inverse s'immiscer dans le conflit et attiser les tensions entre les parties (*le Divide et Impera*).

Il convient de garder également à l'esprit que le consensus indispensable à tout échange social a pour fondement le tiers, Il sert d'intermédiaire pour la communication entre ceux qui prétendent s'ignorer ou qui se dressent les uns contre les autres. Dans une société qui ne reconnaîtrait pas le tiers, ou bien le conflit serait permanent, ou bien l'un des camps finirait par assujettir l'autre et l'absorber (perspective de la fusion susceptible de faire le lit des tendances totalitaires). Le tiers est ainsi a condition de la stabilité dans les sociétés libres, parce que, seul, il rend possible l'apparition d'une majorité et d'une minorité, et, par conséquent d'une opposition politique.

En résumé, le tiers, dès lors qu'il apparaît dans une situation conflictuelle, exerce une fonction stratégique, et ce peu importe la typologie du rôle qu'il revête (tiers impartial, tertus gaudens ou divide et impera). En tant qu'intervenant dans un conflit, il peut soit exercer une fonction de *canalisation* soit d'*exacerbation* du conflit.

La posture de l'UE entend mettre l'accent sur la première de ces fonctions, à savoir la canalisation. Quelles en sont ces propriétés ?

Du tiers stratégique au tiers structurant

Des différentes contributions que le lecteur découvrira au sein de ce volume, se dégage l'idée selon laquelle :

L'UE est un tiers stratégique, à la fonction de canalisation des conflits dans le sens où :

- Elle déploie une « stratégie intégrale » pour ses missions ;
- Elle maintient une « relation d'extériorité » vis-à-vis des acteurs locaux et/ou des parties au conflit.

Si son répertoire d'actions ou les modes que revêt cette stratégie sont pluriels, une ambiguïté demeure quant à cette qualification : cette stratégie ne risque-t-elle pas de transformer l'UE en *acteur* qui devient *partie au conflit* ? Les perceptions au sein des sociétés hôtes qui « accueillent » l'opération peuvent favoriser une telle transformation – le tiers est alors perçu comme un concurrent ou un ennemi. Les résultats auxquels parvient la présente recherche permettent d'identifier l'UE comme un *tiers agissant*⁶. Toutefois, le fait que l'Union soit qualifiée de tiers agissant ne signifie pas que l'Union devrait être perçue comme moins « neutre » et impartiale dans ses fonctions de maintien de la paix – ce n'est ni la volonté de l'Union ni celle de ses Etats membres. Les traités fondateurs de l'Union européenne et la Stratégie européenne de sécurité contiennent à cet égard des dispositions tout à fait claires à ce sujet.

De ces premières propriétés identifiées, les travaux ont abouti à la formulation d'une nouvelle catégorie de tiers, celle, originale et dont l'initiative revient à Gilles Marhic, de tiers « structurant ». Il convient ici d'en préciser les composants.

L'UE peut être tenue pour un tiers « structurant » en cela qu'elle a une finalité de structuration de la société où se déploie l'action (c'est-à-dire faire tenir ensemble ou tisser). Il s'agit d'établir des liens d'ordres économique, politique et social entre populations. Ces liens sont susceptibles de faire émerger un vouloir vivre ensemble. Le tiers structurant se distingue ainsi des autres types de tiers, puisqu'il dépasse ce qui pourrait être considéré de façon trop étroite comme ses « intérêts ». Il assiste, d'une façon ou d'une autre, la société où il se déploie, étant entendu que cette assistance est aussi supposée avoir des effets bénéfiques - directs ou indirects - sur la sécurité de l'Union.

Deux éléments préparatoires sont nécessaires pour que le rôle de l'UE en tant que tiers structurant puisse se matérialiser. En premier lieu, dans la plupart des cas, le déploiement d'une opération de l'UE est précédé par une demande de déploiement de l'Etat hôte auprès de l'UE, mais aussi, de façon alternative ou cumulative, lorsque cela est pertinent, par l'expression d'une requête, d'un soutien ou d'un intérêt de la part d'autres acteurs extérieurs, qu'il s'agisse d'Etats ou d'organisations internationales. L'Union agit dans le respect des principes de la

6. C'est l'un des apports de la sociologie à la pensée stratégique que propose ce Cahier de l'Irsem. Du point de vue stratégique, le concept de tiers stratégique est contradictoire : un tiers qui « devient » stratégique en devenant partie à un conflit perd sa qualité de tiers. En soulignant l'existence d'un tiers agissant sur le plan stratégique, les auteurs défendent l'idée selon laquelle l'action engagée par un tiers ne relève pas obligatoirement d'une interaction duale, mais qu'ils peuvent contribuer à la briser ou à la transformer en période post-conflit.

Charte des Nations Unies et du droit international. C'est à la fois une obligation découlant des dispositions du traité sur l'Union européenne et un marqueur de légitimité quant à son action⁷. Le second élément correspond à la volonté de l'UE de répondre à cette demande : le processus décisionnel propre à la PSDC permet à l'Union d'établir les opérations, leur mandat et leurs objectifs, ainsi que les moyens dont elles disposent.

Enfin, l'observation des modes stratégiques de l'Union montre que les actions déployées par cette dernière sont multiples : elles se présentent sous la forme tridimensionnelle de missions civiles, militaires ou encore dotées d'une dimension à la fois civile et militaire. Pour autant, cette classification ne permet pas de mettre en exergue les nuances que recouvre son répertoire d'actions. Si une mission dite civile engage des activités participant à la refonte des structures étatiques (telles que les missions de police, d'état de droit ou encore de réforme des systèmes de sécurité), elle peut néanmoins avoir recours à des moyens et personnels militaires sans que cela n'altère la nature civile de cette mission. De la même manière, il se peut que des missions militaires incluent des actions au profit de la population civile par l'intermédiaire de la composante CIMIC (civilo-militaire) sans pour autant modifier leur nature d'opérations militaires. Disposant d'une riche panoplie de ressources humaines, techniques, financières et logistiques propres à l'Union européenne et/ou mises à disposition par les Etats membres, les opérations de la PSDC couvrent ainsi de nombreux domaines et se révèlent le plus souvent complémentaires des programmes déployés par l'UE dans l'Etat hôte au titre des autres politiques de l'Union (aide au développement, coopérations avec les Etats tiers ...).

En tant que tiers structurant, l'Union européenne doit faire face à des défis spécifiques : il lui faut notamment faire preuve de prudence et de lucidité, tant par rapport aux populations locales qu'eu égard aux autres organismes également présents sur le terrain (organisations internationales, organisations régionales, ONG).

Le tiers et les populations locales

Dans son rapport aux populations locales, le tiers se doit d'éviter deux illusions : celle du triomphalisme (la structuration aboutira nécessairement à une transfor-

7. La légitimité convoquée ici ne se réfère pas à Weber mais à Ferrero (la légitimité vient d'en-bas, de l'approbation du plus grand nombre). Sur cette distinction, voir Guglielmo Ferrero, *Pouvoir. Les génies invisibles de la Cité*, Paris, Plon, 1945.

mation de la société où se déploient les efforts) et celle d'une sorte de réécriture au point zéro (où les tiers proposent et développent un schéma de structuration pour l'Etat hôte qui ne tiendrait pas compte des spécificités locales, ou autrement dit de l'héritage sociopolitique, culturel, économique).

Le plus souvent engagés dans des missions de réconciliation ou de reconstruction de la société locale, les acteurs placés sous l'égide de l'Union européenne remplissent dans les pays hôtes des missions de conseil et d'assistance qui les confrontent directement avec les populations locales. Dépassant le cadre traditionnel militaire d'interposition ou de respect des accords de cessez-le-feu, cette tâche complexe affecte directement la refonte politico-sociale des structures locales étatiques. Par suite, s'ils veulent mener à bien leur mission, les militaires/gendarmes sous bannière européenne ne peuvent se prévaloir, dans la conduite des opérations de gestion de crises, des seuls attributs militaires classiques. Et c'est plutôt l'établissement d'une relation de confiance avec la population locale qui se trouve au cœur du mécanisme d'action des Européens, comme c'est le cas pour tout intervenant/tiers disposant de prérogatives de même nature. Une dialectique propre entre les deux composantes – *le tiers et les populations locales* – est alors à construire afin d'assurer la création d'une relation propice à l'échange.

Si le cadre normatif est un préalable essentiel à la reconnaissance de l'UE en tant que tiers légitimé et crédible pour accompagner l'Etat hôte dans sa (re-) construction étatique, il n'est pas pour autant un gage suffisant de réussite pour le tiers « fraîchement » déployé. Certes, une telle formalisation au plus haut niveau hiérarchique facilite l'arrivée et l'acceptation de l'Union dans le pays hôte. Toutefois, nombre de paramètres doivent être pris en compte pour assurer la reconnaissance de l'Union comme tiers légitime et accepté par la population dans sa plus grande diversité pour remplir le mandat pour lequel il a été sollicité et qu'il a défini et mis en œuvre.

Dans cette perspective, la temporalité et l'appropriation locale – ou *local ownership* – constituent des *key drivers* dans la mise en œuvre du mandat des acteurs placés sous l'égide de l'Union européenne. La notion de temporalité renvoie non seulement à une définition, dans le temps, de la durée de la mission, mais également au soutien nécessaire que le tiers apporte aux populations locales dans la réforme de leurs institutions et du tissu social. Cette seconde tâche implique de fait un engagement flexible du tiers. En effet, la durée du mandat d'une mission pourra ainsi sur demande des autorités et populations locales être prorogée, ou à l'inverse

réduite. Quant à l'appropriation locale, elle consiste, pour le tiers, à accomplir sa tâche en ayant pour but constant de préparer la reprise des activités en question par les acteurs locaux, et donc à n'exercer, dans sa mission d'assistance, qu'un minimum de contraintes sur ces acteurs locaux : le tiers se doit d'inviter la population locale à comprendre, adopter et intégrer dans ses référents culturels, sociopolitiques et historiques propres les mesures proposées. En d'autres termes, il lui faut agir avec l'empreinte la plus légère. Les représentants du tiers sont ainsi tenus de respecter le code déontologique de leurs fonctions, le passé, la culture et le système sociopolitique de l'Etat-hôte, ainsi qu'à se placer dans une logique de tutorat et non d'assistanat. Il s'agit donc d'associer, à chaque étape ou processus, les acteurs locaux dans les fonctions dévolues au tiers. Les acteurs européens s'efforcent ainsi de promouvoir la participation des acteurs locaux en vue de leur permettre d'agir progressivement de manière autonome ; ce qui permet à l'UE de s'effacer, pour enfin se retirer. Mais en dehors des populations locales, le tiers doit aussi composer avec d'autres tiers intervenant sur le même terrain que lui.

La concurrence entre tiers

La dynamique de structuration impulsée par un tiers peut rencontrer des concurrents. Si l'Union européenne incarne un tiers sollicité, elle n'est pas pour autant dans le cadre de la gestion de crises la seule figure extérieure au sein du pays hôte. En effet, lors du déploiement de ses missions, l'UE rencontre une multitude d'autres acteurs sur le terrain, qui se prévalent également du titre de tiers. Dans ce cas, deux configurations sont possibles.

Il se peut que les tiers présents sur le même terrain que l'Union nourrissent des objectifs identiques à cette dernière. Malgré la concurrence qui émerge, l'UE agit de la manière la plus inclusive et consensuelle possible : cherchant à éviter toute tension, elle veille à entretenir un dialogue, multiplier les rencontres et dissocier les tâches entre les différents acteurs en présence. Cela étant, sur la base des expériences rapportées par plusieurs militaires⁸, il apparaît que ces premiers échanges ne sont pas sans difficultés. La logique de coordination entre les tiers en présence se heurte parfois à des écueils. On peut notamment observer une méfiance entre les différents acteurs, notamment lors de leurs premières rencontres et échanges. Cela étant, la méconnaissance de l'autre est un processus

8. Il s'agit notamment des témoignages du Général Bresse, lequel, en faisant part de ses expériences dans les Balkans dans les années 1990, a doublement enrichi nos débats, quant au rôle des Etats membres engagés au nom d'un tiers et au jeu des perceptions entre les forces militaires sur le terrain et les autres acteurs (populations locales et autres tiers).

a priori commun, qui tend à se dissiper progressivement. Les interactions multipliées entraînent une normalisation des relations pour faire émerger un travail de groupe et favoriser la convergence de points de vue. Pour cela, les acteurs civils et militaires extérieurs doivent encourager les relations entre tiers, elles-mêmes facilitées par les relations de personnes à personnes. Ce souci de coordination ou d'articulation suscite un travail tant en amont qu'en aval, c'est-à-dire dans les capitales et sur le terrain. Il demande un travail constant de normalisation dans l'apprentissage de l'autre tiers et, ce, même en cas de collaborations antérieures réussies : ainsi comme l'a expliqué un militaire de terrain, il y a là une « redécouverte constante ». A cet égard, le facteur humain représente un paramètre important dans la compréhension de ce mécanisme d'interaction des tiers. En effet, si les institutions intervenant sont la plupart du temps toujours les mêmes, les agents qui la composent ne le sont pas. D'où un nécessaire apprentissage, par les individus déployés sur le terrain, des normes, pratiques et savoir-faire des institutions qui leur sont extérieures. Avec la découverte de ces dernières, le rapport entre tiers peut se développer hors d'une logique concurrentielle. Par exemple, il est bienvenu qu'un militaire intervenant dans le domaine CIMIC prenne contact avec des acteurs non-gouvernementaux engagés sur le terrain pour leur expliquer ses missions et assurer une complémentarité entre les intervenants. Il s'agit, alors, non pas de se substituer aux acteurs civils, mais bien d'engager une concertation avec les autres tiers.

Cependant, il se peut que des tiers ne partagent pas les objectifs de l'Union européenne. Plusieurs militaires ont ainsi pu constater la présence, dans un pays hôte, d'acteurs civils « récalcitrants », dont l'activité peut avoir pour effet de déstabiliser l'action et la perception de l'UE sur le théâtre d'opération. Quand l'Union cherche à établir un dialogue afin d'associer ce tiers en dépit de ses réticences, elle peut se trouver confrontée à un refus de collaboration, auquel s'ajoutent parfois des suspicions quant à son rôle « moins neutre, moins impartial et moins objectif ». Composer avec ces tiers récalcitrants et suspicieux peut conduire l'Union européenne et les autres partenaires présents sur le terrain à placer involontairement ce tiers concurrent dans une position de tiers exclu. Si aucune solution ne peut empêcher qu'une telle situation se produise, l'Union peut toujours continuer à chercher le dialogue et s'efforcer d'insérer cet autre tiers au sein de la communauté civile et militaire en présence, tant locale qu'internationale, afin de réduire les logiques d'oppositions et d'exclusions.

Cette présentation du tiers structurant est développée à partir de trois angles complémentaires. Dans une première partie, la **conceptualisation du « tiers »** est appréhendée. Ainsi, **Lars Wedin** rappelle que la stratégie, loin d'être l'apanage des seuls sujets militaires, est devenue plus inclusive et ouverte aux entités civiles. Il met en évidence son adaptation aux changements géopolitiques de la période post-bipolaire. Ainsi, l'Union européenne, puissance civile pouvant faire usage de moyens militaires, à la possibilité de se prévaloir du qualificatif d'acteur « stratégique ». Cette remarque une fois posée, un retour aux auteurs stratégiques (général Poirier et général Beaufre en particulier) autorise un approfondissement du concept de « tiers stratégique ».

Un second article, rédigé par **Gilles Marhic**, vient compléter cette présentation. Cherchant à transposer le concept de tiers dans le contexte des opérations de gestion de crise de l'Union européenne, l'auteur constate que la catégorisation des tiers proposés par Simmel ne correspond pas à celle dont pourrait se prévaloir l'Union, celle-là ne se présentant ni comme neutre et impartiale au sens où l'entend le sociologue, ni comme prompt à provoquer un conflit et encore moins désireux d'en tirer des dividendes. Il propose alors un autre type de tiers, plus en adéquation avec le rôle de l'Union et ses intentions : le tiers structurant. L'action de l'Union est en effet tournée vers la bonne gouvernance, l'établissement d'une paix durable – par l'usage de son pouvoir normatif et de son influence d'acteur hybride –, mais aussi par son aptitude à combiner les actions civiles et militaires. Reposant sur des moyens et capacités civils et militaires nationaux et sur des instruments politico-institutionnels propres sur les théâtres d'opérations, le pouvoir de persuasion de l'UE ne s'appuie pas exclusivement sur la force traditionnelle : pour l'Union européenne, l'établissement d'un contexte propice à la paix passe avant tout par des actions de soutien, qui ont pour effet d'accompagner les acteurs locaux dans la normalisation, la stabilisation et la consolidation de leur structure étatique et sociale. Ceci n'exclut pas que l'Union ait à jouer le cas échéant un rôle de substitution ou de coercition, lorsque c'est nécessaire et en application du mandat fixé.

La deuxième partie du Cahier analyse les conceptions étatiques du tiers en Europe. Sur la base d'une typologie des rôles élaborée par Holsti, **Vincent Laborderie** présente les rôles nationaux de quatre Etats membres de l'UE : la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Pologne. Si la notion de rôle « fort » est, à l'origine concomitante, à celle de forces déployées dans la Guerre froide, aujourd'hui,

la notion de force ou de puissance n'est plus pensée en termes quantitatifs. C'est ainsi qu'on peut l'appliquer à l'Union, qui, dans le cadre de ses missions au titre de la PSDC – tant militaires que civiles ou duales – a pour ambition d'être un acteur majeur, alors même qu'elle ne déploierait que quelques centaines d'acteurs civils (gendarmes, juristes, administrateurs...), avec un mandat non nécessairement exécutif. Malgré son caractère restreint sur le plan quantitatif, un tel contingent ne traduit pas nécessairement un rôle plus faible que celui d'un autre acteur qui déploierait des moyens plus importants. D'où la nécessité d'effectuer une déconnexion entre les moyens déployés, le mandat effectué et le rôle perçu et auto-attribué. En d'autres termes, il convient de réexaminer les registres d'actions au prisme de l'ambition et de l'image attribuées, ainsi que de leur mise en cohérence avec la nature réelle des actions menées. Considérée avec les référentiels de la période bipolaire, l'Union peut certes, en apparence et sur la base de la typologie d'Holsti, être catégorisée comme un acteur intermédiaire. Pour autant, force est d'admettre qu'elle peut également recouvrir un rôle fort dans la conduite d'opérations de maintien de la paix, cela, avec des moyens et capacités, notamment civils, très influents, même s'ils ne peuvent se prévaloir que d'un caractère coercitif limité.

Dans cette deuxième partie, un autre poste d'observation est adopté afin de tester l'hypothèse d'une convergence des postures stratégiques des Etats membres quant à la fonction de tiers structurant dévolue à l'UE. Tiers constitué d'éléments composites, l'Union européenne est, dans son action au titre de la PSDC, le lieu où s'exprime la volonté des vingt-sept Etats membres d'agir en commun dans l'exercice des compétences définies par le traité sur l'Union européenne, étant entendu que les Etats membres ont toujours le loisir d'exercer leurs compétences propres au titre des politiques étrangères nationales, parallèlement aux actions exercées en commun dans l'Union au titre de la PSDC. L'élaboration de la PSDC reflète la perception et la conception qui en sont développés dans les rôles nationaux. Afin d'illustrer cette réalité, **Sophie Enos-Attali** étudie la façon dont les Etats membres qui ont une tradition sécuritaire de neutralité (Autriche, Finlande, Irlande, Malte et Suède), envisagent le rôle de l'Union européenne en matière de sécurité. Il apparaît que ces pays, considérant l'UE avant tout comme une puissance civile, tendent à favoriser l'émergence d'un tiers structurant qui privilégie les outils civils dans leurs diverses contributions au développement de la PSDC.

Enfin, la dernière partie rend compte de deux témoignages de militaires. Ces

praticiens nous ont permis de mieux cerner l'action et les capacités structurantes de l'UE d'un point de vue opérationnel. Rendant compte des contraintes et défis que pose la relation du tiers avec les populations locales, le **Lieutenant-colonel Plassard** évoque le rôle de l'UE en tant que tiers structurant dans l'accompagnement qu'elle peut apporter aux populations locales en vue de la consolidation des structures étatiques locales. Il apparaît que, dans ce type de mission, le tiers doit dépasser le cadre de sa désignation comme tel pour être *in fine* accepté et légitimé sur le terrain et donc pouvoir conduire sa mission de manière crédible. C'est ainsi que les gendarmes et autres spécialistes déployés sur le terrain travaillent de concert avec les acteurs locaux, dans le respect du principe d'appropriation locale (*local ownership*), lequel impose un référent temporel nécessaire à la construction d'une ossature étatique locale viable.

S'intéressant à la relation entre tiers sur un même terrain d'action, le **Lieutenant-colonel Moyon**, qui a exercé comme officier CIMIC au Mont-Valérien, siège de l'opération EUFOR Tchad/RCA, évoque ici les rôles et contraintes de la cellule CIMIC au sein de la plus grande mission PSDC militaire jamais déployée. L'Union en qualité de tiers est confrontée sur le terrain, à différents types d'acteurs, qui recouvrent également la qualification de tiers. La relation qu'elle noue avec eux est capitale dans la réalisation de son mandat. A ce titre, faire preuve d'adaptation, de flexibilité et de dialogue est essentiel pour agir de manière structurante. Après un bref rappel des structures CIMIC et de leur rôle, le Lieutenant-colonel Moyon examine les défis de la mise en œuvre des programmes qui sont dévolus aux missions CIMIC, cela, à différents échelons de commandements (sièges et terrain). Riche d'enseignements, sa contribution permet de comprendre le jeu des perceptions qui s'exerce entre les acteurs tiers et, ainsi, de mieux appréhender le rôle de l'UE sur le terrain, en tant que tiers structurant.

PARTIE I

DU TIERS STRATÉGIQUE AU TIERS STRUCTURANT

L'UNION EUROPÉENNE COMME TIERS AU PRISME DE LA STRATÉGIE THÉORIQUE⁹

Lars Wedin

Concept de tiers et stratégie théorique

Nous disposons aujourd'hui d'un vaste corpus théorique dans le domaine de la stratégie. La France jouit à cet égard d'un fort bel héritage, nourris par les travaux des penseurs tels que le général de Guibert, le maréchal Foch, l'amiral Castex et le général Poirier. Pourtant, si la recherche dans ce domaine est de grande qualité, les théories stratégiques ne servent aujourd'hui bien souvent qu'à embellir les articles et les ouvrages. La stratégie qui est une « praxéologie »¹⁰, doit pouvoir aussi servir le décideur.

9. L'auteur tient à remercier Marianne Audouard (traductrice et interprète) pour son aide avec la langue française.

10. Lucien Poirier, *Stratégie Théorique II*, Paris, Économica 1987. P. 47.

Compte tenu de cette situation, le présent article consiste à discuter de l'éventuelle utilité de la stratégie théorique pour penser l'Union européenne en tant que tiers stratégique. Nous le ferons en discutant avec un certain nombre de concepts empruntés à la stratégie théorique, pour en tester leur utilité – ou non –, et pour enfin l'appliquer à l'UE au prisme du concept de « tiers stratégique ».

L'application de la théorie stratégique à la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) doit être davantage développée.¹¹

Appliqué au cas de l'UE en tant que tiers stratégique, nous focaliserons cette analyse aux opérations civiles et civiles-militaires de l'Union. Si les missions PSDC poursuivent différents objectifs, tels que celui de faciliter la désescalade, de maintenir la paix, de stabiliser la situation etc..., il convient de préciser que l'Union ne conduit pas d'opérations d'imposition de la paix, et n'est pas amenée à faire la guerre. A partir de ce constat, une question importante se pose : Peut-on légitimement utiliser des théories stratégiques à ces contextes de « non-guerre » ?

Notons que la théorie stratégique a beaucoup évolué et s'est adaptée aux nouveaux types de conflictualités. Elle englobe aujourd'hui des éléments non-militaires. Par ailleurs, il convient de rappeler, que les composants non-militaires ou civils avaient déjà fait l'objet de réflexions antérieures au 20^{ème} siècle. Dans son *Testament Politique*, le cardinal Richelieu formulait déjà une vraie stratégie maritime dans laquelle il avait intégré des éléments civils.¹² Au début du XVIII^{ème} siècle, le chevalier Folard parlait de « la manière de bien établir l'état de la guerre » - la nécessité de voir une guerre dans sa totalité.¹³ A la fin du XIX^{ème} siècle, nous observons également un élargissement de la conception de la stratégie militaire « pure », grâce à la *stratégie générale* de Castex, à la *stratégie élargie* d'Aron, à la *stratégie totale* du général Beaufre, au général Poirier qui, avec sa *stratégie intégrale* inclut tant des objectifs politiques que militaires. A la lumière de ces quelques éléments, la stratégie théorique semble *a priori* se prêter à l'examen de la conduite des opérations par l'UE, qui inclue des éléments à la fois civils et militaires.

Par ailleurs, Il convient de rappeler que l'Union européenne n'est pas dépourvue

11. Lars Wedin, « The EU as a military strategic actor », Kjell Engelbrekt and Jan Hallenberg (éd), *The European Union and Strategy. An emerging actor*, Oxon, Routledge, 2008. Pp. 40 – 55.

12. Richelieu, « De la puissance de la mer », Gérard Chaliand, (éd). *Anthologie mondiale de la stratégie. Des origines au nucléaire*, Paris, Robert Laffont, 1990. P. 643.

13. Bruno Colson, *L'art de la guerre de Machiavel à Clausewitz dans les collections de la bibliothèque universitaire Moretus Plantin*, Namur Bibliothèque Universitaire Moretus Plantin, 1999. P. 159.

en doctrine stratégique. Elle s'est dotée d'une stratégie : la « Stratégie européenne de sécurité » (SES, communiquée pour la première fois le 12 décembre, 2003).¹⁴ Elle a fait l'objet d'une révision en 2008, sous impulsion de la Présidence française de l'Union européenne, avec le « Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité »¹⁵ adopté par le Conseil le 11-12 décembre. Ces textes qui sont la « base stratégique » de l'Union, ont permis le développement de la PSDC.

Notons finalement que chaque époque à ses propres besoins en matière de stratégie : « le chantier stratégique est toujours ouvert », comme le précise le général Poirier.¹⁶ Et que cette dernière réflexion nous invite à participer à son développement.

La légitimité d'une pensée stratégique

François Géré a identifié cinq éléments structurants de la pensée stratégique, qui vulgarisés, seraient les suivant : ¹⁷

- Il s'agit d'une entreprise de transformation du réel conformément à un projet politique ;
- Il y a un conflit entre les projets, qui nécessite une pensée et une activité stratégique ;
- Il y a une dynamique dialectique entre l'Un et l'Autre et leurs projets ;
- La probabilité d'occurrence de la violence n'est pas nulle ;
- La stratégie est au service du projet politique.

En général, la stratégie traite de la dualité : dite à la fois dynamique et conflictuelle, entre « l'Un » et « l'Autre ». Le concept clausewitzien part également de cette notion duale. Les affirmations selon lesquelles « la guerre est donc un acte de violence destiné à contraindre l'adversaire à exécuter notre volonté »¹⁸ et « la guerre est une simple continuation de la politique par d'autres moyens »¹⁹ sont

14. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>. 18/09/2009.

15. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/reports/104632.pdf. 18/09/2009.

16. Lucien Poirier, *Le chantier stratégique*. Entretiens avec Gérard Chaliand, Paris, Hachette 1997. P. 63.

17. François Géré avec le concours de Thierry Widemann, Arnaud Blin, Jean-Damien Pô, *Dictionnaire de la pensée stratégique*, Paris, Larousse 2000. P. 256.

18. Carl von Clausewitz, *De la guerre*. Traduit par Denise Nivelles. Préface de Camille Rougeron. Introduction de Pierre Naville, Paris, Editions de Minuit, 1955 [1831]. P. 51.

19. Ibid p. 67.

en quelque sorte les formulations de base de la stratégie. On retrouve d'ailleurs ces idées dans la fameuse définition de la stratégie de Beaufre : « la stratégie est l'art dialectique des forces ou plus exactement l'art de la dialectique des volontés employant la force pour résoudre leur conflit ». ²⁰

L'UE, reconnue comme un acteur politique, agit au nom des objectifs et intérêts qu'elle a défini dans le TUE, à l'article 11. ²¹

Si son statut d'acteur stratégique a largement été abordé dans la littérature et montre des avis partagés sur ce statut, peu se sont employés pour autant à recourir à la théorie stratégique. Nous essayerons ainsi d'examiner l'UE en tant qu'acteur stratégique au prisme de cette discipline. Dans ce cas, alors, l'Union serait « l'Un » - le sujet - qui agirait dans une situation dynamique et plus ou moins conflictuelle avec « l'Autre ».

Or, Il convient de rappeler que l'UE n'est pas un acteur stratégique, parti aux conflits. Il est avant tout un tiers. Le conflit (« potentiel », « aigu » ou « post-«) qui a lieu entre deux (ou plusieurs) acteurs, est extérieur à l'Union. Autrement dit, l'UE n'est en conflit ni avec « l'Un », ni avec « l'Autre » des parties (au conflit). En revanche, l'action de l'Union vise la situation conflictuelle entre ces acteurs, pour se positionner en tant que tiers.

On pourrait ainsi, si l'on voulait appliquer la théorie stratégique, dire que l'UE serait « l'Un » et la situation conflictuelle (entre deux parties) serait « l'autre ».

La situation conflictuelle est plus complexe qu'elle n'y paraît. Elle est généralement le résultat d'actions humaines menées par des groupements politiques, qui peuvent conduire des actions qui allant à l'encontre du projet de l'Union. Plus que de qualifier la situation conflictuelle comme « l'Autre », il serait plus pertinent de qualifier « Autre », les groupements politiques appelés ici « forces de désordre ». Ainsi, dans l'équation stratégique, les « forces de désordre » constitueraient « l'Autre ».

Bien que l'UE revête une posture de tiers sur les théâtres d'opérations, il existe une dialectique des volontés employant la force entre l'UE – ou plus exactement son projet – et les forces de désordre. Il convient de souligner que dans ce

20. Général Beaufre, *Introduction à la stratégie*, Paris, Armand Colin, 1963. P. 16.

21. Traite de l'Union Européenne ; voir également l'article de Gilles Marhic, qui étudie l'Union d'un point de vue institutionnel.

contexte, le terme de « force » désigne l'ensemble des « outils » dont l'UE dispose. Le général Poirier définissait le terme de « forces » de la manière suivante : « ...forces, toutes celles, mentales ou physiques, qui font passer un objet donné d'un état à un autre... ».²²

Enfin, il semble que les cinq critères de François Géré puissent être appliqués à l'Union européenne dès lors qu'elle agirait en tant que tiers. Dans ce cas, il s'agit de missions où il y a des « forces de désordre » qui s'opposent au projet européen et qui sont susceptibles de recourir à la violence. Dans le cas où le risque de violence serait quasiment nul, il ne s'agirait pas d'une situation stratégique.²³

En conclusion, nous admettons qu'il est possible d'appliquer les théories stratégiques à l'Union européenne dans le contexte où cette dernière agirait comme tiers et où des forces de désordre seraient identifiées.

Le projet politique et la manœuvre politique

Force est de constater que la PSDC est composée de deux niveaux stratégiques : le permanent et le temporaire. Le niveau permanent sert de fil conducteur au développement de la PSDC et donne les lignes directrices des actions à conduire. Nous entendons ici la Stratégie européenne de sécurité. Nous pourrions même qualifier la SES de « *stratégie d'attente* ». Pour rappel, la *stratégie d'attente* est une posture stratégique, qui est composée de dispositions et d'opérations. Elle vise à développer le système politico-militaire de manière prospective ; c'est-à-dire, à préparer tant intellectuellement que physiquement une stratégie d'action à mettre en œuvre.²⁴

Le niveau temporaire, l'objet de cet article, repose sur la stratégie d'action de l'UE, dès lors qu'elle adopte une posture de tiers dans une situation conflictuelle. Dans ce contexte, la finalité politique de l'UE, telle que décrite par le général Poirier²⁵ – explicitée dans une Action commune du Conseil – exprime plusieurs objectifs politiques cohérents. Les volontés exprimées dans l'Action commune peuvent être celle du maintien de la paix, la stabilisation d'un environnement...

22. Poirier, *Stratégie Théorique II*, p. 86.

23. Cela ne nous empêche pas, pour autant, d'utiliser un langage stratégique ou de nous servir de certaines notions stratégiques.

24. Le concept est développé à partir d'une définition dans Lucien Poirier, François Géré, *La réserve et l'attente. L'avenir des armes nucléaires françaises*, Paris, Économica 2001. Pp. 31 – 32.

25. Ibid p. 52.

etc. Toutefois, il convient de noter que, pour des raisons « pratiques », ces objectifs peuvent être séquencés par des « fins intermédiaires », des étapes médianes en vue de parvenir progressivement à « l'objectif final ». Le général Poirier définit ce type de situation comme un projet politique. Force est de constater qu'il peut exister une finalité politique inexprimée : par exemple, l'UE peut chercher à développer ou renforcer sa stratégie d'attente.

Illustration du projet politique sur la base de l'action commune du 25-11-2005 établissant la mission EU BAM Rafah :

L'action commune du 25 novembre, 2005,²⁶ « établissant une mission... d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah) » fait référence à un projet politique : « la création d'un État palestinien indépendant ... », dont la finalité politique seraient : « de contribuer, en coordination avec les efforts de renforcement des institutions déployés par la Communauté, à l'ouverture du point de passage à Rafah, et d'instaurer la confiance entre le gouvernement israélien et l'Autorité palestinienne »²⁷ ; « d'assurer la présence d'une tierce partie au point de passage de Rafah. »²⁸

A l'aune de notre démonstration, la théorie stratégique ne s'applique que si le projet politique de l'UE rencontre un *contre-projet* mené par « l'Autre », ou plus exactement « les forces de désordre » conduisant à l'expression d'une dialectique entre le « projet » et son « contre-projet ».²⁹ Dans le cas de la BAM, il est facile de nommer des acteurs qui ne soient pas favorables à l'établissement d'une relation de confiance entre Israël et les Palestiniens et qui s'opposent à la création d'un État palestinien en paix avec Israël. Il existe ainsi plusieurs contre-projets.

Par ailleurs, l'UE a besoin d'une stratégie : « la stratégie s'identifie à l'ensemble des opérations intellectuelles et physiques requises pour concevoir, préparer et conduire toute action collective finalisée, en milieu conflictuel ». La stratégie introduit l'action dans la politique, elle est la *politique-en-actes*.³⁰

Une stratégie est rendue possible par la *manœuvre des forces*, définie comme la

26. Action Commune 2005/889/PESC du 25 novembre 2005, *Journal officiel de l'Union européenne* L 327 du 14 décembre 2005. P.2.

27. Ibid p. 4

28. Ibid. Souligné par l'auteur.

29. Poirier, *Stratégie Théorique II*, p. 70.

30. Ibid pp. 108 - 109.

« conception des systèmes de forces (moyens) et des opérations associées (emploi) et le choix de leurs combinaisons successives ». ³¹ Le général Poirier parle de *voies-et-moyens*. La relation entre la fin et les voies-et-moyens est fondamentale en stratégie. ³² La raison est simple. Il ne suffit pas de concevoir des voies susceptibles d'atteindre notre fin politique, il faut des moyens adaptés à ces voies. Généralement, plus nombreux sont les moyens, plus ils offrent une panoplie de « voies » ; et donc plus grande sera la « liberté de choisir » la solution la plus adéquat pour parvenir à sa « fin ». S'il n'y a pas de voies-et-moyens qui peuvent mener à l'objectif recherché, et si les moyens nécessaires ne peuvent pas être conçus en temps utile, il faut alors redéfinir l'objectif. La théorie du général Poirier, présente un de ces avantages, à savoir qu'elle facilite une analyse rigoureuse des fins et des voies-et-moyens.

Cette discussion ne s'applique pas seulement aux voies-et-moyens militaires mais incluent également les actions civiles. Notons également que la définition ci-dessus ne vise pas seulement le domaine physique mais également le domaine intellectuel. La volonté politique est ici primordiale, mais il y a aussi d'autres volets très importants, comme la stratégie d'information.

La stratégie intégrale et les stratégies générales

La conception d'une opération PSDC commence par la formulation d'un *Crisis Management Concept* (CMC). Le CMC est – ou doit être – un premier pas vers une stratégie exprimant 1- les contributions en outils – *forces* – dont dispose l'UE ; 2- leur emploi ; 3- ainsi que la fin politique de l'opération concernée.

Si l'on adapte la définition de « *stratégie intégrale* » ³³ du général Poirier à la conception du planning stratégique européen, on déduit que : « la manœuvre au sens de la théorie et de la pratique de l'ensemble des forces de toute nature, actuelles et potentielles, résultant de l'activité nationale de l'Union, a pour but d'accomplir l'ensemble des fins définies par la politique générale l'action commune ». ³⁴

La stratégie intégrale offre non seulement des objectifs aux stratégies générales, mais s'appuie également sur des *stratégies générales*. L'UE dispose ainsi de plusieurs stratégies générales : diplomatique, économique, policière, militaire etc., à par-

31. *Ibid* p. 90.

32. *Ibid* p. 49.

33. *Ibid* p. 113.

34. *Ibid*

tir desquelles il importe de constituer un ensemble cohérent. Ici, nous sommes confrontés à une difficulté : il y a un déficit de langage et de structure pour des modes d'actions non-militaires.

Comment par conséquent appliquer la théorie stratégique à des situations non-militaires ?

Le lecteur notera, finalement, que « la stratégie d'attente » de l'UE – la SES – est la stratégie intégrale.

Incertitude et agilité stratégique

La guerre est caractérisée par le hasard, le risque, l'incertitude et le danger ; ce que nous appelons la *friction* : « Dans la guerre, tout est très simple, mais la chose la plus simple est difficile. Les difficultés s'accumulent et entraînent une *friction* que personne ne se représente correctement s'il n'a pas vu la guerre »³⁵.

L'application de la théorie stratégique, à notre cas d'étude, l'UE en tant que tiers, rencontre évidemment cette difficulté. L'Union n'est pas engagée dans un contexte de guerre et n'est pas partie au conflit. Cela ne préjuge pas pour autant, que l'Union ne sera pas confrontée à des dangers. « Les forces de désordre » dans le cas de la BAM ne se gênent pas pour utiliser la violence. Puis, comme dans la guerre, les missions de l'UE sont le fait d'activités humaines et elles sont donc soumises à des frictions et au hasard. Le principal problème de la friction telle définie par Clausewitz, est que très peu de choses sont simples dans le conflit israélo-palestinien.

Il faut donc que l'UE réalise une très bonne planification stratégique et opérationnelle. Il faut surtout suivre les conseils de Clausewitz, quand il écrit que « toute guerre doit avant tout être comprise d'après la probabilité de son caractère et de ses traits dominants, tels qu'on peut les déduire des données et des circonstances politiques »³⁶. Il faut soigneusement analyser la situation dans la région de Rafah tant au niveau micro que macro.³⁷ L'opération de la BAM doit s'appuyer sur ce que le général Beaufre appelle une manœuvre extérieure, qui permet un degré raisonnable de liberté d'action. Cela veut dire que l'UE doit chercher le soutien le plus large possible auprès des acteurs concernés : on pense ici aux membres

35. Clausewitz, *De la guerre*, p. 109. Vincent Desportes, *Décider dans l'incertitude*, Paris, Économica 2004. P. 190

36. Ibid p.706.

37. François Géré, « La contre-insurrection dans l'âge informationnel: le cas afghan », *Stratégie* 93-96, P. 670.

du « Quartet » mais aussi aux pays voisins tel que l'Égypte.

Pourtant, on ne saurait se contenter d'une « excellente » planification. Comme von Moltke l'aîné l'a si bien dit : « il n'y a pas de plan qui survive à la première rencontre avec l'ennemi ».³⁸ Il faut donc que l'UE dispose d'une bonne capacité d'adaptation – une agilité stratégique – parce que « la clef de l'efficacité du commandement demeurera, au fond, la capacité à traiter le problème de l'incertitude ».³⁹ Cependant, la structure même de l'Union implique un processus décisionnel complexifié par la lenteur et lourdeur des procédures administratives et politiques. En conséquence, il est nécessaire d'offrir un maximum de liberté d'actions aux chefs de mission sur le terrain. Il faut qu'ils soient en mesure de s'adapter ou, encore mieux, de contraindre les forces de désordre à s'adapter.

Cependant, une liberté d'action a un coût politique. Plusieurs pays européens exigent des *caveats*, c'est-à-dire des restrictions de la liberté d'actions de leurs troupes en engagement multilatéral.

Il y a aussi un coût économique. La liberté d'action exige des moyens importants pour, si besoin, changer leur emploi – c.f. la relation voies-et-moyens. Malheureusement, la plupart des gouvernements expriment certaines réticences à allouer des ressources supplémentaires. Cette tendance est d'autant plus forte en temps de contraintes économiques et financières.

Espérance politico-stratégique

La notion d'espérance politico-stratégique est au cœur de la pensée du général Poirier.⁴⁰ En principe, il s'agit de la question la plus complexe : Faut-il agir ou s'abstenir ?

Il est évident que l'action de l'UE est avant tout motivée par des raisons politiques. Clausewitz avait déjà souligné que « la guerre n'est qu'une partie des rapports politiques ».⁴¹ Néanmoins, le calcul de l'espérance politico-stratégique est un moyen pour contribuer à la décision. Bien qu'il soit fondé sur la notion de probabilité, ce calcul est à l'évidence politique et stratégique ; et non mathématique.

38. Hajo Holborn, « The Prusso-German School: Moltke and the Rise of the General Staff », Peter Paret (éd). *Makers of Modern Strategy*, Oxford, Clarendon 1986. P. 289.

39. Vincent Desportes, *Décider dans l'incertitude*, Paris, Économica 2004. P. 190

40. Poirier, *Stratégie Théorique II*, p. 81-85.

41. Clausewitz, *De la guerre*, p. 703.

Ce calcul doit également pouvoir apporter la réponse à la question suivante : un acteur rationnel doit-il intervenir ou non ? La réponse sera positive si l'espérance de gain est supérieure au risque associé à son projet. Ce qui signifie que la valeur de l'objectif, multiplié par la probabilité qu'il soit atteint, doit être supérieure aux coûts estimés.⁴² Reste à estimer (comprise au sens de « calculer ») les valeurs – tant des actions que des non-actions.

Appliqué au cas de la BAM, il convient de 1- calculer la valeur politique par rapport à la fin politique (formulée dans l'Action commune de l'UE) et 2- d'évaluer à la lumière des risques politiques les ou l'échec(s) possible(s). Il faut aussi estimer les coûts de la mission en argent et en moyens, penser aux possibles pertes ; tout en gardant à l'esprit qu'une force largement supérieure coûte finalement moins chère qu'une force à peine suffisante.⁴³ Or, il faut savoir que la politique n'est pas nécessairement rationnelle. Pire, l'estimation de ce qui est rationnel varie selon les Etats membres.

En revanche, on peut gager que « les forces de désordre » font de tels calculs, même de manière inconsciente. Leur conception de la rationalité est probablement différente de la nôtre. Cela étant dit, l'UE agissant en tant que tiers, ne doit-elle pas s'efforcer de changer la donne des rationalités conflictuelles ? Cela suppose, à l'évidence, une très bonne connaissance des acteurs en présence.

En fin de compte, les stratèges du Conseil ont « le devoir » de montrer le degré de rationalité d'un projet – autrement dit, il revient aux hommes politiques de prendre les décisions, avec tous les risques que cela implique. Pour l'opération de la BAM Rafah, notons que la situation n'a jusqu'à présent pas pu être lancée en raison du contexte politique ; autrement dit, l'espérance politico-stratégique n'est pas assez élevée.

Les modes de la stratégie

En stratégie, il y a deux principales fins politiques : conserver l'ordre établi ou le modifier. Pour atteindre l'objectif choisi, le stratège a, en principe, deux modes d'actions : *l'emploi réel* et *l'emploi virtuel*. Le premier vise à « réduire, voire annihiler les capacités ... de l'Autre », quand le dernier vise « la volonté adverse » sans un

42. Poirier, *Stratégie Théorique II*, p. 84.

43. Vincent Desportes, *Comprendre la guerre*. Préface du Général d'Armée Yves Crene, 2^e édition, Paris, Economica. P. 149

engagement effectif des forces.⁴⁴ Dans la guerre, ces deux modes se traduisent par la *défensive* pour conserver l'ordre et par l'*offensive* pour le modifier. Dans une situation de non-guerre, on parle de *dissuasion* (but défensif) et de *persuasion* (but offensif).⁴⁵ Ces définitions sont utiles pour penser l'engagement des forces armées ; elles semblent toutefois peu adaptées à l'UE, dans une posture de tiers, qui utilise davantage de moyens non-militaires.

Si la théorie de *coercition*, formulée en premier par Schelling, offre une approche plus adaptée à nos besoins⁴⁶, la théorie de *coercive inducement* [appât coercitive] développée par Daniel semble davantage se prêter à notre exercice. Cette stratégie utilise judicieusement la « diplomatie coercitive » ou la « persuasion vigoureuse ». Son objectif est de faire respecter et d'appliquer les normes de droit international ainsi que les mandats internationaux des acteurs tiers aux parties engagées dans une crise/conflit.⁴⁷

A la suite de ces brèves explications théoriques, la BAM s'inscrit-elle dans une démarche offensive (et cherche à « modifier ») ou plutôt alors serait-elle davantage défensive (et vise à « conserver ») ?

Le projet politique - la création d'un État palestinien indépendant - est certainement offensif, de même que pour la fin politique de l'opération - instauré la confiance entre le gouvernement israélien et l'Autorité palestinienne. On peut donc conclure que la BAM est une opération offensive, ayant pour stratégie principale l'appât coercitive, portant davantage sur la persuasion.

Prenons un autre exemple : **l'opération Atalanta** au large de la Somalie. Le projet politique vise la sûreté de l'aide humanitaire envers la population somalienne et, de manière plus générale, la paix et la sécurité internationale de la région.⁴⁸ Le projet politique serait plus défensif avec une stratégie générale d'appât coercitive. Son objectif opérationnel est de contribuer « à la protection des navires du PAM⁴⁹ qui acheminent l'aide alimentaire aux populations déplacées de Soma-

44. Poirier, *Stratégie Théorique* II, p. 127.

45. Lucien Poirier, *Des stratégies nucléaires*, Paris, Hachette, 1977, p. 135.

46. Thomas C. Schelling, *Arms and influence*, new Haven and London, Yale University press 1966.

47. Donald C.F. Daniel, Bradd C. Hayes avec Chantal de Jonge Oudraat, *Coercive Inducement and the Containment of international Crises*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press 1999. Pp. 21 – 22.

48. Action commune 2008/851/PESC du 10 novembre 2008, *Journal officiel de l'Union européenne* Conseil L.301/33 du 12 novembre 2008. Para 4 - 5.

49. Programme alimentaire mondial.

lie, ... » et « à la protection des navires vulnérables naviguant au large des côtes de Somalie, ainsi qu'à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et des vols à main armée au large des côtes de la Somalie... ».⁵⁰

Cet exemple démontre comment l'UE, en tant que tiers, 1- utilise une stratégie réelle militaire, et 2- se définit vis-à-vis « des forces de désordre ». Une telle analyse est d'importance capitale. D'une part, il faut que l'action de l'UE fasse une différence, sans quoi elle est inutile. D'autre part, l'UE doit à tout prix éviter de changer la nature de sa mission, au risque de devenir partie au conflit, et de rendre caduque sa posture de tiers.

La trinité

La manière traditionnelle d'étudier les acteurs stratégiques consiste à utiliser la « trinité » de Clausewitz, qui repose sur les éléments suivants : 1- le peuple (le citoyen), 2- le commandement et son armée et enfin, 3- le gouvernement.⁵¹

Or, on ne peut pas concevoir l'UE comme un monolithe ou « une boîte noire », elle n'est pas un Etat-nation. Dans ce contexte, nous invoquerons la célèbre analyse d'Allison et Zelikow relative à la crise Cubaine de 1962, qui nous paraît plus appropriée à l'étude de l'UE. Les auteurs utilisent trois perspectives différentes pour expliquer la crise: 1- celle de la « boîte noire », 2- de l'organisation et de l'individu, et 3- son déroulement.⁵²

1- La question du peuple européen n'est pas aisée à appréhender. La liberté de mouvement au sein de l'Union implique que les individus choisissent leur pays de résidence « comme on choisit une banque », grâce à la possibilité qu'ils aient « de comparer ce que chaque pays a à offrir » avec des répercussions intéressantes sur la démocratie représentative.⁵³ Dans chaque Etat membre, il existe des organisations et des individus qui se battent pour leurs opinions. Souvent, ils ont aussi des « alliés » dans d'autres Etats – dans l'UE et ailleurs ; voire même au sein des « forces de désordre ». Nous en avons vu les conséquences possibles lors des attaques terroristes, notamment à Londres 2005.

2- Les Etats membres n'ont pas toujours les mêmes visions politiques – la PESC

50. Action commune 2008/851, art 1, para 1.

51. Clausewitz, *De la guerre*, p.69.

52. Graham Allison, Philip Zelikow, *Essence of Decision*. Explaining the Cuban Missile Crisis. Second Edition. New York, Longman 1999, p 24.

53. Hervé Juin, « Démocratie sans terre », *Agir, Revue générale de stratégie*, N° 28, Octobre 2006, p. 35.

n'est commune que s'il y a unanimité. Bien qu'il n'existe pas d'armée européenne, les militaires constituent peut-être la collectivité la plus homogène, et ce en raison d'une longue tradition de coopération multilatérales et/ou bilatérales entre les Etats européens. Les universitaires ont notamment abordé cette question au prisme du concept *d'eupéanisation*.⁵⁴

3- Le projet politique de l'UE est le résultat d'un processus politique qui se joue entre les Etats membres. Ce processus est géré par la présidence et le Secrétariat général mais il dépend, en fin de compte, de l'obtention d'un consensus entre les Etats membres. Comme il s'agit de pays démocratiques, il faut que les populations soutiennent la politique des gouvernements, ou au moins qu'elles n'y soient pas franchement hostiles.

En conséquence, chaque Etat membre doit élaborer trois stratégies. La première – qui n'a pas besoin d'être complète – est la stratégie privilégiée de l'UE ; chaque Etat membre doit avoir une idée de ce que l'UE doit faire – et plus encore de ce qu'elle ne doit pas faire – et comment. La deuxième, c'est la stratégie visant à faire avancer ses propres idées au sein de la communauté des membres ; une stratégie d'influence. La troisième, c'est la stratégie d'information dirigée vers sa population nationale.

La stratégie d'influence est constituée de la somme de toutes les actions menées par un Etat visant à avoir une influence (militaire) dans l'organisation actuelle.⁵⁵ Parmi ces actions possibles, citons une participation active dans les opérations, un budget important de la défense et surtout une bonne qualité des fonctionnaires nationaux qui travaillent pour l'UE et dans les capitales. A l'évidence, cette stratégie qui s'inscrit sur le long terme.

Dans le cas que nous traitons ici, « l'Autre » – les forces de désordre – est composé de plusieurs acteurs, qui ont les uns part rapport aux autres des priorités plus ou moins différentes. Afin de concevoir la stratégie de l'UE, il faut bien analyser « l'Autre ». Le plus important n'est pas de tout savoir sur tous les acteurs, mais de « créer des catégories claires, pertinentes et maniables ».⁵⁶

54. C.f Arita Eriksson, *Europeanization and Governance in Defence Policy: The Example of Sweden Stockholm*, Stockholm Studies in politics 117, Department of Political Science, Stockholm University 2006.

55. Loup Francart, *Infosphère et intelligence stratégique, Les nouveaux défis*, Paris, Institut des Hautes Études de Défense Nationale, Economica 2002. Pp. 196 -197.

56. Géré, « La contre-insurrection dans l'âge informationnel: le cas afghan », p. 674.

La manœuvre stratégique

Le concept de manœuvre stratégique, développé par l'amiral Castex nous offre une approche intéressante : « Manœuvrer, c'est se remuer intelligemment pour créer une situation favorable. » L'amiral souligne que l'application de cette théorie ne se limite pas au contexte de guerre. Au contraire, elle peut être utilisée à des cas d'études variés. *La manœuvre* ou « ce mouvement » doit suivre une *direction décisive* afin d'atteindre *l'objectif principal*.⁵⁷ Le plus souvent, l'objectif principal renvoie à ce que l'on appelle *centre de gravité*, défini comme « un centre de puissance et de mouvement dont tout dépend »⁵⁸, qui serait « la clef fondamentale dans la conduite de la guerre »⁵⁹.

A cet égard, l'UE a des finalités spécifiques. Qu'il s'agisse de conserver ou de modifier l'ordre actuel, son action est généralement limitée à la coercition et à la persuasion. Cela implique pour l'organisation de surmonter l'incertitude, la méfiance et de marginaliser ceux qui s'opposent à la stabilité à laquelle elle œuvre. Autrement dit, l'Union participe à changer « la rationalité de la violence ». Il faut par conséquent lier toute action de l'Union sur les théâtres d'opération à sa politique, comme le suggère les idées des maréchaux Gallieni et Lyautey. Par ailleurs, il faut que l'Union accepte d'agir dans la durée.⁶⁰

Le centre de gravité de l'UE repose sur le soutien que les eurocitoyens accordent à sa stratégie. Comme nous l'avons évoqué, les forces de désordre disposent d'alliés/de relais auprès des populations européennes, qui leur donnent la possibilité de manipuler leur politique. Cette situation « asymétrique » est de plus en plus difficile à gérer pour les gouvernements démocratiques. Comment faire accepter les messages des gouvernements auprès de leur population dans un tel contexte ?

La blogosphère ne connaît pas les restrictions qui existent chez les médias traditionnels relativement responsables. Les Etats modernes sont des sociétés de l'information qui « horizontalisent, autonomisent, fragmentent et accélèrent l'impact idéologique des opinions ».⁶¹ La stratégie d'information est très impor-

57. Amiral Castex, *Théories stratégiques. Tome II. La manœuvre stratégique*, Paris, Économica 1997. Pp. 1.

58. Clausewitz, *De la guerre*, p. 692.

59. J.C. Wylie, *Military Strategy : A General Theory of Power Control*, Annapolis, Naval Institute Press 1989. P. 77.

60. C.f. Joseph Gallieni, « Rapport sur la Conquête de Madagascar », Chaliand Gérard (éd), *Anthologie mondiale de la stratégie. Des origines au nucléaire*, Paris, Robert Laffont, 1990 et Lyautey, « Rôle Colonial de l'Armée », *Revue des Deux Mondes*, 1900.

61. Stéphane Rozès, « Opinions des publics partout, opinion publique nulle part », *Agir, Revue générale de stratégie*,

tante ; elle constitue une forme vitale de la *sûreté* de la manœuvre stratégique sans laquelle il n'y aurait de liberté d'action.⁶² Malheureusement, une bonne stratégie de l'information est non seulement difficile à concevoir mais également à mettre en œuvre.

Conclusion – l'utilité de l'approche stratégique

En conclusion, nous pourrions affirmer, en premier lieu, que l'utilisation des théories stratégiques se prête à notre cas d'études : l'UE, dans une posture de tiers. Cependant, il faut reconnaître les limites d'une telle application, comme nous avons pu le démontrer dans le développement de cet article. La stratégie ne saurait être invoquée dès lors où une mission ne rencontrerait ni « contre-projets », ni « dialectique dynamique ». L'absence de « réels » risques de violence rendraient ainsi caduque toute démarche d'application des théories stratégiques à l'étude de l'Union en tant que tiers.

Dans un deuxième temps, il convient de revenir sur l'utilité d'une telle démarche. La théorie stratégique offre « une structure » et « un langage » qui facilitent l'analyse, la planification et le processus de décision d'une mission. Elle permet de se concentrer sur les aspects très importants.

1- La théorie stratégique nous oblige à étudier « la situation » – soit selon Clausewitz son « caractère » et ses « traits dominants ». Elle nous impose également de répondre à la fameuse question du maréchal Foch : « de quoi s'agit-il » ?⁶³

Sans réponse à cette question, il serait difficile d'élaborer une « bonne stratégie » susceptible de remplir les objectifs définis par le projet politique. Autrement dit, est-ce que la mise en œuvre de la mission conduira-t-elle au projet politique ? Pour paraphraser Clausewitz : « l'intention politique est la fin, tandis que la mission est le moyen ». ⁶⁴

2- La théorie nous invite à étudier « l'Autre » – « les forces de désordre » – et ses possibles « contre-actions » en vue de préparer des « contre-contre-actions ». Ici, l'information joue un rôle crucial.

No 20-21, janvier 2005. P.178.

62. C.f. Castex, *La manœuvre stratégique*, pp. 11 – 13.

63. Ferdinand Foch, *Des principes de la guerre. Conférences faites en 1900 à l'École Supérieure de Guerre*, Nancy-Paris-Strasbourg, Berger-Levrault, 1919. P. 13.

64. C.f. Clausewitz, *De la guerre*, p. 67.

3- La théorie facilite la recherche d'un bon équilibre entre l'objectif stratégique et les voies-et-moyens disponibles. On ne soulignera jamais assez l'importance d'avoir suffisamment de moyens - y compris du temps - pour mener à bien la stratégie choisie. La théorie souligne aussi que l'action se déroulera rarement selon les plans initiaux envisagés. L'action de l'UE sera inévitablement confrontée à la « friction » et à « l'incertitude », notions inhérentes aux relations humaines et au hasard. Il faut donc que les chefs des missions européennes disposent non seulement de moyens importants, mais aussi d'une liberté d'actions à pouvoir les utiliser. Cependant, il faut veiller à ce qu'il n'y ait pas de changement tacite du caractère de l'opération – mission creep – ; que l'UE conserve son rôle de tiers et ne se positionne pas en tant qu'acteur au conflit.

Il faut également veiller à la mise en cohérence entre les différentes actions menées par l'UE – il faut une « stratégie intégrale », pour utiliser l'expression du général Poirier. Certes, cela est plus facile à dire qu'à faire ! En effet, la difficulté de l'exercice s'en trouve accrue dans des contextes où les modes d'actions non-militaires sont bien souvent démunies en termes de « langage » et de « structure ».

Si la discipline de la stratégie ne peut se substituer aux sciences politiques, nous pensons qu'elle peut être complémentaire à cette dernière. Force est de constater, qu'il convient d'adapter la stratégie pour pouvoir l'appliquer aux situations contemporaines de « non-guerre », où opèrent des acteurs non-étatiques. Comme le dit Beaufre : « la stratégie ne doit pas être une doctrine unique mais une méthode de pensée. »⁶⁵

65. Beaufre, *Introduction à la stratégie*, p. 24.

UNE APPROCHE INSTITUTIONNELLE DU TIERS DANS LES CRISES : L'UNION EUROPÉENNE COMME « TIERS STRUCTURANT »

Gilles Marhic⁶⁶

L'approche exposée ci-après a pour objet de tenter de définir le rôle que joue l'Union européenne en tant que tiers dans la mise en œuvre de sa politique de sécurité et de défense commune («la PSDC»). Cette approche est fondée sur une analyse institutionnelle des opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne dans le cadre de cette politique, à la lumière des trois catégories de «tiers»⁶⁷ proposées par Georg Simmel et analysées postérieurement par Julien Freund. Au terme de cette analyse, il apparaît que la notion de contribution à la

66. Gilles Marhic est conseiller juridique au Service juridique du Conseil de l'Union européenne. Les opinions exprimées sont propres à l'auteur et ne sauraient engager la responsabilité de l'institution à laquelle il appartient.

67. Pour une analyse détaillée de cette typologie, voir l'introduction.

structuration de l'Etat sur le territoire duquel se déploie l'action de l'Union est un élément fondamental de cette action. L'Union pourrait donc être caractérisée comme jouant un rôle de «tiers structurant» en la matière. L'analyse plus spécifique des opérations menées par l'Union naguère en Indonésie et aujourd'hui encore à Rafah et en Géorgie illustre cette approche.

L'Union européenne («l'Union») est une Union de droit : l'article 5, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne («le TUE») dispose que *«En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent»*. L'article 3, paragraphe 6, du même Traité dispose que *«L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités.»*

Ces dispositions ont pour effet que l'action de l'Union en matière de PSDC s'inscrit dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par les traités (le TUE ainsi que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («le TFUE»)). Autrement dit, lorsqu'elle joue un rôle de tiers en mettant en œuvre une action au titre de la PSDC, l'Union place nécessairement cette action dans le cadre exclusif des objectifs qui lui sont fixés par les traités susmentionnés. Lorsqu'elle agit dans le contexte d'une crise affectant la sécurité internationale, l'Union mène une action institutionnellement encadrée. Au demeurant, conformément aux dispositions de l'article 31, paragraphe 1, du TUE *«les décisions relevant du présent chapitre sont prises par le Conseil européen et par le Conseil statuant à l'unanimité, sauf dans les cas où le présent chapitre en dispose autrement»* (il s'agit ici du chapitre 2 du titre V du TUE, qui est consacré à la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union («la PESC»): la PSDC fait partie intégrante de la PESC).

Les objectifs de l'action extérieure de l'Union, tels qu'ils sont fixés à l'article 21, paragraphe 2, du TUE, s'appliquent à l'ensemble des politiques conduites par l'Union au titre de son action extérieure, y compris dans le domaine de la PSDC. Ces objectifs sont pour l'Union :

a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et de son intégrité;

b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international;

c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte

final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures,

d) de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté;

e) d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international;

f) de contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable;

g) d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine; et

h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale».

Il résulte de ces dispositions que l'action de l'Union en tant que tiers dans le domaine de la PSDC est une action fondée sur des objectifs par essence tournés vers la structuration des sociétés, dans le respect des principes et des règles du droit international. Ces objectifs ne constituent pas simplement l'addition des objectifs nationaux de chacun des Etats membres. Les actions menées par l'Union pour la réalisation de ses objectifs reflètent la mutualisation des intérêts des uns et des autres tout au long d'un processus décisionnel fondé sur la construction progressive du consensus autour d'intérêts communs.

Les Etats membres ont l'obligation d'être solidaires et loyaux par rapport aux actions entreprises par l'Union. L'article 24, paragraphe 3, du TUE dispose en effet que «*Les Etats membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine*». Lorsque l'Union établit, lance et conduit une opération de gestion de crise quelque part dans le monde, cette action s'inscrit dans un ensemble cohérent et convergent de positions, de démarches ou d'initiatives entreprises par tout ou partie des Etats membres de l'Union.

Lorsque l'Union décide d'établir une opération de gestion de crise au titre de la PSDC, cette décision prend place dans le contexte d'un processus politique. Au titre de la PESC, l'Union conduit en permanence une activité soutenue : elle est en dialogue constant avec nombre d'Etats tiers, d'acteurs régionaux et d'or-

ganisations internationales. L'Union noue des partenariats, négocie des accords, bénéficie de la présence dans plus de cent vingt Etats tiers de délégations de l'Union européenne, ainsi que de l'action de représentants spéciaux⁶⁸ nommés par le Conseil en application des dispositions de l'article 33 du TUE.

De plus, l'Union dispose d'une palette d'instruments variés, dont la PSDC, qui lui permettent de poursuivre des objectifs complémentaires en matière de relations extérieures. L'article 13 du TUE dispose ainsi que : *«L'Union dispose d'un cadre institutionnel visant à promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens, et ceux des Etats membres, ainsi qu'à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions.»* L'article 21, paragraphe 3, du TUE dispose enfin que : *«L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet. «*

Dans de nombreux cas de figure, les opérations de gestion de crise conduites par l'Union dans le cadre de la PSDC s'épaulent mutuellement avec des actions menées au titre des autres politiques extérieures de l'Union qui ont pour effet de procurer des ressources financières, des conseils techniques ou de l'aide à la gouvernance à des Etats instables ou en difficulté, ou dont les structures institutionnelles ou économiques sont déficientes. Par l'effet combiné d'actions et de politiques diverses conjuguées ensemble, l'Union a pour ambition de contribuer à structurer des Etats ou des régions défailants, et ce pour la sécurité de tous.

Cette ambition apparaît dans la stratégie européenne de sécurité présentée par Javier Solana, le haut représentant pour la PESC et adoptée par le Conseil européen en 2003⁶⁹, ainsi que dans le rapport de mise en œuvre de cette stratégie adopté par le Conseil européen en 2008⁷⁰. La stratégie de 2003 établit en particulier un lien entre la structuration des Etats non membres de l'Union et le renforcement de la sécurité globale, y inclus celle de l'Union et de ses Etats membres : *«L'Union*

68. A la date de rédaction de cet article, onze représentants spéciaux de l'Union européenne sont respectivement en charge du Soudan, du Kosovo, de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, de la Bosnie Herzégovine, de la Moldavie, de l'Asie centrale et de la crise en Géorgie, du processus de paix au Moyen-Orient, du Caucase du sud, de l'Afghanistan et du Pakistan, de la région des Grands Lacs, ainsi que de l'Union Africaine.

69. «Une Europe sûre pour un monde meilleur», stratégie européenne de sécurité. Document du 12 décembre 2003 disponible sur le site du Conseil de l'Union européenne.

70. «Assurer la sécurité dans un monde en mutation», rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité. Document du 11 décembre 2008 disponible sur le site du Conseil de l'Union européenne.

européenne et les Etats membres sont intervenus pour contribuer au règlement des conflits régionaux et pour remettre sur pied des Etats en déliquescence, notamment dans les Balkans, en Afghanistan et en République Démocratique du Congo. Rétablir la bonne gestion des affaires publiques dans les Balkans, promouvoir la démocratie et permettre aux autorités de la région de s'attaquer à la criminalité organisée constituent l'un des moyens les plus efficaces pour lutter contre ce fléau au sein même de l'Union européenne.»

L'idée même d'une contribution à la structuration d'un Etat non membre de l'Union implique que l'action menée sur le territoire de cet Etat par une opération de gestion de crise de l'Union débouche sur une transition progressive de façon à faciliter le retour à une situation normalisée. L'action en question est donc tournée vers le soutien des acteurs et structures locaux, qui sont guidés pour s'approprier petit à petit le processus de normalisation (*ownership*). Elle fait l'objet d'évaluations régulières des performances en fonction du mandat de l'opération (*benchmarking*), et s'achève par un désengagement de l'opération lorsque le mandat est rempli (*exit strategy*). Un tel désengagement ne signifie pas nécessairement la fin de tout rôle pour l'Union, qui peut, le cas échéant, continuer à déployer ses efforts en ayant recours à d'autres instruments ou politiques.

L'Union a commencé à déployer des opérations de gestion de crise au titre de la PSDC à partir de 2003. L'étude des mandats déterminés par le Conseil pour chacune des vingt-trois opérations conduites pendant la période 2003 - 2010⁷¹ montre un souci constant de choisir des modes d'action adaptés aux circonstances : des missions militaires, des missions de police, de renforcement de l'état de droit, de réforme du secteur de la sécurité, ou encore d'observation ou de

71. Vingt-trois opérations de gestion de crise de l'Union ont été déployées depuis 2003 : six opérations militaires («Concordia» en Ancienne République Yougoslave de Macédoine entre mars et décembre 2003, «Artémis» en République Démocratique du Congo entre Juin et Août 2003, «Althea» en Bosnie Herzégovine depuis décembre 2004, «EUFOR RD Congo» en République Démocratique du Congo entre juin et novembre 2006, «EUFOR Tchad/RCA» au Tchad et en République Centrafricaine entre janvier 2008 et mars 2009, «Atalanta» au large de la Somalie depuis décembre 2008, et «EUTM Somalia» depuis avril 2010), une opération civilo-militaire («AMIS EU supporting action» pour le Soudan de juillet 2005 à décembre 2007) et quinze opérations civiles («EUPM» en Bosnie Herzégovine depuis janvier 2003, «EUPOL Proxima» en Ancienne République Yougoslave de Macédoine entre décembre 2003 et décembre 2005, «EUJUST Themis» en Géorgie entre juillet 2004 et juillet 2005, «EUPOL Kinshasa» en République Démocratique du Congo entre janvier 2005 et juin 2007, «EUJUST Lex» pour l'Irak depuis juillet 2005, «EUSEC RDC» en République Démocratique du Congo depuis juin 2005, «Aceh Monitoring Mission» en Indonésie entre septembre 2005 et décembre 2006, «EUPOL COPPS» dans les territoires palestiniens depuis janvier 2006, «EUPAT» en Ancienne République Fédérale de Macédoine entre décembre 2005 et juin 2006, «EUBAM Rafah» dans les territoires palestiniens depuis novembre 2005, «EUPOL Afghanistan» en Afghanistan depuis juin 2007, «EUPOL RDC» en République Démocratique du Congo depuis juillet 2007, «EULEX Kosovo» au Kosovo depuis février 2008, «EUSSR Guinea-Bissau» en Guinée Bissau depuis juin 2008 et «EUMM Georgia» en Géorgie depuis octobre 2008).

soutien, ont été lancées de façon à répondre aux besoins constatés dans l'Etat sur le territoire duquel un déploiement est nécessaire⁷².

La stratégie européenne de sécurité de 2003 rappelle la nécessité de l'adéquation des mandats par rapport aux situations de crise : *«Contrairement à la menace massive et visible du temps de la guerre froide, aucune des nouvelles menaces n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires. A chacune il faut opposer une combinaison de moyens d'action ... Si les conflits régionaux appellent des solutions politiques, des moyens militaires et une police efficace peuvent s'avérer nécessaires au cours de la phase postérieure au conflit. Les instruments économiques permettent de reconstruire et la gestion civile des crises aide à restaurer un gouvernement civil. L'Union européenne est particulièrement bien équipée pour répondre à des situations aux aspects aussi multiples»*.

L'objectif de contribution à la structuration de l'Etat sur le territoire duquel l'opération de gestion de crise de l'Union est déployée est plus ou moins direct selon le type de mandat décidé par le Conseil pour l'opération en question. Lorsqu'il s'agit d'une opération militaire comme l'opération conduite par l'Union pour prévenir les actes de piraterie au large des côtes de la Somalie⁷³, la notion de structuration pourrait théoriquement paraître lointaine. Pourtant, en l'espèce, l'Union mène une opération à l'appui des résolutions 1814 (2008) et 1838 (2008) du Conseil de sécurité des Nations unies, qui a souligné *«que la paix et la stabilité, le renforcement des institutions de l'Etat, le développement économique et social et le respect des droits de l'homme et de l'état de droit sont nécessaires pour créer des conditions propices à l'éradication totale de la piraterie et des vols à main armée en mer au large des côtes somaliennes»*, et que ces actes *«enveniment la situation dans le pays, laquelle continue de menacer la paix internationale et la sécurité de la région»⁷⁴*. De plus l'Union inscrit son opération dans une perspective globale de structuration des institutions somaliennes, comme les conclusions du Conseil en date du 27 juillet 2009 en donnent une illustration : *«Le Conseil souligne qu'il importe de privilégier une approche globale de la situation en Somalie, associant les questions de sécurité et les aspects liés au développement, à l'Etat de droit, au*

72. L'article 43, paragraphe 1, du TUE dispose que *«Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits»*

73. Action commune 2008/851/PESC du 10 novembre 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie. *Journal officiel de l'Union européenne* L 301 du 12 novembre 2008, page 33.

74. Résolution 1838 (2008) adoptée par le Conseil de sécurité le 7 octobre 2008. Document S/RES/1838 (2008).

*respect des droits de l'homme, à l'égalité entre les femmes et les hommes et au droit international humanitaire. Il insiste sur le fait que l'aide à long terme fournie par les partenaires internationaux ne peut pas être efficace tant que la situation en matière de sécurité n'est pas stabilisée.*⁷⁵».

Même si de nature indirecte, l'objectif de structuration est bien présent dans la façon dont l'Union conçoit de façon globale son action dans le contexte de la Somalie. Cette analyse se trouve confirmée par le fait que le Conseil a adopté le 15 février 2010 une décision établissant une mission militaire visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes⁷⁶. Conformément à l'article premier de cette décision, *«l'objectif de la mission militaire de l'Union européenne est en particulier de contribuer à définir une perspective globale et durable pour le développement du secteur de la sécurité en Somalie ...»*.

Un objectif de structuration apparaît de façon encore plus directe si l'on considère une opération comme celle que l'Union a déployée en Guinée-Bissau. Dans ce contexte, l'Union a établi une opération destinée à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau afin de contribuer à créer les conditions propices à la mise en œuvre de la stratégie nationale de réforme du secteur de la sécurité, en étroite collaboration avec d'autres acteurs. Il s'agit notamment d'aider à l'élaboration de plans de mise en œuvre pour la restructuration des forces armées et de sécurité⁷⁷.

Il serait possible de multiplier les exemples : le mandat de la mission de l'Union au Kosovo dispose ainsi que *«EULEX Kosovo aide les institutions du Kosovo, les autorités judiciaires et les organismes chargés de l'application des lois à progresser sur la voie de la viabilité et de la responsabilisation et à poursuivre la mise sur pied et le renforcement d'un système judiciaire multiethnique indépendant, ainsi que de services de police et des douanes multiethniques, de manière à ce que ces institutions soient libres de toute interférence politique et s'alignent sur les normes reconnues au niveau international et sur les bonnes pratiques européennes.»*⁷⁸ En Bosnie-Herzégovine, la mission de police de l'Union a pour mission de *«créer en Bosnie-Herzégovine, par des actions d'encadrement, de supervision et d'inspection,*

75. Document 12441/09 du 28 juillet 2009, point 3.

76. Journal officiel de l'Union européenne L 44 du 19 février 2010, page 16.

77. Action commune 2008/112/PESC du 12 février 2008 relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau, Journal officiel de l'Union européenne L 40 du 14 février 2008, page 11.

78. Journal officiel de l'Union européenne L 42 du 16 février 2008, page 93.

*une force de police viable, professionnelle et multiethnique qui exerce ses fonctions selon les normes européennes et internationales.»*⁷⁹ En République démocratique du Congo, la mission militaire de l'Union établie en 2006 pour appuyer le processus électoral agit conformément à la résolution 1671 du Conseil de sécurité des Nations unies du 25 avril 2006, qui dispose notamment que *«cette force ne devrait pas se substituer à la MONUC [la mission de l'Union africaine en République démocratique du Congo] ni aux forces armées de la République démocratique du Congo dans leurs missions ...»*.⁸⁰

La notion de structuration apparaît donc comme un facteur commun pour les opérations de gestion de crise de l'Union européenne. Elle caractérise le rôle de tiers joué par l'Union dans la conduite de telles opérations.

Dans son article publié par la revue «Etudes polémologiques» en juillet 1975⁸¹ à propos du rôle du tiers dans les conflits, Julien Freund écrit ce qui suit : *«[Simmel] a essayé de faire une typologie du tiers, suivant les différents rôles qu'il peut jouer dans un conflit. A son avis il y a trois types de tiers. a) ... le tiers neutre et impartial. ... b) le tertius gaudens ou troisième larron ... c) le type divide et impera ... »*.

A dire vrai, aucune de ces trois catégories ne semble pouvoir permettre de rendre compte de façon pertinente du rôle de tiers joué par l'Union lorsqu'elle déploie des opérations de gestion de crise. Le tiers « neutre et impartial » reflète une catégorie d'actions dans laquelle n'entre pas nécessairement la gestion des crises, fondée comme on l'a vu plus haut sur une appréciation stratégique d'une situation et la définition politique d'un mode d'action destiné à remplir les objectifs de l'Union. Les missions humanitaires et d'évacuations telles qu'elles sont prévues à l'article 43, paragraphe 1, du TUE (voir note de bas de page 7) se distinguent de l'aide humanitaire qui fait l'objet de l'article 214 du TFUE.

La gestion des crises contraste avec l'aide humanitaire⁸², comme le montre la lecture du Consensus européen sur l'aide humanitaire⁸³ : dans le contexte de l'aide

79. Journal officiel de l'Union européenne L 40 du 21 novembre 2007, page 40.

80. Journal officiel de l'Union européenne L 116 du 29 avril 2006, page 98. Résolution du Conseil de Sécurité des Nations 1671 du 25 avril 2006, document S/RES/1671 (2006).

81. Julien Freund, «Le rôle du tiers dans les conflits» in Etudes polémologiques n°17 - juillet 1975, pages 11 à 23.

82. Article 214, paragraphe 1, du TFUE : *«Les actions de l'Union dans le domaine de l'aide humanitaire sont menées dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union»*. Le paragraphe 2 du même article se lit comme suit : *«Les actions d'aide humanitaire sont menées conformément aux principes du droit international et aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination»*.

83. Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du

humanitaire, «l'UE a la ferme volonté de maintenir et de promouvoir les principes humanitaires fondamentaux que sont l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance... La neutralité signifie que l'aide humanitaire ne doit pas favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé ou à tout autre différend ... L'impartialité signifie que l'aide humanitaire doit être fournie sur la seule base des besoins, sans discrimination entre les populations touchées ou au sein de celles-ci ...». Le consensus européen sur l'aide humanitaire précise d'ailleurs que «l'aide humanitaire de l'UE n'est pas un instrument de gestion de crise⁸⁴». En revanche, l'objet d'une opération de gestion de crise de l'Union est bien de peser, par l'effet d'une mission d'assistance, de substitution, ou mêlant ces deux aspects, sur une situation pré conflictuelle, conflictuelle ou post conflictuelle, en infléchissant le comportement de tout ou partie des acteurs locaux : ceci peut nécessiter, conformément au mandat de la mission et dans le respect des principes et des règles du droit international, des actions non nécessairement placées sous le signe de la neutralité ou de l'impartialité, au sens où ces principes peuvent être appliqués dans le cadre de l'aide humanitaire.

L'Union ne joue pas plus un rôle de *tertius gaudens* (ou troisième larron) dans le contexte de ses opérations de gestion de crise. L'analyse de Julien Freund montre que le *tertius gaudens* cherche à tirer profit ou bénéficie d'une situation de conflit, ou se trouve instrumentalisé par les parties à un conflit qui lui offrent un avantage inespéré. Une telle problématique est centrée sur l'hypothèse de conflits classiques, intra étatiques ou interétatiques, le rôle du tiers «profiteur» étant joué par un Etat. Elle ne semble guère adaptée à la description du rôle de tiers joué aujourd'hui par un acteur comme l'Union : la prise de décision par le Conseil de l'Union en matière de PESC repose sur un processus itératif de construction progressive du consensus à vingt-sept, par approximations successives. L'adoption des actes juridiques et l'approbation des instruments de planification (concept de gestion de crise, concept d'opération, plan d'opération) par le Conseil sont précédées par un travail minutieux au sein des instances préparatoires du Conseil (notamment au comité politique et de sécurité, au comité militaire et au comité chargé des aspects civils de la gestion des crises). A chaque étape de ce processus, les Etats membres confrontent leurs points de vue et chacun est en mesure de vérifier que l'action envisagée correspond aux objectifs de l'Union tels qu'ils sont

Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne (le consensus européen sur l'aide humanitaire). *Journal officiel de l'Union européenne* C 25 du 30 janvier 2008, page 1.

84. Voir note de bas de page 13, document cité, paragraphe 15.

décrits plus haut : alors même que la sauvegarde des intérêts fondamentaux et de la sécurité de l'Union figure au nombre de ces objectifs, notamment dans le domaine de la PSDC, une mission de gestion de crise ne peut avoir lieu qu'«*debors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations unies*». Ceci exclut l'applicabilité du modèle du *tertius gaudens* aux missions de gestion de crise de l'Union européenne.

Enfin, L'Union ne joue pas le rôle de tiers du type *divide et impera*, dont Julien Freund décrit l'action dans les termes suivants : «... *Il peut donc précipiter les autres dans le conflit, le cas échéant pour éliminer l'un après l'autre, parce qu'ils se sont affaiblis au cours de leur rivalité, ou bien il suscite entre eux la méfiance et la discorde pour mieux poursuivre ses objectifs par ailleurs, après avoir détourné l'attention des éventuels concurrents*». ⁸⁵ Il n'entre en effet pas dans les objectifs de l'Union de provoquer un conflit. Si l'Union agit sur la scène internationale, c'est dans le respect des principes et des règles du droit international, comme cela a été rappelé plus haut. «*Susciter la méfiance et la discorde*» est évidemment aux antipodes de ce que construit l'Union en termes de PSDC. Il ne s'agit pas pour l'Union de diviser mais de rassembler pour que les autorités concernées dans les Etats en difficulté puissent gouverner effectivement et conformément aux standards internationaux. L'Union ne déploie pas des opérations de gestion de crise pour s'immiscer dans des situations conflictuelles mais pour aider les acteurs locaux à régler eux-mêmes leurs difficultés.

Pour cet ensemble de raisons, il paraît à la fois légitime et nécessaire de dépasser les trois catégories de tiers proposées par Simmel et Freund pour décrire de façon satisfaisante le rôle de tiers joué par l'Union lorsqu'elle déploie des opérations de gestion de crise. A la lumière des éléments développés dans la présente analyse, la notion de « tiers structurant » semble de nature à rendre compte de la réalité des actions menées au titre de la PSDC.

Trois exemples permettent de mieux cerner l'idée de tiers structurant. La nature même des mandats attribués aux opérations de gestion de crise déployées dans le cadre de la PSDC est révélatrice de la volonté de l'Union de traduire en actions concrètes ce rôle de tiers structurant. Ces trois exemples sont relatifs à l'opération menée à Aceh (Indonésie), en 2005 et 2006, à l'opération qui se déroule à

85. Voir note de bas de page 12, document cité, page 15.

Rafah, au point de passage entre la bande de Gaza et l'Égypte, lancée en 2005 et toujours d'actualité, et enfin à la mission de surveillance en Géorgie, lancée en octobre 2008 et toujours active.

À l'indépendance de l'Indonésie en 1945, un statut spécial est promis à la province d'Aceh. Une première guerre d'indépendance s'achève en 1962, le gouvernement accordant à la province une autonomie partielle. En 1976, le mouvement pour l'Aceh libre (GAM) déclenche une insurrection : le bilan en est particulièrement lourd, avec environ 12 000 morts et des centaines de milliers de personnes déplacées. Un cessez-le-feu est signé en 2001, la province gagnant un statut d'autonomie spéciale. Mais la province d'Aceh est placée successivement sous loi martiale en 2003 et sous état d'urgence en 2004. C'est dans ces circonstances que survient le Tsunami du 26 décembre 2004. Les deux parties s'engagent dans des pourparlers à la fin du mois de février 2005 avec l'assistance de la *Crisis Management Initiative*, organisation non gouvernementale dirigée par l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari. Un mémorandum d'entente est signé à Helsinki le 15 août 2005.

Le préambule de l'Action Commune 2005/643/PESC du 9 septembre 2005⁸⁶ dessine la situation politique dans laquelle l'Union conduit son action : il s'agit d'un engagement global vis-à-vis des deux parties et dans leur environnement. Ainsi, au considérant 1 est évoquée «*la stabilité dans toute l'Asie du Sud-est*». Au considérant 2 sont évoqués «*une Indonésie unie, démocratique, stable et prospère*» ainsi qu'un «*régime d'autonomie spéciale à Aceh*». Le troisième considérant mentionne des considérations politiques complémentaires qui accompagnent l'invitation faite à l'Union européenne de jouer le rôle de tierce partie. En effet, Le Gouvernement indonésien invite à la fois l'Union européenne et «*certaines membres de l'ASEAN (Brunei, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande)*» à participer à une mission de surveillance. Le Considérant 5 indique que «*le mémorandum d'entente prévoit la création de la mission de surveillance à Aceh (MSA) par l'Union européenne et les pays contributeurs de l'ASEAN à la mission*».

Le mémorandum d'entente du 15 août 2005 contient des dispositions tout à fait explicites sur le rôle de tiers devant être joué par l'Union européenne. Formellement, la mission est établie par l'Union et les États de l'ASEAN qui y contribuent.

86. Action commune 2005/643/PESC du 9 septembre 2005, *Journal officiel de l'Union européenne* L 234 du 10 septembre 2005, page 13.

Le mandat est de surveiller la mise en œuvre des engagements pris par les Parties dans ce mémorandum d'entente. En ce qui concerne le règlement des conflits éventuels pouvant naître entre les Parties du fait de la mise en œuvre du mémorandum d'entente, le gouvernement indonésien comme le GAM acceptent de placer leurs intérêts entre les mains des instances de l'Union européenne. Trois niveaux de résolution des conflits sont prévus :

- le chef de mission dialogue avec ses interlocuteurs habituels des deux parties et prend une décision qui s'impose aux deux parties.
- en cas d'impossibilité d'arriver à un tel résultat, le chef de mission entame un dialogue avec les autorités supérieures de chaque Partie, et prend une décision qui s'impose aux deux Parties.
- en cas de nouvelle impossibilité d'arriver à un tel résultat, le chef de mission fait rapport au ministre indonésien concerné et à la direction du GAM, ainsi qu'au président du Conseil d'administration de *Crisis Management Initiative*, c'est-à-dire l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari, en tenant informé le Comité politique et de sécurité de l'Union européenne. Et c'est cette fois le président du Conseil d'administration de *Crisis Management Initiative* qui prend une décision qui s'impose aux deux Parties.

Le mandat de la mission se lit comme suit :

«La mission surveille la mise en œuvre des engagements pris par le Gouvernement indonésien et le GAM [mouvement pour l'Aceb libre] en vertu du mémorandum d'entente. En particulier, la mission de surveillance à Aceb :

- a) surveille la démobilisation du GAM, surveille son désarmement ainsi que la destruction de ses armes, munitions et explosifs, et y contribue;*
- b) surveille le transfert des forces militaires et des forces de police non organiques;*
- c) surveille la réinsertion des membres actifs du GAM;*
- d) surveille la situation des droits de l'homme et fournit une aide dans ce domaine dans le cadre des tâches définies aux points a), b) et c);*
- e) surveille le processus de changement législatif;*
- f) se prononce sur les cas d'amnistie controversés;*
- g) examine les violations présumées du mémorandum d'entente et les plaintes en la matière, et se prononce à ce sujet;*
- h) établit et maintient des liens et une bonne coopération avec les parties.»*

Il s'agit là pour l'opération de gestion de crise de l'Union d'un véritable mandat de tierce partie. Le Gouvernement indonésien et le GAM se sont engagés à coopérer pleinement avec la mission, qui jouit d'une liberté de mouvement complète dans la province d'Aceh. Ni le gouvernement indonésien, ni le GAM ne contrôlent la mission. La mission établit quatorze bureaux dans les différents districts de la province et quatre unités mobiles en charge des actions de désarmement. Au bilan, il apparaît que la mission a contribué à restructurer la province d'Aceh, notamment pour ce qui est des questions de désarmement, de réintégration des anciens membres du GAM et d'amnistie. Elle a aussi permis de consolider une approche régionale en associant au processus des Etats membres de l'ASEAN, notamment pour ce qui concerne la Thaïlande et les Philippines, où des conflits de nature relativement comparable à celui d'Aceh ont existé ou existent encore. La mission a donc effectivement joué un rôle de tiers structurant.

D'une autre nature est le mandat de la mission d'assistance au point de passage de Rafah entre la bande Gaza et l'Égypte. Le contexte de l'établissement de cette opération de gestion de crise est le suivant : le 15 novembre 2005, des négociateurs israéliens et l'autorité palestinienne parviennent à un accord sur les mouvements et l'accès à partir de et vers Gaza. Ces négociations ont été menées avec l'aide du *Secretary of State* des Etats-Unis d'Amérique, du Haut Représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que par l'envoyé de la Communauté internationale pour le désengagement israélien de Gaza. Le 2 novembre 2005, l'envoyé spécial du Quartet avait demandé à l'Union européenne de jouer en tant que tierce partie, un rôle d'observateur au point de passage de Rafah (considérant 4 de l'action commune). L'Union a par la suite reçu des invitations de la part du Gouvernement israélien et de l'autorité palestinienne (considérant 9 de l'action commune).

L'accord sur les mouvements et l'accès contient des dispositions explicites sur le rôle de la tierce partie, qui possède l'autorité nécessaire pour faire en sorte que le personnel de l'Autorité palestinienne se conforme aux règles applicables au point de passage de Rafah et aux termes dudit accord. En cas de comportement non conforme, la tierce partie dispose de l'autorité nécessaire pour le réexamen et la réévaluation du passage de toute personne, bagage, véhicule ou marchandise. La tierce partie assiste l'Autorité palestinienne à acquérir la capacité de gérer le point de passage et ses aspects douaniers par des actions de formation et d'assistance technique. L'accord précise enfin que «*La tierce partie est l'Union européenne*». Cet

accord est complété par des «principes agréés» pour le passage à Rafah.

L'article 2 de l'action commune établissant cette opération de gestion de crise⁸⁷ dispose que la mission *«a pour objet d'assurer la présence d'une tierce partie au point de passage de Rafah afin de contribuer, en coordination avec les efforts de renforcement des institutions déployés par la Communauté, à l'ouverture du point de passage de Rafah, et d'instaurer la confiance entre le gouvernement israélien et l'Autorité palestinienne.»* La mission *«exerce les responsabilités qui lui ont été confiées dans le cadre des accords conclus entre le Gouvernement israélien et l'Autorité palestinienne en ce qui concerne la gestion du point de passage de Rafah. Elle n'exécute pas de tâches de remplacements.»* Depuis son lancement en 2005, la mission a été confrontée à une situation politique locale mouvante. Le Conseil a confirmé dans ses conclusions du 18 mai 2009⁸⁸ que *«l'Union était prête à redéployer son personnel au point de passage de Rafah dès que les conditions le permettraient. Il a souligné que, depuis la fermeture du point de passage, la mission a conservé sa capacité opérationnelle.»* Là encore, l'Union joue un rôle de tiers structurant, en s'attachant, lorsque cela est possible, à faire appliquer des mécanismes destinés à établir la confiance entre les parties.

Enfin, l'Union a établi le 15 septembre 2008 une mission d'observation en Géorgie. Comme le rappelle le considérant 3 de l'action commune établissant cette mission⁸⁹, *«l'accord en six points obtenu le 12 août 2008 sur la base des efforts de médiation de l'Union européenne, complété par l'accord dégagé le 8 septembre 2008 aux fins de sa mise en œuvre, reste la base du processus de stabilisation.»* L'article 3 de l'action commune précitée dispose en particulier que l'une des tâches de la mission est de *«surveiller, analyser et rendre compte de la situation ayant trait au processus de normalisation en matière de gouvernance civile, en mettant l'accent sur l'Etat de droit, des structures répressives efficaces et un degré d'ordre public satisfaisant ...».*

Dans ses conclusions du 27 juillet 2008⁹⁰, le Conseil *«s'est félicité des résultats obtenus par l'EUMM Georgia, notamment sur le plan de la stabilisation, de la normalisation et de l'instauration d'un climat de confiance. La présence de la mission sur le terrain demeure un*

87. Action commune 2005/889/PESC du 25 novembre 2005, *Journal officiel de l'Union européenne* L 327 du 14 décembre 2005, page 28.

88. Document 10087/09 du 18 mai 2009, point 12.

89. Action commune 2008/736/PESC du 15 septembre 2008, *Journal officiel de l'Union européenne* L 248 du 17 septembre 2008, page 26.

90. Document 12354/09 du 27 juillet 2008.

facteur clé de stabilisation ...». On peut encore une fois qualifier le rôle joué par l'Union de tiers structurant dans le contexte de sa mission en Géorgie.

Au terme de cette analyse, le lecteur aura pu considérer à la fois les raisons qui conduisent à proposer l'idée selon laquelle l'Union européenne pourrait être qualifiée de tiers structurant dans la conduite de ses opérations de gestion de crise, et quelques illustrations qui permettent d'apprécier le contenu concret de cette proposition.

L'auteur souhaiterait laisser le dernier mot à Fichte, qui décrit en des termes lumineux la problématique du tiers dans les conflits et ses enjeux : « *Toutefois les Etats ne consentent pas volontiers à remettre à un tiers, comme le font les individus, leur force physique et leur faculté de dire le droit. Une pacification forcée à laquelle manquerait la liberté ne peut fonder une paix véritable. Quand un désaccord juridique surgit entre les partenaires de la paix civile, il leur faut, afin que la guerre n'éclate pas, remettre à un tiers la tâche de trancher leur conflit. Il faut qu'ils abandonnent sans réserve à cette instance commune leur appréciation du cas présent et la garantie de sa décision pour l'avenir, donc leur droit de juger et qu'ils lui soumettent leur force physique. La paix est donc une alliance libre durable sous une loi commune garantissant tranquillité et repos.*»⁹¹

91. Fichte, «La paix dans le droit cosmopolitique», in «La paix», textes choisis et présentés par Mai Lequan, Flammarion, Paris, 1998, page 177.

PARTIE II

LES RÔLES NATIONAUX ET L'UE EN TANT QUE TIERS

CONCEPTION DU RÔLE NATIONAL ET OPÉRATIONS DE PAIX

Vincent Laborderie

I) Le concept de rôle

Le concept de rôle apparaît en 1970 dans le domaine des relations internationales. Dans son article fondateur⁹², Holsti emprunte ce concept à la sociologie pour le définir comme « l'idée que se font les dirigeants d'un État d'un ensemble de décisions, d'engagements et de règles de comportement qui conviennent à leur État et, éventuellement de la fonction que leur État doit, dans le long terme, remplir dans le système international »⁹³. Le rôle prescrit précise donc quelles doivent être les objectifs de politique étrangère que doit rechercher un État mais également des comportements qui conviennent à l'État ou sont au contraire proscrits : il indique à la fois les

92. HOSLTI, Kalevi J., « National Role Conception in the Study of Foreign Policy », *International Studies Quarterly*, Vol.14, No. 3, 1970, pp. 233-309.

93. *Ibid.*, pp 245-246.

fins et les moyens de la politique étrangère et agit de manière fondamentale sur l'ensemble de celle-ci. Le rôle se distingue donc fondamentalement des paradigmes réaliste et libéral qui postulent que les Etats sont des acteurs rationnels envisageant leurs choix selon un calcul coût-bénéfice. A cette vision d'un Etat *homo economicus*, l'approche par le rôle substitue un Etat *homo sociologicus* soucieux de sa place dans le système international, de la vision de lui qu'ont les autres acteurs, et de sa raison d'être.

Il est important de distinguer le concept de rôle de celui de statut (puissance moyenne par exemple). Le rôle correspond à la place et au comportement que l'État entend avoir sur la scène internationale. Le statut renvoi quant à lui à la situation réelle de l'État, c'est-à-dire à celle qui est reconnue par les autres acteurs du système. Concrètement, le rôle se détermine par la référence faite, dans les discours des dirigeants, à des « devoirs et responsabilités » de l'État dans le système international⁹⁴.

Pour illustrer ce concept, un exemple souvent avancé est celui d'une certaine idée de la France défendue par Charles de Gaulle. L'on peut également citer la "destinée manifeste" sensée définir le rôle des Etats-Unis dans le monde. En réalité, chaque Etat, chaque acteur du système international possède un rôle, même si celui-ci est moins connu, moins constant, et moins aisément identifiable que les deux exemples cités ici.

Selon Holsti, les rôles ont pour effets majeurs de structurer la vision du monde des décideurs d'un État donné et de fournir un cadre global, en termes d'objectif et de méthodologie, pour la conduite de la politique étrangère. Pour illustrer son propos, Holsti fournit une typologie (dont il admet qu'elle est non exhaustive) des rôles possibles pour un État – allant du plus ou moins marquant en terme de politique étrangère⁹⁵. Comme dans la vie ou, si l'on reprend le sens premier du mot rôle, sur une scène (internationale) de théâtre, le rôle d'un État correspond au rôle adopté par au moins un autre État. Par exemple le rôle de protecteur ne peut être mené effectivement que s'il existe des protégés qui acceptent ce rôle.

94. Le PRESTRE, Philippe (dir), *Role Quest in the Post-Cold War Era*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1997, p. 12.

95. HOLSTI, Kalevi., *op.cit.*, pp. 260-273. Ces rôles identifiés sont : bastion de la révolution, leader régional, protecteur régional, indépendant actif, avocat des mouvements de libération, agent anti-impérial, défenseur d'un système de valeur, médiateur-intégrateur, collaborateur du système sous-régional, développeur, lien entre différents Etats ou cultures, allié fidèle, indépendant, exemple, développement interne, protégé.

De même le rôle de leader régional nécessite que des États suivent un tel leader. Holsti relève également la possibilité pour un État d'adopter plusieurs rôles à la fois, même si certains d'entre eux sont théoriquement incompatibles.

Ainsi le rôle a des conséquences considérables et agit sur l'ensemble de la politique étrangère. Il est important de préciser que la conception du rôle national postule que les visions des dirigeants héritées de l'histoire, de l'identité nationale ou de leurs valeurs ne peut être considéré, comme le fait l'approche cognitive⁹⁶, sous un angle quasi-pathologique éloignant le décideur d'un choix rationnel forcément optimal. Un comportement qui suit la conception du rôle national procède d'une cohérence propre qui, sur le long terme, peut être tout aussi efficace que les calculs rationnels.

Le concept de rôle peut être particulièrement utile pour expliquer des anomalies apparentes (par rapport à la vision rationaliste) dans la politique étrangère d'un État ainsi que la continuité de cette politique dans le temps⁹⁷. En effet le rôle d'un État est constant et n'est pas remis en cause à chaque changement de dirigeant par exemple. Cette remise en cause du rôle ne se fait qu'à l'occasion de « conjonctures critiques », soit « des situations perçues comme des crises, résultant d'échecs politiques complets, mais déclenchées également par des événements externes »⁹⁸.

De même, des conceptions de rôle national peuvent expliquer les confrontations et conflits avec d'autres États, soit que ces derniers n'acceptent pas le rôle du premier, soit que ce rôle suppose, par sa nature même, la confrontation⁹⁹.

De manière générale, force est de constater que, après l'article initial de Holsti, le concept de rôle est ensuite largement délaissé, probablement parce qu'il entre en contradiction avec le paradigme réaliste – largement dominant alors – qui

96. Voir à ce sujet : JERVIS, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

97. Le PRESTRE, *op.cit.*, pp. 5-6.

98. MARCUSSEN, Martin et al., « Constructing Europe ? The Evolution of Nation-State Identities », dans Thomas CHRISTIANSEN, Knud Erik JORGENSEN et Antje WIENER (dir.), *The Social Construction of Europe*, Londres, Sage Publications, 2001. L'on peut ainsi penser que le rôle, comme l'identité nationale, ont été bouleversés après la défaite de 1870 et la perte de l'Alsace-Lorraine pour la France, celles de 1918 et 1945 pour l'Allemagne et de 1945 pour le Japon. Les conjonctures critiques peuvent également correspondre à l'arrivée d'une personnalité marquante au pouvoir. Le retour du général De Gaulle au pouvoir en 1958, qui a profondément changé la conception du rôle national de la France, constitue l'exemple type d'une conjoncture critique.

99. Il est était ainsi par exemple, durant la guerre froide, du rôle des États-Unis comme défenseurs du monde libre contre « l'empire du mal ».

affirme que seuls les rapports de puissance déterminent la politique étrangère. Le concept retrouve une seconde jeunesse après la chute du mur de Berlin et l'irruption (ou plutôt le retour) dans l'étude des relations internationales de l'identité et de la mémoire collective¹⁰⁰.

L'article original de Holsti détermine les deux angles sous lesquels le concept de rôle national peut être utilisé. En premier lieu, il peut être considéré comme un déterminant de la politique étrangère d'un État. En second lieu, il peut paraître pertinent de déterminer quelles sont les variables qui amènent les dirigeants d'un État à assigner à ce dernier un certain rôle.

Le rôle : un concept opérationnel et généralisable

L'approche par le rôle présente surtout l'avantage d'intégrer l'ensemble des facteurs idéels et normatifs dans un concept opérationnalisable et vérifiable. Le rôle d'un Etat est en effet déterminé par deux séries de facteurs. Il s'agit en premier lieu d'un ensemble de facteurs idéels : identité nationale, normes de comportement interne, culture, valeurs, vision du monde. En second lieu, le statut réel de l'Etat dans son environnement international influe sur le rôle d'un Etat en contraignant les aspirations issues des facteurs idéels. D'où le schéma suivant :



Le rôle apparaît donc comme une variable intermédiaire indispensable qui fait défaut à une partie de l'approche constructiviste centrée sur les facteurs idéels. Il s'agit en effet d'un moyen puissant d'opérationnaliser le lien entre, d'une part, toute une série de données – la culture, l'histoire, la mémoire collective – qui représentent l'unicité historique et culturelle de chaque acteur du système international et, d'autre part, sa politique étrangère¹⁰¹.

Le concept de rôle apparaît alors particulièrement intéressant si l'on considère la tendance relativement récente (depuis la fin de la guerre froide) à souligner l'im-

100. **Après la fin du monde bipolaire, les conflits – désormais davantage intra-étatique qu'inter-étatiques –** sont largement qualifiés d'identitaires et dépendent de moins de l'opposition entre grandes puissances. Le nombre de conflits intra-étatique dépasse de très loin celui des conflits inter-étatiques même s'il s'agit parfois de conflits inter-étatiques déguisés.

101. AGGESTAM, Liesbeth, « Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy », ARENA Working Paper, 1999, p. 1. Philippe Le PRESTRE (*op.cit.*, p. 6) développe la même idée : « le concept de rôle constitue une interface entre l'individu, la société nationale et le système international. Il a ainsi le potentiel pour réconcilier ces différents niveaux d'analyse. »

portance grandissante de concepts d'identité, de nationalisme ou de mémoire collective des peuples, tant chez les praticiens que les théoriciens de la politique étrangère.

II) De la pertinence de l'approche par le rôle concernant les opérations de paix

Comme nous l'avons vu, le rôle entend expliquer l'attitude générale de l'Etat sur la scène internationale. Néanmoins il existe certains actes de politique étrangère où le rôle est plus actif et plus visible que d'autres et où l'explication par le rôle peut sembler a priori plus pertinente.

Nous pensons que c'est précisément le cas de la participation des Etats aux opérations de paix. Il nous apparaît en effet que le fait de participer à des opérations menées sous mandat onusien relève davantage de motivations liées au rôle que l'Etat entend avoir sur la scène internationale que par simple intérêt national tel que le conçoit la théorie réaliste.

En effet cette participation se fait sur une base volontaire et aucun Etat n'est obligé, ni légalement, ni dans les faits, de participer à de telles opérations. La volonté de participer à une opération de paix relève, sinon de l'altruisme pur, du moins certainement du rôle social que veut se donner l'Etat sur la scène internationale. Il s'agit en effet, du moins pour les pays développés¹⁰², de mettre à disposition d'une organisation multilatérale des troupes et des moyens dans un contexte de relative rareté de troupes projetables et de réduction des budgets de défense. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, l'ONU éprouve parfois les pires difficultés à trouver des Etats volontaires pour participer à une opération.

Enfin, c'est souvent au nom de ses devoirs et responsabilités qu'un Etat participe à des opérations extérieures, toutes motivations qui renvoient au rôle que l'Etat entend avoir sur la scène internationale.

De manière plus précise, le rôle peut expliquer plusieurs types d'attitudes quant à la participation à des opérations de paix :

- le fait d'intervenir beaucoup ou peu
- la région d'intervention privilégiée

102. Les pays en voie de développement peuvent en effet participer à des OPEX pour que leurs troupes profitent d'entraînements et de la proximité avec des forces armées mieux équipées et mieux entraînées. Les motivations pécuniaires ne sont pas forcément absentes puisque l'ONU rémunère les casques bleus sur une base égalitaire, quelle que soit la nationalité. Les Etats encaissent donc parfois une somme supérieure à ce qu'ils paient à leurs troupes.

les partenaires dans l'intervention

Le comportement des troupes une fois sur place

Si l'on reprend la typologie des rôles établie par Holsti, un certain nombre d'hypothèses peuvent être posées *a priori*. Ainsi on peut supposer que la propension générale à intervenir dépend du rôle "fort" ou "faible" d'un Etat. Un Etat ayant un rôle fort et ambitieux aura logiquement tendance à intervenir davantage qu'un Etat au rôle faible ou tourné vers son développement interne. Néanmoins cette intervention ne se fait pas forcément sous mandat onusien. Il faudra donc distinguer les opérations qui se font dans ce cadre de celles, unilatérales (telle les interventions américaines en Irak et en Afghanistan, ou, du moins dans un premier temps, l'opération française Licorne en Côte d'Ivoire) dont les motivations sont plus proches de l'intérêt national défini de manière réaliste.

Concernant la région d'intervention privilégiée, on peut penser qu'un leader régional interviendra prioritairement dans la région concernée par son leadership si des opportunités se présentent.

A propos des partenaires dans l'intervention, un Etat aura logiquement tendance à intervenir en compagnie de ses "alliés fidèles", protégés ou protecteurs ou dans l'intérêt de ces derniers. Dans le cas où l'intervention se fait dans un Etat qui a des protecteurs, ceux-ci seront probablement de la partie.

En dernier lieu, même s'il est sous commandement onusien, un contingent garde des réflexes et une attitude liés à sa formation et à la vision qu'elle a du pays qu'elle représente¹⁰³. Les troupes sur place peuvent ainsi être plus ou moins actives ou passives, strictement neutres ou favorisant (consciemment ou non) l'une des parties. Ce dernier point est certainement le plus difficile à systématiser. Donnons simplement comme exemple l'attitude des casques bleus néerlandais à Srebrenica, à propos de laquelle un officier français a pu affirmer qu'un contingent français aurait adopté une autre posture.

Dans les exemples qui suivent nous tenterons de voir si ces hypothèses peuvent être vérifiées. Nous étudierons pour cela le comportement en matière d'opérations de paix de quatre Etats membres de l'Union Européenne : la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Pologne.

103. Le concept de rôle se rapproche ici de la culture stratégique qui est une notion voisine. La principale différence entre rôle et culture stratégique est constituée par le fait que la culture stratégique ne concerne que les aspects militaires et de sécurité et prescrit des manières d'agir davantage que des objectifs à long terme comme c'est le cas du rôle.

III) Le rôle comme facteur explicatif de la participation aux opérations de pays

Dans les développements qui suivent, nous traiterons de l'ensemble des opérations de paix menées par les pays étudiés, et pas seulement celles ayant pour cadre la PSDC. Il s'agira en effet d'avoir une vue d'ensemble des interventions des Etats et de voir quelle part de cette intervention ils consacrent à des opérations de paix effectuées sous mandat européen.

D'autre part, le fait de prendre comme sujet d'étude plusieurs grands pays de l'Union et non l'Union Européenne en tant qu'entité mérite également d'être explicitée. Nous considérons en effet que la PESC et la PSDC sont, encore aujourd'hui, largement déterminées par les options de politique étrangère des Etats européens, et en particuliers des grands Etats. Dans les faits, les opérations extérieures menées au nom de la PSDC ont le plus souvent pour origine la volonté d'un ou plusieurs grands Etats membres d'intervenir. Il apparaît dès lors plus pertinent d'étudier les déterminants de cette volonté d'intervention de la part des Etats, volonté qui détermine à son tour la mise en œuvre d'une opération dans le cadre de la PSDC.

Pour chacun des Etats étudiés, nous comparerons le rôle de ces Etats à leur comportement et prise de décision en termes d'opérations de paix. En ce qui concerne la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, nous utiliserons la définition du rôle national décrite dans l'ouvrage *Role Quest in the Post-cold war Era*. Concernant la Pologne, le rôle est défini par une étude (non publiée) effectuée par l'auteur de ce texte.

A/ la France

Au terme d'une étude des discours tenus de 1989 à 1993 par le Président François Mitterrand, Charles Thumerelle et Philippe Le Prestre¹⁰⁴ mettent en lumière un certain nombre de rôles que les décideurs français donnent à leur pays. Parmi les sept rôles qu'ils discernent, trois sont particulièrement pertinents pour expliquer l'attitude de la France en interventions extérieures :

- Volonté de promouvoir les facteurs de paix et de stabilité (lutte contre les armes de destruction massives, résolution des conflits, res-

104. Charles THUMERELLE et Philippe G. Le PRESTRE , « France : The Straitjacket of New Freedom » in *Role Quest in the post Cold War Era*, op. cit., pp. 131-160.

ponsabilité internationale) : 16,6 % d'occurrence dans les discours¹⁰⁵

- Leader de l'Union Européenne : 18,2 %

- Défendre l'indépendance, la culture et l'intérêt national : 16 %

Le premier de ces rôles pousserait logiquement la France à intervenir largement au niveau international. Or c'est effectivement le cas car la France est, globalement, l'un des pays qui intervient le plus dans le monde. Le rôle de défense de l'intérêt national pourrait au contraire conduire à une faiblesse des opérations multilatérales au profit des opérations extérieures que la France mènerait de son propre chef. Les choses sont en réalité plus complexes et on a pu reprocher à la France de mener certaines opérations sous mandat Onusien dans un but typique d'intérêt national bien compris. Ce reproche a notamment été fait lors de l'opération Turquoise au Rwanda en 1994. Concernant l'opération Licorne en Côte d'Ivoire en 2002, celle-ci s'est d'abord faite hors de tout cadre multilatéral pour ensuite être intégrée sous un mandat onusien. La France intervient alors seule du fait de l'accord de défense qu'elle a avec la Côte d'Ivoire et tente ensuite de multilatéraliser l'opération et la gestion de la crise. Elle constate en effet son incapacité à gérer seule cette crise - notamment du fait du passé colonial instrumentalisé par le gouvernement ivoirien. Cette multilatéralisation correspond également aux principes et valeurs qu'elle promeut par ailleurs.

Cet aspect nous éclaire d'ailleurs sur la répartition géographique des interventions françaises. C'est principalement en Afrique que celles-ci ont lieu. Outre les opérations déjà citées, il convient de remarquer que la France est la nation leader pour les opérations Artemis (2003) puis EUFOR RDC (2006) en République Démocratique du Congo. C'est aussi le cas de l'opération EUFOR Tchad/RCA en 2008. Cet engagement est bien entendu à rapprocher du rôle de leader de l'Union Européenne puisque les trois opérations citées correspondent à la totalité des missions militaires effectuées dans le cadre de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) hors du continent européen.

Il est donc tout à fait logique que la France soit à la base de toutes les opérations militaires de l'Union hors du continent européen, même si elle n'est pas systématiquement la nation leader. Outre les interventions en Afrique, il faut noter que la France est restée largement présente durant 14 ans dans les Balkans, pour ce

105. Les pourcentages cités représentent la proportion de citation de ce rôle par rapport au nombre total de références faites à un rôle.

qui constitue les principales opérations de paix sur le continent européen. Cet aspect est à rapprocher du rôle de leader de l'Union Européenne. L'objectif à terme est aussi de diminuer la nécessité de la présence américaine en Europe en démontrant que les Européens n'auraient plus besoin de l'OTAN pour assurer leur sécurité.

Enfin, en matière de doctrine, l'ensemble des trois rôles énoncés ci-dessus explique que la France ait été l'un des premiers pays à prôner, dès 1995, des opérations « robustes » sur base du chapitre 7 de la charte des Nations Unies. La volonté de promouvoir la paix et la stabilité plaide en effet pour des interventions plus efficaces alors qu'une identité nationale forte conduit à assurer la sécurité et l'autorité de ses troupes sur des théâtres extérieurs. Enfin il s'agissait aussi de réagir face à l'expérience yougoslave et d'affirmer les capacités de l'Union Européenne dans le domaine du maintien et de l'imposition de la paix.

B/ L'Allemagne

Contrairement à la France, l'Allemagne est depuis la fin de la guerre froide dans une redéfinition complète de son rôle. Dans leur étude, Paul Létourneau et Marie-Elisabeth Râkel¹⁰⁶ distinguent 5 rôles pour l'Allemagne :

- 1 - Champion de l'intégration européenne (25% d'occurrence)
- 2 - Agent de paix et de sécurité en Europe (15%)
- 3 - Aide au Pays d'Europe Centrale et Orientale et bonnes relations avec ces derniers (16 %)
- 4 - Contribuer à résoudre des problèmes globaux (35 %)
- 5 - Avocat d'un nouvel ordre mondial multilatéral (6 %)

Tous ces rôles expliquent l'attitude de l'Allemagne en termes d'opérations de paix, et en particulier dans les opérations sous commandement européen. Les 1^{ers}, 2^{ème} et 5^{ème} rôles conduisent logiquement à une forte participation dans ces dernières.

Les interventions à l'étranger de l'armée allemande concordent tout à fait avec cette évolution du rôle. Après la fin de la guerre froide, le statut de l'Allemagne est en effet fortement revalorisé, passant de celui d'enjeu entre les deux super-

106. « Germany : To Be or Not to Be Normal? », Paul LÉTOURNEAU et Marie-Elisabeth RÄKEL in *Role Quest in the Post-Cold War Era*, Philippe Le PRESTRE (ed.), *op. cit.*, pp. 111-130.

grands à acteur de premier plan - en particulier en Europe et plus encore dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale. Ceci correspond d'ailleurs à une demande constatée dans l'opinion publique pour un développement du rôle de l'Allemagne à l'étranger¹⁰⁷.

Les 2^{ème} et 3^{ème} rôles nous donnent quant à eux une indication a priori concernant la localisation géographique des opérations auxquelles participe l'Allemagne. Celles-ci doivent logiquement se faire en Europe tant pour aider à pacifier le continent que pour tenir compte des préoccupations des PECO. Cette hypothèse se vérifie puisque la majorité des participations allemandes ont et continuent d'avoir lieu dans les Balkans.

Enfin, l'étude effectuée par Paul Létourneau et Marie-Elisabeth Räkel ne met pas précisément en lumière un rôle classique que l'on prête à l'Allemagne, à savoir celui d'allié fidèle à la fois des Etats-Unis et de la France. Cet aspect expliquerait alors les participations allemandes en Afghanistan (soutien aux Etats-Unis), au Congo (soutien à la France) de même qu'au Liban (participation à l'effort européen).

C/ *Le Royaume-Uni*

Le Royaume-Uni présente quant à lui les rôles suivants¹⁰⁸ :

- 1 - Contributeur au système international (37 % d'occurrence)
- 2 - Allié fidèle des Etats-Unis et pourvoyeur de sécurité par l'intermédiaire de l'OTAN (27 %)
- 3 - Collaborateur au système sous-régional de sécurité (22 %)
- 4 - *International Broker*¹⁰⁹ (14 %)

De ces quatre rôles, seuls les trois premiers nous donnent des indications sur le comportement du Royaume-Uni en termes d'opérations de paix.

Le premier d'entre eux laisse prévoir une intervention générale importante alors que les deux suivants laissent présager des interventions extérieures assez ciblées,

107. *Ibid.*, p 115.

108. « Great Britain : Still Searching for Status? », Alex MACLEOD in *Role Quest in the Post Cold War Era*, op. cit., pp. 161-186.

109. Ce rôle correspond à la capacité d'être un intermédiaire entre acteurs éloignés géographiquement et/ou culturellement. Ce rôle s'appuie sur les réseaux qu'entretient le Royaume-Uni à travers le monde du fait de son appartenance à l'Union Européenne, au Commonwealth et de sa relation privilégiée avec les Etats-Unis.

que celles-ci se fassent en soutien aux opérations américaines ou dans le cadre d'opérations européennes.

Le soutien aux Etats-Unis se remarque bien évidemment dans les interventions à leurs côtés en Afghanistan et en Irak. Mais le rôle de pourvoyeur de sécurité - lié au fait que le Royaume-Uni dispose d'une des armées les plus puissantes au monde et la seconde, après les Etats-Unis, en termes de capacités de projection - se manifeste également lorsque le Royaume-Uni est intervenu de manière décisive au Sierra Leone pays avec laquelle elle partage un passé commun.

Enfin le rôle de collaborateur au système sous-régional européen de sécurité est primordial puisque le Royaume-Uni est avec la France à la base de la PSDC. La puissance de l'armée britannique conduit logiquement le Royaume-Uni à ce rôle. Celui-ci se manifeste notamment par la participation aux opérations sur le sol européen (Balkans) et à l'extérieur de l'Europe sous égide européenne (Afrique).

Il faut noter que les opérations en Europe correspondent à la fois au 2^{ème} et 3^{ème} rôle observés puisque le Royaume-Uni se veut aussi l'avocat et le garant de la primauté de l'OTAN en Europe.

D/ *La Pologne*

Si l'on reprend la typologie de Holsti, il est possible, de décomposer le rôle de la Pologne en un rôle principal et en plusieurs rôles secondaires.

Rôle principal : 1- bastion de la révolution

Rôles secondaires : 1- Allié fidèle des Etats-Unis

2 - Protégé des États-Unis

3 - Leader régional

Rôle principal : « Bastion de la révolution » :

Un État peut être qualifié de « bastion de la révolution » lorsqu'il estime qu'il est de sa responsabilité de soutenir des mouvements révolutionnaires à l'extérieur de ses frontières¹¹⁰. Holsti avait défini ce rôle en référence à la révolution communiste. Dans le cas de la Pologne, il s'agit au contraire d'une révolution anti-communiste ou, plus précisément, anti-post-communiste. La Pologne se targue en effet d'être, par l'intermédiaire du mouvement *Solidarność*, le premier peuple révolté ayant conduit à la chute du communisme en 1989. Cette vision de

110. HOLSTI, Kalevi, *op. cit.*, p. 261.

l'histoire conduit ce pays à promouvoir les valeurs libérales (démocratie, droits de l'homme, économie de marché) assimilées à l'Occident. La défense de ces valeurs se confond avec un conflit de type civilisationnel dirigé contre la Russie et ses valeurs supposées (despotisme au niveau interne et impérialisme envers l'extérieur). Il convient ici de rappeler deux choses. La première c'est que le rôle concerne les représentations et non la réalité concrète de ce qu'est « l'autre ». La seconde, c'est que le rôle explique les tendances de long terme des relations entre Etats. Des événements conjoncturels tels le rapprochement russo-polonais depuis l'accession de Donald Tusk au pouvoir puis la catastrophe aérienne de Katyn doivent être relativisés. Le rôle principal de la Pologne consiste donc à propager le plus à l'Est possible les valeurs de la civilisation occidentale, notamment par l'extension de l'OTAN et de l'Union Européenne, qui sont vues comme les deux organisations assurant l'appartenance à l'Occident. Cela vise directement les régimes post-communistes encore en place dans un certain nombre d'États de l'ex-URSS : Biélorussie, Moldavie et, jusqu'à une période récente, Géorgie et Ukraine. Dans ces deux derniers cas, il s'agit d'appuyer activement ces pays dans leur volonté de se détacher, sur le long terme, de l'influence russe pour intégrer les structures occidentales (UE et OTAN).

Rôles secondaires : « Allié fidèle » et « Protégé » des États-Unis, « Leader régional »

Les deux rôles de « protégé » et « allié fidèle » sont distingués dans la typologie de Holsti. Leur association est fort cohérente dans le cas de la Pologne. Le rôle d'allié fidèle suppose non seulement l'appartenance à une alliance formelle mais aussi des appuis répétés et soutenues à la Politique étrangère de l'État allié¹¹¹ – soit les États-Unis dans le cas de la Pologne.

Les rôles secondaires sont ici cohérents avec le rôle principal puisque les États-Unis apparaissent aux Polonais comme les champions des valeurs occidentales et en tout cas la principale puissance de la communauté euro-atlantique.

Enfin, le rôle de leader régional en Europe centrale et orientale explique l'attention polonaise portée à la Biélorussie et l'Ukraine. Ce rôle de leader régional amène également à vouloir tisser des liens avec d'autres Etats de la région et à les défendre éventuellement contre l'influence russe.

111. Ibid., p. 267.

Logiquement ces rôles impliquent une intervention polonaise très sélectives et centrée sur leur soutien aux Etats-Unis, l'opposition à la Russie, et leur rôle de leader régional.

La volonté de se rapprocher de l'OTAN et l'adhésion au Partenariat pour la Paix en 1994 ont lourdement pesé sur la structure des missions polonaises de maintien de la paix. En effet, depuis le début des années 1990, la majorité des déploiements de militaires polonais à l'extérieur du pays l'ont été en ex-Yougoslavie et en Albanie, d'abord sous l'égide de l'ONU, puis dans le cadre de la mission globale de sécurité collective que s'est donnée l'OTAN via l'établissement du Partenariat pour la Paix. Les polonais sont encore aujourd'hui présents au Kosovo (KFOR et MINUK) et en Bosnie-Herzégovine (EUFOR-Althéa).

L'autre conséquence de cette tendance est l'engagement de la Pologne auprès des États-Unis avec les participations polonaises aux opérations américaines en Afghanistan et en Irak où la Pologne a constitué le troisième contingent étranger et a obtenu une zone d'occupation.

La participation aux opérations de paix dans les Balkans correspond également au rôle de leader régional qu'entend jouer la Pologne. Cette volonté de leadership régional transparait aussi dans la mise en place de bataillon polono-ukrainiens (POLUKRBAT) et polono-lithuaniens (LITPOLBAT) de force de paix.

Enfin, force est de constater qu'aucune participation à des opérations de paix ne peut être directement lié à l'opposition de la Pologne avec la Russie. Soit parce que les opérations de paix ne se prêtent pas à manifester une hostilité ou que, dans le cas d'opérations de paix sensibles de ce point de vue (Moldavie et Géorgie), on évite justement d'envoyer des troupes polonaises dont Moscou mettrait en doute la neutralité. Néanmoins on peut remarquer que les coopérations régionales se font avec des voisins orientaux frontaliers de la Russie. Il s'agit donc bien de se rapprocher de ces voisins dans une logique de zone d'influence entre Pologne (et derrière elle, les Etats-Unis) et la Russie.

Conclusion

Par rapport aux hypothèses posées précédemment, on voit donc que l'approche par le rôle est, tel qu'attendu, particulièrement pertinente pour prévoir et expliquer les comportements des Etats en terme de participation aux opérations de paix. Le caractère « fort » ou « faible » du rôle donne bien une indication du niveau d'engagement global du pays. Il en est de même pour les partenaires que

l'on suit dans une opération. Hors opération de paix, on voit que le Royaume-Uni et la Pologne sont clairement au côté des Etats-Unis. En ce qui concerne les actions en Europe (Balkans), ou effectuées dans le cadre de la PSDC hors du continent, l'engagement européen ou bilatéral avec la nation leader semble un facteur déterminant. Le rôle peut également être une explication dans la répartition géographique des interventions. Mais la chose est ici moins claire et les cas que nous avons étudiés ne font pas d'un Etat que d'une intervention en Europe du fait d'une volonté de leadership régional. Les interventions hors Europe semblent plutôt déterminées par le statut d'ancienne puissance coloniale.

Il convient donc de constater que même si les hypothèses que nous avons posées se vérifient globalement, elles n'expliquent pas tout. Par exemple, le fait que la Pologne soit un acteur de long terme dans les opérations au Moyen-Orient (opérations FINUL et FUOD) ne s'expliquent pas, à notre connaissance, par son rôle (hormis en Irak). Le rôle est un facteur explicatif général et structurel mais d'autres facteurs peuvent intervenir dans des cas particuliers. La demande de participation peut survenir à un moment où le pays a des troupes disponibles ou lorsqu'il pense avoir intérêt à « offrir » des troupes à la communauté internationale en espérant quelque chose en retour (siège non permanent au conseil de sécurité par exemple).

En dernier lieu, soulignons que la mise en relation du rôle et du comportement des troupes sur place pourrait constituer une avenue de recherche fructueuse. Celle-ci réclamerait une étude plus fine et détaillée mobilisant d'autres données que celles utilisées ici.

LES ÉTATS MEMBRES DE TRADITION NEUTRE ET L'UNION EUROPÉENNE COMME TIERS STRATÉGIQUE

Sophie Enos-Attali

Mise en évidence par Kalevi Holsti¹¹², la notion de « rôle national » renvoie à la façon dont un Etat conçoit sa place sur la scène internationale, aux objectifs de politique étrangère qu'il se fixe et aux moyens qu'il se donne pour les atteindre¹¹³. Si la façon dont chaque Etat définit son rôle a à voir avec son identité nationale, elle dépend également de son statut international, c'est-à-dire de la place que l'Etat occupe sur la scène internationale. De sorte que, tout en étant par nature spécifique, les rôles nationaux peuvent être regroupés par catégorie, en fonction du statut international auxquels

112. HOLSTI, Kalevi J., « National role conceptions in the study of foreign policy », *International Studies Quarterly*, vol. XIV, n° 3, septembre 1970, pp. 233-309.

113. Cf. dans le présent volume, le chapitre de Vincent Laborderie, apporte un éclairage utile sur cette notion.

ils correspondent. C'est ainsi par exemple que, sans être identiques, les rôles nationaux des pays fondant leur politique de sécurité sur la neutralité présentent un certain nombre de points communs, liés justement à la posture neutre.

Se définissant comme le fait, pour un Etat, de demeurer en dehors de tout conflit interétatique, la neutralité permanente n'est pas sans incidence sur la manière dont ce dernier conduit sa politique étrangère et de défense. Définis par la coutume, mais aussi, en partie, formellement inscrits dans les Conventions de La Haye, les devoirs des pays neutres peuvent être synthétisés, avec Ephraïm Karsh¹¹⁴, en deux impératifs, la respectabilité et la crédibilité : le premier exige du neutre qu'il veille à dissuader tout belligérant de s'en prendre à lui, tandis que le second le conduit à apporter la preuve qu'on peut avoir confiance en sa neutralité et à offrir aux belligérants effectifs et potentiels une image positive de la neutralité, en les persuadant qu'une telle posture, loin de nuire à leurs intérêts, les sert. De cette quête de crédibilité découle en particulier le fait que les politiques de neutralité se sont souvent trouvées associées à un statut qu'on pourrait assimiler à celui de « tiers » tel que défini notamment par Julien Freund¹¹⁵. Ainsi, dès 1899, la première Conférence de La Haye reconnaît « *aux Puissances étrangères au conflit [...] le droit d'offrir, même pendant le cours des hostilités* » et de leur propre initiative, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en guerre, sans que l'exercice de ce droit puisse être considéré par l'une ou l'autre des parties au conflit comme un acte partial¹¹⁶.

De fait, les Etats neutres, s'appuyant sur l'impartialité qui découle de leur posture, font régulièrement valoir leur utilité potentielle en tant que médiateurs, arbitres, conciliateurs. Cela est notamment le cas des Etats neutres européens qui, en particulier pendant la guerre froide, n'ont eu de cesse de conduire une politique étrangère active au service de la paix, jouant donc, pour ce faire, le rôle de tiers stratégique. Toutefois, aujourd'hui, à l'exception notable de la Suisse, du Liechtenstein et, depuis qu'elle s'est engagée à demeurer neutre, de la Moldavie¹¹⁷, les pays européens ayant une tradition de neutralité sont tous membres de

114. KARSH, Ephraïm, *Neutrality and Small States*, Londres/New York, Routledge 1988.

115. FREUND, Julien, « Le rôle du tiers dans les conflits », *Etudes polémologiques*, n° 17, 1975, pp. 11-23.

116. De VISSCHER, Charles, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pedone, 1970, p. 344. ; Voir également l'article 3 de la Convention de La Haye n° 1.

117. Inscrit dans la Constitution moldave depuis 1993, le choix de la neutralité permanente est réaffirmé par Chisinau

l'Union européenne (UE)¹¹⁸: l'Irlande depuis 1973 ; l'Autriche, la Finlande et la Suède depuis 1995 ; enfin, Malte, depuis 2004. Cette participation à une organisation qui, notamment à travers la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), cherche elle-même à s'incarner comme « tiers structurant »¹¹⁹, n'est pas sans poser question : quel regard des Etats ayant eux-mêmes joué le rôle de tiers portent-ils sur l'Union européenne comme tiers structurant et comment se comportent-ils vis-à-vis de l'UE comme tiers ?

L'Union européenne, un tiers stratégique important pour les « pays neutres »

La façon dont les Etats membres de l'Union européenne ayant une tradition de neutralité perçoivent l'UE comme acteur sur la scène internationale est étroitement corrélée à leur appréhension de l'Europe post-guerre froide. Si les cinq Etats du Vieux Continent s'estiment dans une situation sécuritaire relativement sereine – à l'exception notable de la Finlande, qui voit dans sa proximité avec la Russie une source potentielle de danger –, ils considèrent néanmoins que, dans le contexte de mondialisation et d'interdépendance croissante et face à l'imprévisibilité et à l'absence de transparence du nouvel ordre international et des nouveaux défis sécuritaires, leur sécurité est menacée par les conflits susceptibles de survenir à la porte de l'UE, ainsi que par l'avènement d'acteurs non gouvernementaux agissant en dehors de tout cadre légal. D'où la nécessité, selon eux, de penser la sécurité non plus seulement en termes militaires, mais d'une manière plus large, qui englobe ses aspects politiques, économiques et sociaux.

Un constat qui conduit les cinq Etats à identifier comme défis sécuritaires majeurs non plus tant l'équilibre des puissances et la dissuasion, mais plutôt la prévention des conflits et la gestion de crise, autant d'objectifs qu'ils considèrent ne pas pouvoir poursuivre de manière isolée. Partant, nonobstant leur tradition, qui suppose théoriquement la conduite d'une politique de sécurité totalement indépendante, reposant sur un appareil militaire solide et auto-suffisant, les Etats se référant à la neutralité en viennent, à l'instar des autres Etats membres de l'UE, à valoriser la coopération internationale comme un outil sécuritaire incontournable : constatant que, « *depuis la fin de la guerre froide, la coopération internationale*

depuis 2008, dans le cadre de ses discussions avec Moscou sur la question de la Transnistrie.

118. ENOS-ATTALI, Sophie, « Etre un Etat 'neutre' dans l'Union européenne », *Questions internationales*, n° 13, juin 2005, pp. 82-88.

119. Cf. le chapitre de Gilles Marhic sur la conception institutionnelle de l'UE en tant que « tiers ».

a permis de renforcer la sécurité et de maintenir la stabilité », le gouvernement finlandais affirme ainsi, dès 1997, que « *les problèmes de sécurité internationale ne peuvent être résolus qu'à travers la coopération fondée sur l'égalité et la liberté de choix de chacun* »¹²⁰. Autrement dit, ces pays mettent au premier rang de leur propre sécurité non plus tant le principe d'indépendance, qui forme traditionnellement le cœur des rhétoriques de sécurité des Etats se référant à la neutralité, mais l'impératif d'une sécurité coopérative, reposant sur des actions menées conjointement avec d'autres Etats – et il convient dès lors de les désigner non plus tant comme neutres que comme des pays « de tradition neutre » ou encore des « non-alliés », la non-participation à des alliances militaires demeurant un élément à part entière de leur politique de sécurité.

Cette lecture de la sécurité internationale n'est pas sans influence quant à la vision que ces derniers ont de l'Union européenne comme tiers structurant. Alors que, traditionnellement, le tiers stratégique de référence a toujours été, pour les pays se réclamant de la neutralité, l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Union européenne est désormais décrite par ses Etats membres de tradition neutre comme un acteur sécuritaire de premier plan. Certes, l'ONU occupe aux yeux de ces derniers – en particulier l'Irlande, qui voit dans la primauté des Nations Unies la pierre angulaire de sa politique étrangère¹²¹ – une place à part en tant que mécanisme de coopération multilatérale d'ensemble, aux côtés notamment de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du Conseil de l'Europe. Cela étant, l'Union européenne s'est trouvée progressivement perçue par ses membres non alliés, au lendemain de la guerre froide, comme un acteur majeur de la sécurité régionale et internationale. Ainsi, dès 1992, avant même son adhésion, la Suède voit dans l'Europe communautaire un « *facteur stabilisateur de la politique de sécurité européenne* », appelé à jouer, « *de concert avec d'autres institutions européennes comme la CSCE* », un « *rôle fondamental* » en matière de sécurité européenne¹²². Une idée prégnante dans le discours des Etats de tradition

120. FINLAND COUNCIL OF STATE FINLAND COUNCIL OF STATE, *Rapport destiné au Parlement*, « The European security development and Finnish defence », 17 mars 1997, pp.8-9.

121. IRELAND DEPARTMENT OF DEFENCE AND DEFENCE FORCES, « *Strategy Statement 2008-2010* », 2008, p.12.

122. GYLDEN Nils, *La Politique suédoise de sécurité et de défense*, Paris : CREST-Ecole polytechnique, 1994, pp. 43-48 ; BIELER Andreas, *Globalisation and Enlargement of the European Union. Austrian and Swedish Social Forces in the Struggle over Membership*, Londres/New York: Routledge, 2000, pp. 133-136.

neutre, comme en témoigne notamment l'affirmation, par la Finlande, dans son dernier rapport sur sa sécurité, de ce que : « *l'action de l'Union européenne per se approfondit la solidarité entre les Etats membres, ce qui, à son tour, a un effet positif direct sur la sécurité des Etats membres. Simultanément, l'action externe de l'Union apporte la stabilité à son voisinage.* »¹²³. Les Etats de tradition neutre de l'UE voient donc dans cette dernière une source non seulement de leur sécurité propre, mais aussi de sécurité pour leur environnement.

Dans ce contexte, certains tendent à considérer l'Union européenne comme le cadre naturel de leur propre politique de sécurité : c'est le cas en particulier de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède. Ainsi, la Doctrine autrichienne de sécurité et de défense rendue publique fin 2001, affirmant que « *la sécurité de l'Autriche et celle de l'UE sont inséparablement liées* », assure que « *les intérêts sécuritaires vitaux de l'Autriche et les intérêts sécuritaires poursuivis en commun avec l'UE constituent la base de la politique de sécurité [autrichienne]* » et que « *l'Autriche met actuellement en œuvre sa politique de sécurité essentiellement dans le cadre de l'UE* »¹²⁴. Dans son discours annuel au Parlement, le ministre suédois des Affaires étrangères Carl Bildt déclare en 2008 : « *le lien entre notre politique de sécurité et notre politique sur l'Europe est aussi clair qu'il est important* »¹²⁵. De la même façon, dans son rapport sur la sécurité et la politique de défense de 2009, le gouvernement finlandais décrit l'Union comme « *le cadre de référence et le canal d'influence le plus important du pays dans ses efforts pour répondre à la plupart des menaces de sécurité [...]. La politique multidimensionnelle de l'UE pour combattre la criminalité et le terrorisme internationaux renforce la sécurité de la Finlande* »¹²⁶.

Tout semble même se passer comme si les Etats de tradition neutre, sans complètement renoncer à leur apport traditionnel à la paix internationale en tant que tiers, voient désormais dans l'Union européenne un moyen d'accomplir plus efficacement cette mission : en témoignent notamment l'affirmation, par la Suède, de ce qu'« *être un membre de l'UE [...]* nous donne des moyens supplémentaires pour poursuivre une politique étrangère active et développer notre longue tradition de médiation et de

123. FINLAND PRIME MINISTER'S OFFICE, Rapport du gouvernement, « Finnish security and defence policy 2009 », 2009 p.71.

124. AUSTRIAN PARLIAMENT, 2001, *Résolution*, « Security and defence doctrine », 12 décembre 2001.

125. SWEDISH MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, «Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs», 13 février 2008. SWEDISH MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, «Statement of Government policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs», 9 février 2005.

126. Op. Cit., FINLAND PRIME MINISTER'S OFFICE, 2009, pp. 64-65

résolution des conflits »¹²⁷ ou encore celle de Malte selon laquelle son appartenance à l'UE accroît son apport à « *l'amélioration du dialogue et de la coopération dans la région méditerranéenne* », La Valette se projetant comme un pont culturel au service de la paix entre l'UE et ses voisins du sud de la Méditerranée¹²⁸.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les « pays neutres » de l'UE se révèlent favorables au développement de la dimension sécuritaire de cette dernière. Toutefois, le contenu de ce soutien à l'avènement de l'UE comme tiers stratégique efficace n'est pas sans être influencé par la tradition de neutralité qui caractérise les cinq Etats ici considérés.

La soft security au cœur de la vision de l'UE développée par les « neutres »

De manière générale, l'Autriche, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède se déclarent favorables au développement de l'UE comme acteur international. Ainsi, dès 1995, le ministre autrichien des Affaires étrangères déclare que, « *dans la situation relativement exposée qu'elle occupe à la limite de la zone de stabilité de l'Europe, l'Autriche a tout intérêt à ce que l'Union mène une politique étrangère et de sécurité efficace et caractérisée par la cohésion* »¹²⁹, une position réaffirmée dans la doctrine de sécurité et de défense formulée en 2001, où Vienne dit soutenir « *sans réserve* » le développement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)¹³⁰. De son côté, la Suède, alors gouvernée par une coalition de centre-droit très favorable à l'avancée de l'intégration européenne, s'engage, en 2008, à jouer « *un rôle pro-actif dans le développement de l'Union européenne comme acteur global, particulièrement dans le domaine de la paix et de la politique de sécurité. Nous voulons travailler à assurer que l'Union européenne est bien équipée à travers une politique étrangère large et efficace pour faire face aux défis globaux en Europe et dans le monde* »¹³¹. De la même façon, la Finlande, considérant qu'il est dans son intérêt de renforcer le rôle international de l'UE, prône, dans le rapport 2009 sur sa politique de sécurité, l'avènement d'une Union internationalement forte, capable d'agir sur la scène internationale.

127. SWEDISH MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, "Statement of Government policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs", 9 février 2005.

128. Malta Ministry of Foreign Affairs, « Foreign policy ». Consulté sur Internet (www.mfa.gov.mt) le 20 septembre 2009.

129. MOCK Aloïs, « Le rôle de l'Autriche dans l'Europe nouvelle », *Revue de l'OTAN*, vol. XLIII, n° 2, janvier 1995, pp. 15-19.

130. Op. cit. AUSTRIAN PARLIAMENT, 2001.

131. Op. Cit. Swedish Ministry for Foreign Affairs, 2008.

Cela étant, au-delà de ces déclarations, les « neutres » se révèlent favorables au développement de l'UE comme acteur international davantage sur les plans politique, économique ou encore social que militaire. Une approche au cœur du discours irlandais, selon lequel *les capacités militaires ne sont qu'un élément du large spectre d'instruments que l'UE peut déployer* [en vue de remplir ses obligations internationales en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales]. *Ceux-là sont du ressort économique, politique, administratif et de l'état de droit* »¹³². Si les autres Etats membres de tradition neutre privilégient moins explicitement les instruments civils sur les outils militaires, leur lecture de la contribution de l'Union européenne à l'ordre international n'en témoigne pas moins d'une conception davantage politique que militaire. Ainsi, la Finlande se prononce en faveur d'un rôle plus visible de l'Union au sein des Nations Unies et d'un investissement prononcé en matière de droits de l'homme. Une position que défend également la Suède, qui souhaite voir Bruxelles « *traiter les causes de menaces telles que les violations des droits de l'homme, le manque de démocratie et de certitude juridique, l'injustice et la pauvreté* »¹³³ et considère que la principale contribution de l'Union à la sécurité en Europe réside dans « *la capacité de l'UE à propager* [les valeurs de démocratie, de développement économique et de respect des droits de l'homme et de l'état de droit] »¹³⁴. L'appréhension, par l'Autriche, la Finlande, Malte et la Suède, du processus d'élargissement ou encore de la Politique européenne de voisinage (PEV) comme un apport essentiel de l'UE à la paix s'inscrit dans la même perspective, ainsi que l'illustre clairement la position de Stockholm : considérant qu'« *une Europe divisée est une Europe affaiblie* », le Scandinave estime que « *la perspective d'adhésion pour tous les pays européens forme la base de la 'soft power' de l'Union pour la paix, la liberté et la réconciliation* »¹³⁵. De la même façon, la volonté de la Suède de faire de l'Union, qu'elle préside durant la seconde moitié de 2009, un *leader* de la politique climatique à l'échelle mondiale témoigne d'une approche de l'Union européenne comme tiers stratégique en termes davantage sociétaux que militaires. Autrement dit, c'est surtout la poursuite d'objectifs relevant de ce qu'il est convenu d'appeler la *soft security* que défendent les pays de tradition neutre au sein de l'Union européenne. Une impression que confirme le soutien, affiché par les cinq « neutres »,

132. Op. Cit., Ireland Department of Defence and Defence Forces 2008.

133. SWEDISH MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, "Statement of Government policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs", 11 février 2004.

134. Op. Cit. Swedish Ministry for Foreign Affairs, 2005.

135. Op. Cit. Swedish Ministry for Foreign Affairs, 2008.

à une coopération soutenue de l'Union européenne avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), dont les activités doivent, selon eux, être non pas semblables, mais complémentaires, l'Alliance atlantique étant perçue, dans cette perspective, comme un acteur essentiellement militaire –une caractéristique sur laquelle insiste l'Irlande, qui appelle à la nécessaire reconnaissance de la différence de nature des deux structures.

Ce positionnement en faveur d'une Union européenne agissant à l'international avant tout au niveau civil apparaît en phase avec la tradition sécuritaire des Etats neutres, qui lui donnent forme à travers leurs différentes contributions au développement de l'Union européenne comme tiers structurant.

Les Etats de tradition neutre, des contributeurs actifs, mais prudents, au développement de l'Union européenne comme tiers structurant

S'ils se prononcent largement en faveur d'une Union efficace sur la scène internationale, les Etats de tradition neutre n'en veillent pas moins à ce que le développement de la PESC et, avec, de la PSDC, se fasse dans le respect de leurs intérêts en tant qu'Etats non alliés, ce que révèlent leur prises de position tant vis-à-vis du fonctionnement que du contenu de ces deux politiques.

En premier lieu, les cinq « neutres » se révèlent soucieux de voir maintenue, par-delà les avancées du deuxième pilier de l'UE, leur totale souveraineté en matière de politique de sécurité : il s'agit pour eux de ne pas se retrouver, contre leur gré, impliqués dans une activité contrevenant à leur situation de non-alliés. C'est ainsi que, lors de la conférence intergouvernementale (CIG) d'Amsterdam en 1996-1997, Helsinki et Stockholm font montre d'une certaine réserve vis-à-vis de l'extension à la PESC du vote à la majorité. De même, lors de la CIG de Bruxelles de décembre 2003 destinée à finaliser le projet de Traité constitutionnel de l'UE, l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède interviennent pour éviter toute obligation d'assistance automatique : c'est ainsi que l'article I-40(7) précise que l'obligation d'aide et d'assistance incombant aux Etats membres en cas d'agression armée survenant sur le territoire de l'un d'entre eux « *ne doit pas porter préjudice au caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres* ».

Cela étant, il convient de souligner que, depuis quelques années, les Etats de tradition neutre de l'Union ne défendent pas tous aussi farouchement le respect, par l'UE, de leur indépendance en matière de politique étrangère. Ainsi, alors

que l'Irlande et Malte ont tenu à signer, dans le cadre de leur participation à l'UE, respectivement en 2002¹³⁶ et en 2003¹³⁷, une déclaration dans laquelle ils rappelaient leur tradition de neutralité, la première obtenant même en 2009, de la part de l'UE, des garanties spécifiques relatives à son statut¹³⁸, l'Autriche, la Finlande et la Suède, conformément à l'engagement qu'elles avaient pris, au moment de leur accession à l'UE, de « *participer pleinement et activement à la PESC* »¹³⁹, n'ont pas émis de réserve spécifique vis-à-vis de la clause de solidarité et de la disposition d'assistance mutuelle incluses dans le Traité dit simplifié, adopté à Lisbonne le 3 décembre 2007 – Stockholm a même publié, en 2007-2008, une déclaration de solidarité vis-à-vis des autres Etats membres de l'UE et des pays nordiques. Autrement dit, alors que Vienne, Helsinki et Stockholm sont soucieuses de ne pas apparaître comme un obstacle aux avancées de la PESC, l'Irlande, qui inscrit sa participation à la PESC « *dans le cadre de [son] engagement à la primauté des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales et de [sa] politique de neutralité militaire* »¹⁴⁰, fait passer sa tradition de neutralité avant le développement de l'Union européenne comme acteur international.

Ce comportement différencié, qu'on peut attribuer autant à un ancrage différent de la neutralité dans le référentiel national de sécurité de chacun des Etats étudiés ici qu'à la personnalité et au positionnement spécifiques des personnalités au pouvoir au moment où certaines décisions sont prises, se retrouve dans les contributions concrètes des pays de tradition neutre aux actions internationales de l'Union. Ainsi, la Force européenne de réaction rapide bénéficie d'engagements substantiels de l'Autriche (2 000 hommes), de la Finlande (2 000 hommes) et de la Suède (1 500 hommes), mais plus limités de la part de l'Irlande

136. Lors de la réunion du Conseil européen à Séville, en juin 2002, dans le contexte de la ratification du Traité de l'UE modifié à Nice, le gouvernement irlandais émet une déclaration dans laquelle il affirme que la participation de l'Irlande à la PESC « *ne porte pas préjudice à sa politique traditionnelle de neutralité militaire* » et obtient de ses quatorze partenaires une reconnaissance officielle de la posture spécifique de sécurité du pays.

137. Malte a annexé au Traité établissant son adhésion à l'Union européenne, en 2003, la déclaration suivante : « *Malte affirme son engagement en faveur de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne telle qu'elle est définie dans le Traité sur l'Union européenne. Malte confirme que sa participation à la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne n'affecte pas sa neutralité. Le Traité sur l'Union européenne dispose que toute décision de l'Union conduisant à une défense commune doit être prise à l'unanimité par le Conseil européen et adoptée par les Etats membres conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives.* »

138. Cela, en vue de faciliter la ratification, par ses administrés, du Traité de Lisbonne, rejeté une première fois lors d'un référendum organisé le 12 juin 2008.

139. Déclaration annexée au Traité d'adhésion à l'UE de chacun des trois Etats.

140. *Op. Cit., Ireland Department of Defence and Defence Forces 2008, p. 14.*

(850 hommes). De même, en ce qui concerne les groupements tactiques, l'implication d'Helsinki dans deux d'entre eux et le choix de Stockholm de prendre la tête du Groupement nordique tranchent avec l'attitude de Vienne et Dublin, qui tardent à s'impliquer dans ces structures, à laquelle leur participation demeure peu importante (200 soldats pour l'Autriche et moins de 100 pour l'Irlande). En fait, la contribution des Etats de tradition neutre à l'action stratégique de l'Union européenne est loin d'être homogène : depuis l'Irlande, qui situe son engagement dans des opérations de paix avant tout dans le cadre des Nations Unies, à la Finlande, qui entend contribuer activement aux opérations de gestion de crise de l'Union ou encore à la mise en œuvre, au sein de l'UE, d'une coopération permanente structurée en matière de sécurité, les prises de position des non-alliés vis-à-vis de l'affirmation de l'Union comme acteur international sont très diverses, d'autant que ces pays, en particulier les deux Nordiques, s'efforcent, à travers leur contribution à l'élaboration de la PESC et à sa mise en œuvre, de valoriser leur identité de sécurité.

Ainsi, pendant la CIG d'Amsterdam, ne se contentant pas de rejeter, conjointement avec Vienne, l'idée d'une fusion entre l'UE et l'alliance européenne qu'est alors l'Union de l'Europe occidentale (UEO), Helsinki et Stockholm, à la fois par souci de ne pas apparaître comme un obstacle au développement du rôle international de l'UE, mais aussi par volonté d'utiliser cette dernière pour promouvoir leurs principes internationalistes en faisant jouer à l'UE un rôle collectif interventionniste en matière de droits de l'homme et de maintien de la paix, suggèrent de limiter le rapprochement entre l'UE et l'UEO à la possibilité, pour l'UE, de réaliser, dans le cadre de la PESC, sur le fondement d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE, les missions dites de Petersberg relevant de l'UEO¹⁴¹. A travers cette proposition, qui a été retenue¹⁴², les deux pays contribuent à l'affirmation de l'UE comme tiers stratégique en conduisant l'Union à faire du *peace-keeping* et, dans le même temps, défendent leur identité de sécurité en parvenant à freiner l'avènement d'une défense commune et en valorisant des actions de *soft security*. De même, leur soutien au développement d'un dialogue multidimensionnel entre l'Union européenne et la Russie, ainsi qu'à l'approfondissement de la coopération

141. Autrement dit les tâches que se sont fixées les Etats membres de l'UEO dans la Déclaration de Petersberg adoptée le 19 juin 2002, à savoir : « les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix ».

142. Cf. l'article 17.2 du Titre V du Traité de l'UE révisé à Amsterdam, selon lequel les questions relatives à la sécurité de l'Union « incluent » les missions définies dans la Déclaration de Petersberg.

de tous les Etats riverains de la Baltique – à travers la Dimension septentrionale dont les deux pays ont eu l'initiative dans la seconde moitié des années 1990 et, actuellement, *via* la Stratégie de la mer Baltique, au cœur du programme de la présidence suédoise de l'Union au second semestre 2009 – répond-il en premier lieu à leurs intérêts propres en tant que pays nordiques. Enfin, les prises de position de la Suède en faveur de l'envoi, en Birmanie, d'un représentant de l'Union européenne ou encore d'un rôle actif de l'UE dans le règlement du conflit israélo-palestinien peuvent être interprétées comme une manière, pour le pays, de redonner vie, à travers l'Union, à sa propre tradition, très anciennement ancrée dans son identité, de tiers stratégique.

Valorisant de plus en plus la coopération internationale comme instrument de sécurité, les Etats non alliés de l'Union européenne n'apparaissent pas particulièrement réticents à l'affirmation de cette dernière comme acteur international. Toutefois, leur tradition de sécurité les conduit à développer une approche davantage civile que militaire de l'action de l'UE comme tiers stratégique, ce qui se reflète dans leur contribution à l'élaboration et au contenu de la PESC, à travers laquelle chacun d'entre eux veille, en fonction de ses priorités, à défendre sa propre identité de sécurité.

PARTIE III

TÉMOIGNAGES DES PRATICIENS : L'UE ET LES AUTRES TIERS

LE TIERS ET LES POPULATIONS LOCALES

Entretien avec Lieutenant-colonel Philippe Plassard

Quelles sont, selon vous, les principales composantes de l'UE en tant que tiers structurant dans le cadre de ses opérations ?

L'UE a déployé en quelques années une multitude d'actions extérieures dans la gestion des crises. Le développement de la PSDC, et tout particulièrement des opérations PSDC dans le domaine civil et militaire sont en effet une des réponses apportées par l'Union aux nouveaux enjeux de sécurité internationale, grâce à laquelle elle a su asseoir une position de premier plan au niveau international. Depuis 2003, l'Union a ainsi lancé plus d'une vingtaine de missions sur des théâtres très divers (Afrique, Asie, Moyen-Orient et Europe). Elle a ainsi élargi et adapté ses modes d'actions aux demandes et besoins de ces partenaires tant internationaux que locaux.

Dans ces contextes sensibles, elle adopte une posture singulière, qui vise à soutenir le processus de stabilisation et de démocratisation avec l'empreinte la plus légère possible. Cette singularité, lui vaut la qualification de « tiers structurant ». Un tiers car, elle conserve cette relation d'extériorité vis-à-vis des parties aux

conflits, ou des rivalités qui peuvent subsister des conflits. Elle ne cherche pas à influencer sur la conflictualité entre les parties, mais sur le processus de réconciliation et de restructuration. En cela, elle est « structurante », car elle offre une aide aux autorités locales et aux populations en vue toujours d'inscrire une paix durable dans l'Etat hôte où elle intervient. Plus précisément, ce rôle de « tiers structurant » s'articule autour de trois éléments dans la relation qu'elle entretient avec les populations locales.

Loin de se limiter à la coordination de ses actions avec les acteurs en présence (je pense ici aux autorités locales et aux autres acteurs extérieurs) l'UE participe ou plus exactement soutient le processus de reconstruction de l'ossature étatique et à la consolidation du tissu social des Pays hôtes où elle intervient en conformité avec le cadre juridique qui lui a conféré. Le cadrage juridique de ses interventions est essentiel, car elle permet de légitimer sa capacité structurante au niveau international, régional et national. Deuxièmement, en conformité avec le principe d'appropriation locale qu'elle promeut et place au centre de ses relations avec les autorités et populations locales, elle cherche avant tout à soutenir les actions des acteurs locaux, et non se substituer à eux. Cette posture lui permet ainsi d'être acceptée comme structurante dans son travail quotidien. Enfin, sa proximité culturelle et historique avec les acteurs locaux sur les théâtres de conflits ou post-conflit, à l'instar des Balkans, la rapproche de ses interlocuteurs.

Ces trois caractéristiques sur lesquels repose l'engagement de l'Union dans les Balkans ont permis et permettent aujourd'hui à l'Union européenne d'agir avec l'empreinte la plus légère, et de souligner son rôle de tiers dont elle se réclame et qui lui est reconnu tant par les autorités que les populations locales.

Comment penser le cadre juridique des opérations de l'UE dans sa relation avec les populations locales ?

Bien que l'UE soit un acteur « récent » dans le domaine, en l'espace de quelques années, elle a acquis une grande expérience qui lui vaut aujourd'hui une grande renommée et légitimité à agir. Elle est aujourd'hui fortement attendue sur la scène internationale pour participer à la résolution des crises, à la consolidation de la paix, comme en témoignent les différentes sollicitations de la part des acteurs internationaux telle que celle du Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki Moon. Ces sollicitations peuvent être *opérationnelles*, le déploiement d'une mission européenne sur un théâtre précis pour par exemple stabiliser la situation, ou encore pour accompagner les autorités locales dans le soutien à la reconstruction étatique de leur pays. Ces demandes peuvent également être diplomatiques, l'UE peut être conviée à participer à la médiation d'une crise, à l'instar de la guerre en Russie-Géorgie. Cette reconnaissance internationale semble participer à sa légitimation ainsi qu'à son acceptation en tant qu'acteur de premier plan dans la gestion des crises.

Toutefois, les raisons invoquées ne sont pas les seules composantes pour expliquer l'UE en tant qu'acteur accepté et légitimé dans le domaine. Cette reconnaissance internationale favorise sa légitimation sur le terrain, mais cela ne la rend pas pour autant crédible sur le terrain. Lorsque l'Union déploie une mission, elle agit en tant qu'intervenant extérieur dans un Etat tiers. Cette posture peut être mal interprétée ou perçue négativement par les populations locales ou une partie des autorités nationales. C'est pour cela que l'Union accorde une grande importance au cadre normatif de sa mission, qui a vocation à montrer de manière transparente les fonctions et missions conférées à l'UE. D'autre part, le cadrage normatif est fixé de concert avec les autorités locales, lesquelles invitent dans chaque cas de figure l'Union à intervenir sur leur territoire. Ce cadre juridique rappelle qu'elle agit au profit des autorités et populations locales, qu'elle travaille de concert avec celles-ci et sur leur demande. Ces éléments sont essentiels, car ils permettent de légitimer le rôle de l'Union et sa posture d'extériorité sur le terrain.

Les contestations juridiques de certaines interventions internationales à la fin des années 1990 et au début des années 2000, ont largement incité l'Union européenne à la prudence eu égard au déploiement de ses opérations. La nécessité d'intervenir dans un cadre juridique clair ; mandat appuyé le plus souvent d'une

résolution des Nations Unies, d'une demande des autorités locales, voire régionales, avec l'identification d'objectifs précis sont autant de pré-requis pour l'Union avant de déployer une mission dans un Etat tiers, pour lui assurer la plus grande légitimité à agir. Cela lui permettra d'autant plus d'être acceptée sur le terrain, si les autorités locales et les populations locales sont associées à ce projet.

A titre d'illustration, l'Union européenne déploie ainsi sa mission de police PESD conformément à la Résolution 1396 du Conseil des Nations Unies et de l'action commune 2002/210/PESC du Conseil de l'Union européenne. Ce cadre juridique est un préalable à la légitimité de l'Union à agir en tant que tiers en Bosnie-Herzégovine. Cette situation donne une caution morale et légale aux intervenants qui ont fixé les objectifs, après consultation et consentement des autorités locales.

Mais je dirai que ce cadrage juridique « international » ne saurait être suffisant. Il lui faut pour cela un deuxième cadre juridique, à l'instar de toutes opérations (militaires ou civiles) qui puisse clarifier les règles d'engagement des agents européens. Ainsi l'Union avant le déploiement de ses missions définit son engagement opérationnel, en conformité avec le mandat international qui lui a été conféré et qu'elle s'est attribuée. Cela revient à fixer un plan de mise en œuvre des actions sur le terrain qui sera confié au personnel européen. Cette stratégie opérationnelle est définie en amont par une équipe restreinte qui élabore minutieusement les tâches que devra accomplir l'Union, une fois la mission déployée. Cet exercice engage l'équipe de planification, ou la « Planification Team » qui identifie et clarifie ainsi avec les autorités locales la future entreprise de l'UE.

Dans le cadre de la mission de Police en Bosnie, la « planification team » a constitué ce que l'on appelle « *l'implementation plan* », dont le but était par thématique de fixer des objectifs de travail avec la police locale. Ces processus ont permis d'élaborer des plans d'action dans le domaine de la sécurité. Le tout étant non seulement de bien qualifier la mission mais surtout d'agir avec des processus de mise en place d'objectifs clairs et précis tant pour les agents européens que pour les autorités locales.

Cela s'est traduit sur le terrain de la manière suivante : un policier européen était détaché dans chaque poste de police en Bosnie-Herzégovine. Les policiers européens avaient pour mission de conseiller les policiers locaux dans tous les domaines d'action *de la mise en application de la loi « Law enforcement »*, (par exemple :

police route, maintien de l'ordre...) mais aussi dans le domaine du renseignement d'intérêt judiciaire. Toutefois les policiers avaient d'autres fonctions que celles de conseiller leurs homologues bosniens. Ils avaient également la charge de faire remonter les informations et pratiques auprès de leur hiérarchie (européenne). Cette pratique visait ainsi à répertorier les meilleures pratiques, mais également les difficultés rencontrées afin de corriger, si nécessaires, les actions entreprises. Ce système permettait à la fois de recenser les meilleures consignes aux policiers européens déployés sur le terrain, sur la base de « *best practices* » répertoriés par les agents européens déployés antérieurement en vue de parfaire les objectifs de la mission.

Par ailleurs, si les agents européens agissent sur la base de ces cadres normatifs, ils le font en respect d'un code de déontologie défini au niveau européen.

Le cadre juridique de l'Union, dans une posture de « tiers structurant », lui permet de se présenter comme tel et d'être accepté par les autorités locales avant et aux premières heures du déploiement de sa mission. Toutefois, cela ne présage pas pour autant que la perception de l'Union en tant que tiers structurant soit définitivement acquise par les autorités locales, ni même que l'Union soit acceptée, légitimée par les populations locales avant et pendant la mission. L'Union et ses agents, conscients de cette difficulté doivent, pour être reconnu comme tiers structurant, favoriser le développement d'une relation de confiance de manière continue avec les autorités et les populations locales tout au long de sa mission.

Le concept de « local ownership » ou « appropriation locale » est devenu une ligne directrice dans la conduite des opérations de l'Union européenne. Comment se traduit-il dans la pratique, sur le terrain ?

La relation qu'entretient l'UE, par l'intermédiaire de ses représentants sur le terrain (agents et diplomates) avec les acteurs locaux est d'importance capitale pour remplir son mandat dont l'objectif premier est de soutenir les acteurs locaux dans la consolidation du tissu social et la reconstruction des structures étatiques. Cette relation, comme nous avons pu l'évoquer, dépasse le cadre militaire ou policier des missions. Elle appelle l'établissement d'une relation de confiance qui doit se traduire concrètement par un travail coopératif entre les entités européennes et les acteurs locaux. Si les agents européens travaillent de concert avec les acteurs locaux, les *bérets bleus* doivent cependant garder à l'esprit que la charge des réformes et de leur mise en œuvre revient en premier lieu aux acteurs

locaux. Cette traduction opérationnelle, du *local ownership*, appropriation locale est en effet une des lignes directrices des missions européennes. Les européens sont avant tout des conseillers. Les termes employés dans les *implementation plan* sont à cet égard éloquent : les agents européens sont là pour faire du « mentoring », du « monitoring »... du suivi, du conseil.

Les Européens, sur la base des consignes données, peuvent ainsi engager ou organiser des formations, séminaires à destination des acteurs locaux. Ces formations sont bien souvent financées par l'UE, par des bailleurs de fonds bilatéraux, ou par d'autres acteurs internationaux. On pense notamment dans le domaine policier à Interpol. Ses formations sont bien sûr à destination de tous les acteurs concernés dans le domaine policier. Toutefois, il importe pour l'UE d'associer les plus jeunes générations à ce processus pour les préparer aux hautes positions auxquelles ils pourront prétendre dans leur carrière, et peut-être plus désireuse d'accompagner les changements au sein de leur société.

A l'évidence, les actions de l'UE seront d'autant plus difficiles à accomplir dans des contextes déstructurés par des années de conflits et/ou par des années de régimes autoritaires. L'UE, à l'instar, de tout autre intervenant extérieur, peut ainsi être confrontée sur le terrain à l'absence de structures étatiques démocratiques ou lorsqu'elles existent elles peuvent souffrir de graves dysfonctionnements. L'implication de l'UE en sera d'autant plus important, et l'application du concept d'appropriation locale dans ces contextes en est complexifié. L'UE, en tant que tiers, organisera ses actions au profit de l'Etat/Pays hôte selon les piliers identifiés avec les acteurs locaux à (re)construire ou à consolider. Ils peuvent se limiter à quelques secteurs, ou à l'inverse engager l'Union dans des actions multidimensionnelles. Mais il faut que les populations locales soient guidées et conseillées de manière adaptée aux défis identifiés et à l'évolution des changements sociétaux.

Aux difficultés citées, peuvent s'ajouter celles de la corruption, du clientélisme ou l'esprit de revanche. La mauvaise image des services de sécurité, qui pouvait antérieurement au conflit et/ou pendant le conflit être associés ou au service de régimes autoritaires.

Ces quelques exemples montrent les obstacles auxquels sont confrontés les acteurs locaux et agents européens. Dans ces contextes sensibles, le tiers pourra être amené à revoir et adapter sa stratégie opérationnelle en vue d'appliquer de manière progressive le concept d'*ownership*. Sans être de l'assistanat, la notion de

tutorat entre les membres de la police locale, et ceux de la force de police européenne s'avère dans ce type de situation plus que nécessaire.

La mise en œuvre de ces objectifs doit également associer tant que possible les populations locales, qui sont les premiers bénéficiaires des services de sécurité. Le tiers, étant reconnu et accepté par la force des choses pour certains et, par nécessité pour les autres, son intervention vis-à-vis des parties civiles peut offrir plusieurs perspectives. En engageant un dialogue, des rencontres régulières avec les représentants des populations locales, le tiers peut aider à reconstruire le tissu social délité par les années de guerre entre communautés, parties aux conflits. Elle peut ainsi favoriser le dialogue et rencontre entre citoyens, les informer de l'évolution de la situation, de leurs droits et comment les instruments étatiques entendent travailler avec eux et pour eux.

En quoi le facteur culturel et historique peut-il être un vecteur de proximité ?

Les pièges dans lesquels le tiers ne doit pas tomber sont nombreux et, l'un qu'il convient de prendre en compte, consiste à éviter toute forme d'arrogance ou de triomphalisme.

Le pays vaincu a aussi son histoire et un passé et, bien souvent, les réminiscences du passé font ressurgir les vieux démons tels que le nationalisme d'où l'importance de la neutralité du tiers (cas des Balkans).

Cette neutralité n'est pas acquise pour tout tiers ; la nation étrangère englobée comme tiers se doit d'avoir un code de déontologie ou un code de savoir être fortement marqué par le respect pour éviter toutes dérives ; cette notion n'est pas innée ou acquise par tous ; les droits de l'homme n'ont pas forcément les mêmes significations d'un pays à l'autre (en particulier, lorsque d'autres tiers multinationaux sont acteurs dans ces situations post-confliktuelles). Ce qui est communément admis pour l'un ne l'est pas forcément pour l'autre : exemple des droits de la femme, des enfants etc....

Pour ce qui est de l'Europe, les *best practise* des forces de police ou autres acteurs de culture occidentales apparaissent mieux établies et, d'une manière générale, plus conformes au respect de valeurs reconnues.

Quels seraient selon vous les enseignements identifiés dans la relation d'un tiers et des populations civiles ?

De manière générale, je dirai, qu'il importe pour le tiers d'être un fédérateur. J'entends de rassembler tous les acteurs impliqués dans la transformation du pays, pour favoriser la reconfiguration sociétale choisie par l'ensemble des acteurs locaux en vue d'inscrire/sceller une paix durable.

En conclusion, je mentionnerai quatre éléments :

1. Éviter l'attitude *plus plus* entre les différents acteurs extérieurs. Chacun se doit d'apporter ses compétences pour atteindre le même objectif commun, celui de favoriser l'émergence d'un état de droit, en paix, en rassemblant tous les acteurs locaux.
2. Mettre en place sa pierre à l'édifice, c'est avant tout travailler en bonne intelligence et harmonie entre, d'une part les institutionnels et, d'autre part, les associations non gouvernementales ; en fait, tous les acteurs de bonne volonté.
3. Gagner la confiance des parties civiles en mettant en place un principe de tutorat qui ne veut pas dire principe d'assistanat. En les guidant et en favorisant l'esprit d'équipe, les policiers locaux gagneront en confiance et pourront plus facilement appliquer nos modes d'actions.
4. Miser sur la jeunesse, favoriser les échanges de type Erasmus et ouvrir les esprits vers l'extérieur commencent à porter leurs fruits ; la formation d'une ossature de cadres en responsabilités est un gage d'avenir sain.

L'UNION EUROPÉENNE ET LES AUTRES TIERS DANS LES OPÉRATIONS CIVILO-MILITAIRES : EUFOR TCHAD/RCA

Lieutenant-colonel Gonzague Moyon

**Dans le cadre de votre expérience au sein de la mission EUFORTchad/
RCA République Centrafricaine 2008 - 2009, en quoi constituait cette
mission en termes civilo-militaires ?**

Le mandat de l'opération EUFOR Tchad/RCA impliquait une interaction constante entre la force sur le terrain et les autres acteurs en présence, à savoir l'environnement civil et les autres tiers¹⁴³. A l'instar de toute opération

143. Le mandat de la mission EUFOR Tchad/RCA était le suivant : « Une force militaire de l'Union européenne doit se déployer au Tchad et en République centrafricaine, en étroite collaboration avec les Nations unies, pendant une période d'un an, afin de contribuer à établir un environnement sûr et sécurisé dans la zone d'opération, en vue de : protéger les civils en danger; faciliter la délivrance d'aide humanitaire et la liberté de mouvement du personnel

contemporaine, la Force devait conjuguer avec un environnement civil « très complexe ». La Force européenne devait composée avec une population locale très hétérogène. Elle est répartie en tribus, nombreuses, sédentaires ou nomades, qui se querellent souvent. L'administration, de l'échelon national aux échelons locaux, implique de nombreux intermédiaires, qui ont chacun leurs propres intérêts. L'espace d'intervention comprend également un grand nombre de réfugiés et déplacés¹⁴⁴, auxquelles s'ajoutaient plus de 70 acteurs extérieurs (OI/ONG) répartis sur tout le territoire.

Dans ce contexte, il s'agissait pour la cellule CIMIC d'établir des contacts réguliers en vue d'instaurer une relation de confiance entre les différents acteurs. Cela impliquait pour les militaires en charge des fonctions CIMIC de dépasser les cloisonnements et les méfiances entre les différentes communautés, de créer un dialogue avec les populations civiles et les autres tiers afin non seulement de répondre aux attentes et besoins des populations locales mais aussi de coordonner, dans le respect de chacun, les actions de la communauté internationale. Il a permis ainsi de passer de la coexistence à la coopération, permettant une meilleure compréhension de l'autre et contribuant ainsi à l'établissement de relations de confiance. La fonction CIMIC a eu un rôle primordial de liaison et répondait ainsi aux termes de la mission. Elle aurait le même rôle quel que soit le type de mission.

Au niveau de l'état-major stratégique du Mont-Valérien, les principales OI/ONG, présentes au Tchad et en RCA ont participé avant et pendant l'opération à plusieurs réunions au cours desquelles elles ont très largement contribué en apportant des éléments déterminants à la planification du déploiement de la mission.

Sur le terrain, à Abéché, la cellule CIMIC du poste de commandement de l'EUFOR était le point de contact principal pour la communauté humanitaire; de même, un officier CIMIC se trouvait dans la capitale N'Djamena en tant qu'officier de liaison auprès des têtes de Bureau des principales OI/ONG. Du côté de l'environnement humanitaire, les officiers de coordination des affaires

humanitaire grâce à l'amélioration de la sécurité; protéger le personnel des Nations unies et le personnel associé; faciliter le retour des déplacés. »

144. A cette population s'ajoutent près de 257.000 réfugiés soudanais, 57.000 réfugiés centrafricains, et 185.000 déplacés internes tchadiens.

humanitaires de l'ONU (UNOCHA) à Abéché et à N'Djamena étaient les points de contact privilégiés de la Force auprès de la Communauté humanitaire.

Des réunions nombreuses (environ 1.000 avec 70 OI et ONG) et régulières, ont eu lieu pour échanger des informations et coordonner non seulement des actions d'instruction mais aussi des actions opérationnelles telles que la participation d'humanitaires à des convois militaires de la Force européenne.

Les cellules CIMIC de l'état-major d'Abéché et celles du reste de la zone d'opérations ont contribué à la réalisation de projets CIMIC (rénovation d'écoles, construction de clôtures, rénovation de salles de l'hôpital d'Abéché), au profit de la population civile locale et en appui à la mission de la Force, grâce non pas à un budget européen, mais grâce aux budgets nationaux du Luxembourg (50.000 €) et de Malte (15.000 €), transmis par l'intermédiaire de la Commission européenne.

L'action CIMIC, ajoutée à l'action purement militaire de la Force, a contribué à installer un climat de sécurité dans la zone d'opération et dans le pays en général.

Comment était perçue la force européenne par les autres acteurs ?

En vertu de l'image que véhicule une force armée, à savoir un outil politique visant à atteindre un objectif politique, certaines organisations humanitaires, notamment celles axées sur la santé, refusent de se rapprocher des forces militaires en présence par crainte d'être associée au projet de la force, qui ne leur permettrait plus d'avoir accès à l'ensemble des populations locales. Les acteurs humanitaires ont vocation à soulager les populations nécessiteuses, soulager les souffrances des populations, en dehors de toutes considérations politiques.

La population locale rencontre sur son territoire deux types d'acteurs extérieurs, les humanitaires et les militaires. Si, en général, elle accepte de se faire soigner, nourrir, et loger, la perception de la Force peut être variable. En cas de non acceptation de l'action de la Force, cette dernière peut être considérée comme ennemie. Dans ce cas, l'UE elle-même peut être considérée comme ennemie.

La force européenne doit donc s'adapter à cet environnement. Pour donner une idée de la difficulté de s'intégrer au mieux dans l'environnement local, voici un exemple. Dans la région frontalière de Doha, au sud du Tchad, le nombre de réfugiés centrafricains est très rapidement passé de 5.000 en mars 2009 à près de 20.000 en mai. L'UNHCR, en charge du suivi des réfugiés et accompagnée

par des éléments CIMIC de l'EUFOR au sol, mais aussi par des hélicoptères de la Force pour rassurer, a dû effectuer plusieurs reconnaissances terrestres dans cette zone, en vue de déterminer le besoin potentiel de mettre sur pied un nouveau camp de réfugiés. L'équipe de reconnaissance a notamment rencontré le sous-préfet de Harazé, ville située à plus de 120 km de Daha. Celui-ci a vanté tous les avantages de sa ville, particulièrement son aéroport. Il faut noter que l'infrastructure en question n'est quasiment plus viable et que des travaux de réhabilitation effectués par la force européenne redoreraient le blason de l'autorité en question. Pour résumer, la solution retenue aura été d'installer cinq sites, étalés sur près de 80 km entre Daha et Harazé.

Avec cet exemple, je veux montrer les contraintes rencontrées par la Force pour présenter la meilleure image possible à son environnement civil quel qu'il soit et quelle que soit la situation sur le terrain.

Comment ces perceptions ont pu générer un climat de confiance et quel bilan tirez vous de cette expérience ?

Dans cette opération, il a donc fallu gagner la confiance des humanitaires mais aussi des Tchadiens eux-mêmes: en effet, la limitation du mandat de la Force (en l'occurrence, un an), l'interrogation sur l'impartialité, le doute sur la capacité de l'UE elle-même à gérer une telle crise si loin de chez elle, ont d'abord suscité le doute chez les acteurs non-militaires.

La réalisation de contacts francs et réguliers entre acteurs civils locaux, humanitaires et militaires, aux natures très différentes, a permis l'instauration d'un climat de confiance, renforcé par la participation régulière, soulignée et très appréciée du commandant de la Force aux réunions de coordination, ce dernier représentant l'UE sur le terrain.

Cette confiance et ce respect mutuels ont été obtenus par la communication et l'explication du rôle de chacun à l'autre partie. Ils ont contribué à obtenir l'adhésion des différentes communautés au processus de sécurité et de maintien de la paix.

La réussite de la mission de l'EUFOR a été unanimement reconnue, tant par la grande majorité des humanitaires, depuis le terrain jusqu'à New-York en passant par Bruxelles, que par les autorités et la population civiles de la zone d'opération et que par les autorités politiques de l'UE.

A travers le succès de la mission de sa Force et l'image qu'elle a offerte à l'environnement civil, c'est la capacité de l'UE en tant que Tiers stratégique qui a été soulignée dans cette opération au Tchad/RCA. A contrario, l'échec de la Force européenne aurait aussi et surtout été celui de la diplomatie et de la politique de l'UE et il aurait montré l'incapacité de cette dernière à gérer une crise.

Ce qui a permis pour l'UE, de gagner en crédibilité et en reconnaissance sur la scène internationale dans le domaine de la gestion des crises.

De façon plus générale, comment se caractérise l'interaction entre civils et militaires dans le cadre des missions PCSD de l'UE ?

Par définition, les opérations civiles, axées sur la police, la protection des populations civiles, l'administration civile et l'état de droit, et dont les activités s'étendent à la réforme du secteur de la sécurité et au soutien des processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion, s'appuient sur des outils non militaires. En revanche, toute opération militaire, quelle qu'elle soit, comporte nécessairement un volet civilo-militaire, au sens militaire de l'expression, et dans le respect du concept CIMIC évoqué précédemment.

Aujourd'hui, une force militaire européenne n'intervient pas dans le cadre d'une guerre conventionnelle en Europe, mais, hors d'Europe, pour aider à l'instauration et à la stabilisation de la paix et pour aider à la reconstruction d'un pays en crise.

Elle poursuit ainsi un objectif très large et assez ambitieux. La force ne peut à elle seule assumer l'ensemble des tâches associées au projet poursuivi par l'UE. Si elle participe à la résolution de la crise, avec l'ensemble des dimensions civiles qui sont à sa disposition (*restauration de l'Etat de Droit, réforme des systèmes politique et administratif, reconstruction, mais aussi gestion des réfugiés et des déplacés, lutte contre le terrorisme, etc...*), elle s'associe avec les autres tiers non militaires et partagent les responsabilités et projets. C'est ici qu'intervient la fonction civilo-militaire.

Représentée à tous les niveaux de la chaîne opérationnelle, la cellule civilo-militaire a une double fonction: d'une part, tout en appuyant la mission de la Force, elle est chargée d'agir au profit de l'environnement civil; d'autre part, elle agit comme interface entre le militaire et le civil.

Par ses nombreux et permanents contacts avec la population civile nationale, elle en détecte les attentes et en évalue les ressources disponibles: infrastructure,

logistique, administration, etc.; à travers ce dialogue, elle valorise et promeut la présence et l'action de la Force européenne en montrant qu'il ne s'agit pas là d'une force d'occupation, mais d'une aide amie à la reconstruction du pays.

Ainsi, en montrant à la population que la présence de la Force agit à son profit, par l'intermédiaire de la cellule civilo-militaire, elle facilite l'intégration de la Force européenne dans son environnement civil et lui permet d'accomplir sa mission dans un relatif climat de confiance.

Quelles sont les difficultés rencontrées ou potentielles dans l'accomplissement de la fonction civilo-militaire ?

Comme évoqué précédemment, l'Union européenne rencontre une multitude d'acteurs extérieurs sur le terrain. Elle doit conjuguer avec ces autres tiers, tel que des organisations intergouvernementales, le CICR et/ou des organisations non-gouvernementales sans oublier les intervenants étatiques qui concourent au même titre que la force européenne à la gestion de la crise.

Parfois, les relations entre ces organisations et les militaires apparaissent difficiles, non en raison d'une idéologie « antimilitariste », mais du fait de la nature de leurs missions respectives. A titre d'illustration, certaines organisations à caractère humanitaire ne souhaitent pas être vue sur le terrain avec le « militaire » ; car certaines estiment que cela peut compromettre leur action sur le terrain. Pour les organisations de la santé, par exemple, leur rôle est de soigner quiconque, ami comme ennemi, victime comme bourreau; pour approcher le blessé ou le malade ; l'Humanitaire de la santé a donc besoin d'être perçu par ces derniers comme totalement impartial et non comme « compromis » ou plus exactement associée avec une quelconque Partie, ou force délivrant un projet politique ; ce qui est parfaitement compréhensible.

Dans une logique d'action efficace et efficiente de la communauté internationale, il importe que l'action de gestion de la crise par l'ensemble des acteurs extérieurs et nationaux soit cohérente et acceptée par tous. Il est donc fondamental de travailler ensemble, de dialoguer et de coopérer. La cellule CIMIC, composée d'éléments spécialisés, assurent l'interface entre, d'une part, la Force et son commandant et, d'autre part, l'environnement civil.

Il faut garder à l'esprit que la force militaire de l'UE est destinée, le cas échéant, à recourir à la « violence » armée (ce mot étant utilisé à dessein) dans une zone géographique donnée. Dans la gestion de la crise, c'est elle qui est chargée d'assurer et de maintenir la sécurité.

Cette image suscite une certaine suspicion et même de la crainte, de la part de l'environnement civil, de voir cette force ne jouer un rôle purement « militaire ». Le CIMIC doit ainsi communiquer, de manière extensive, avec les autres tiers pour diffuser un message claire et transparent sur son rôle, qui est avant tout militaire ; à savoir celui de représenter la force, et essayer de faire en sorte qu'il soit compris et admis comme tel auprès des autres acteurs extérieurs.

En parallèle, le CIMIC doit contribuer à faire apprécier « la chose militaire » pour sa compétence et son utilité sur le terrain, en présentant la meilleure image possible de la Force, multinationale ; à titre d'illustration, cela peut impliquer pour le CIMIC de montrer les résultats positifs de son action dans l'objectif d'établissement des liens de confiance avec l'environnement civil en présence.

Enfin, il s'agit de faire accepter la Force comme étant un des acteurs à part entière de la gestion de crise, en ce sens qu'elle ne s'érige pas en tant que concurrente des humanitaires ; mais qu'elle dispose de compétences variées qui sont complémentaires à celles de l'environnement civil et avec laquelle celui-ci peut coopérer, coordonner et travailler dans un climat de confiance mutuelle.

En conclusion, quels vous semblent être les principaux enseignements à prendre en compte ?

La gestion d'une crise hors d'Europe pour laquelle l'UE se positionne en Tiers stratégique est l'affaire de tous ses Etats-membres. L'importance de la prise en compte de l'environnement civil, des liaisons, de la coopération et de la coordination des actions, sur le terrain mais aussi au niveau des capitales, montre la nécessité d'une gestion globale de la crise (on parle de la « *comprehensive approach* ») dans laquelle tous les acteurs sont impliqués.

Ainsi, il ne suffit pas seulement de mettre en place la sécurité, par le biais de la Force européenne et sur une période limitée dans le temps, mais, au-delà de l'opération militaire, il s'agit bien de poursuivre l'instauration ou la restauration d'un Etat avec d'autres moyens que les moyens militaires et en obtenant l'adhésion des autres acteurs. Pour assurer une transition efficace et en douceur, il importe donc que l'action civilo-militaire de la gestion de la crise soit la mieux réussie possible, dans la durée. La reconnaissance de l'UE comme Tiers stratégique est à ce prix.