

L'Union européenne et les opérations de paix : l'arrivée à maturité d'un nouvel acteur ?

Michel Liégeois

Petersberg, Saint-Malo, Helsinki, Cologne, Artemis... autant de balises qui jalonnent la lente maturation de l'Europe en tant qu'acteur international en matière d'opérations de paix. Les lignes qui suivent n'ont cependant pas pour objet de relater par le menu les étapes de ce processus. D'abord parce que l'angle d'approche choisi ne le justifie pas et ensuite parce que de nombreuses publications de qualité proposent une telle analyse chronologique¹. Il s'agira plutôt ici de poser la question de l'identité politique de l'Union européenne, de sa spécificité dans le paysage international et de son positionnement par rapport à la pratique et aux doctrines du maintien de la paix.

L'Union européenne : un objet international non identifié

C'est Jacques Delors, alors qu'il présidait la Commission, qui aurait qualifié l'Union européenne d'« objet politique non identifié ». Dans son esprit,

* Chargé de cours à l'Unité de Science politique et de Relations internationales de l'Université catholique de Louvain.

1. Voir par exemple la première partie de Thierry Tardy, « L'Union européenne, nouvel acteur du maintien de la paix : le cas d'Artemis en République démocratique du Congo », dans Jocelyn Coulon (dir.), *Guide du maintien de la paix 2005*, Montréal, Athéna éditions – CEPES, 2004, p. 35-56.

l'expression n'avait rien de péjoratif. Elle attestait simplement du caractère indéterminé de l'essence politique de l'UE — plus qu'un simple agrégat d'États-nations mais moins qu'une fédération d'États — en même temps que de l'ambiguïté présidant à son évolution future en l'absence de débat politique sur la question.

Deux décennies se sont écoulées sans que cette ambiguïté ait été levée. Entre-temps, le Marché commun est devenu une véritable Union économique et monétaire. Le nombre d'États membres a plus que doublé, passant de 10 à 25. En outre, la fin de la guerre froide aidant, la Communauté économique européenne s'est fondue dans une Union européenne comprenant une Politique extérieure et de sécurité commune (PESC). Ces évolutions considérables n'ont été possibles que dans la mesure où la question de la finalité politique du processus n'était pas posée. L'« Union sans cesse plus étroite », évoquée par le traité de Maastricht, demeure à cet égard le plus grand dénominateur commun. Les élargissements successifs n'ont évidemment pas contribué à une évolution favorable en la matière. L'inflation du nombre d'États membres accroît l'hétérogénéité de l'ensemble européen et rend moins probable que jamais la levée de l'ambiguïté qui préside à son évolution. L'impasse dans laquelle se trouve actuellement le projet de constitution européenne est assez symptomatique de cette difficulté.

Chronologie

L'intérêt européen pour les opérations de paix remonte à 1992. À cette époque, la PESC n'existait pas encore. Les États membres se contentaient de la Coopération politique européenne (CPE), codifiée par l'Acte unique en 1986. Ce fut donc au sein de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) que les Européens abordèrent les questions militaires et qu'ils dressèrent l'inventaire des missions qu'ils envisageaient de mener ensemble : les fameuses missions de Petersberg qui, aujourd'hui encore, forment le noyau des activités militaires que l'Union européenne envisage de prendre en charge. Même si l'éventail des missions inclut le « rétablissement de la paix », l'essentiel des tâches envisagées présente un profil nettement moins robuste et l'article autour des activités de maintien de la paix et de stabilisation de

Dès l'année suivante, l'adoption du traité de Maastricht dote l'Union européenne d'une PESC incluant une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Plus exactement, le traité instituant l'Union européenne fixe le cadre juridique et institutionnel au sein duquel de telles politiques pourront être développées car, à ce moment, elles n'existent pas encore. La démission de la Yougoslavie donnera bien vite l'occasion de mesurer

l'écart considérable entre les attentes suscitées par ces intitulés prometteurs et l'incapacité des États membres à s'accorder pour leur donner un contenu substantiel.

Les déboires européens dans les Balkans constitueront un puissant incitant au développement d'une PESC/PESD digne de ce nom. À cet égard, le Sommet franco-britannique de Saint-Malo (1998) constitue une étape essentielle qui voit le Royaume-Uni accepter l'idée du développement de capacités militaires européennes autonomes. L'année suivante, la guerre du Kosovo met à nouveau en évidence les faiblesses capacitaires européennes et la dépendance vis-à-vis des moyens militaires américains. Cette prise de conscience débouche sur la décision prise à Helsinki de doter l'UE d'une force de 60 000 hommes capable d'intervenir partout dans le monde. L'« objectif global » lancé à cette occasion permet un inventaire systématique des lacunes capacitaires et la recherche de solutions communes pour y remédier.

La question de l'autonomie en matière de planification des opérations militaires européennes demeurera longtemps controversée. Les accords dits « Berlin plus », en fixant les modalités d'accès de l'UE aux moyens de l'OTAN, trancheront provisoirement ce débat qui est à la fois pragmatique — faut-il reproduire au niveau de l'UE des moyens et des structures qui existent déjà au sein de l'OTAN ? — mais aussi politique : quel est le niveau d'autonomie souhaitable pour l'UE vis-à-vis de l'OTAN ?

L'adoption en décembre 2003 de la « Stratégie européenne de sécurité » constitue une nouvelle étape essentielle dans ce processus puisque, pour la première fois, les Européens s'accordent sur une vision commune de leur sécurité : identification des risques et des menaces, analyse des causes, axes principaux d'une stratégie de sécurité adaptées. Ce faisant l'UE met l'accent sur l'importance d'une gestion multilatérale des questions de sécurité et sur la nécessité de renforcer les organisations internationales.

Dans cette optique, dès l'année suivante, l'UE conclut avec l'Organisation des Nations Unies un accord de coopération sur la gestion militaire des crises. Cet accord prévoit la mise sur pied d'un mécanisme permanent de consultation (*Steering Committee*) entre les deux organisations, l'échange d'expérience et de renseignements (l'UE mettrait notamment à la disposition de l'ONU les images satellites recueillies et analysées par son centre de Torrejón, en Espagne). En matière d'opérations de paix, trois modalités sont envisagées par l'accord : la coordination de participation des États membres, le *Bridging Model* et le *Stand By Model*.

La décision de participer à une opération de paix de l'ONU relève de la souveraineté des États membres. Dans un souci d'efficacité et de coordi-

nation, l'accord prévoit cependant la mise sur pied d'une « Chambre de compensation » pouvant jouer le rôle d'interface entre l'ONU et les États volontaires de l'UE. L'on sait toutefois que depuis le milieu de la décennie 1990, les pays de l'UE se montrent assez réticents à placer leurs soldats sous le commandement de l'ONU. Ce n'est donc pas cette modalité qui semble la plus susceptible d'application dans un avenir proche.

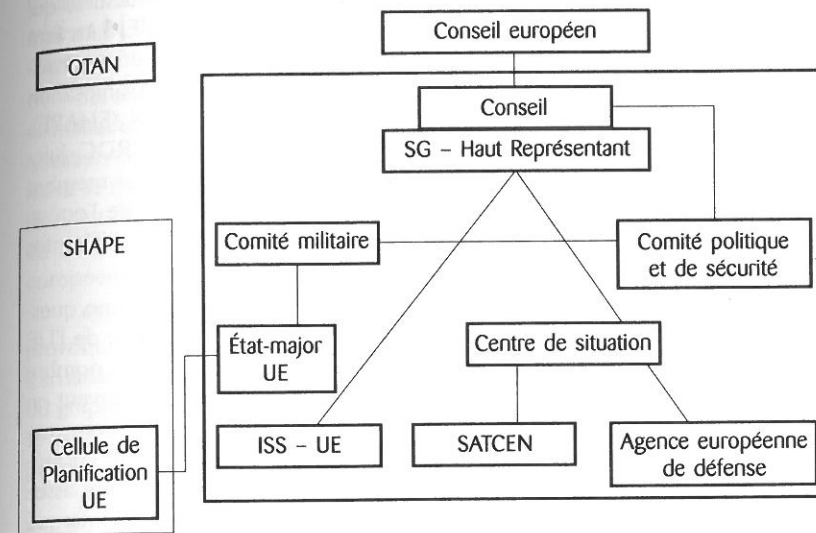
L'accord de coopération envisage une option alternative beaucoup plus susceptible d'application, à savoir des opérations de l'UE en soutien à l'ONU. Le document UE-ONU prévoit deux concepts opérationnels possibles : le *Bridging Model* et le *Stand By Model*. Le premier consiste dans le déploiement rapide d'une force de l'UE à la demande de l'ONU dans le cas d'une crise nécessitant une présence immédiate sur le terrain, afin d'éviter une dégradation de la situation au cours de la période nécessaire à la constitution d'une force de l'ONU. Dans ce premier concept, c'est la capacité de déploiement rapide qui constituerait la plus-value des éléments de l'UE. Une telle capacité ne peut toutefois être considérée comme acquise à ce stade. Elle dépend en tout cas de la zone d'opérations envisagée. Si l'Afrique centrale ne pose guère de problème en raisons des nombreux accords existants (coopération militaire, transit, étape) et des troupes françaises qui y sont stationnées en permanence, une intervention au Sri Lanka, par exemple, poserait davantage de problèmes et mettrait en évidence les lacunes de l'UE en matière de transport stratégique.

Le second concept opérationnel est celui du *Stand By Model*. Celui-ci consiste à tenir en réserve une force de l'UE susceptible d'appuyer une force de paix de l'ONU au cas où celle-ci serait confrontée à une détérioration brutale de la situation. Par son existence même, la force de réaction rapide, au profil relativement robuste, exerce un effet dissuasif sur les parties belligérantes. Si la dissuasion échoue, le dispositif de l'UE interviendra en appui aux Casques bleus et, en dernier ressort, pourra jouer le rôle de force d'extraction. C'est ce concept d'opération que s'apprêtait à mettre en œuvre l'UE dans le cadre des élections législatives de juillet 2006 en République démocratique du Congo.

Évolution politique

La capacité de l'UE de participer à des opérations de paix suppose, outre des moyens militaires adaptés, un processus décisionnel fiable et rapide. En la matière, l'UE a accompli de grands progrès. La figure 1 présente les principales instances de l'UE impliquées dans les opérations militaires extérieures.

Figure 1
Organigramme des instances de la PESC/PESD



Le Conseil européen, composé des chefs d'État et de Gouvernement, détermine les axes stratégiques et les orientations majeures de la politique extérieure et de sécurité de l'Union. Le Conseil (niveau ministériel) assume la direction politique de la PESC/PESD dont la gestion quotidienne est confiée au Comité politique et de sécurité (COPS) composé de diplomates avec rang d'ambassadeurs. La visibilité externe de la PESC et la diplomatie personnelle sont confiées au Haut Représentant, actuellement Javier Solana. Au niveau militaire, les États membres sont représentés par leurs chefs d'état-major au Comité militaire de l'UE. Celui-ci travaille en étroite liaison avec le COPS en lui apportant son expertise militaire. L'état-major de l'UE est composé de militaires détachés par les États membres. Il donne à l'UE sa propre capacité d'analyse, de réflexion et de préplanification. L'information en temps réel sur les opérations civiles et militaires en cours est collectée, analysée et synthétisée par le centre de situation. Une partie de ces données lui est fournie par le centre satellitaire de Torrejon (Espagne). La réflexion politico-stratégique et les études prospectives sont réalisées par l'Institut d'études stratégiques de l'UE (Paris). Enfin, la toute jeune Agence européenne de défense a pour mission de rationaliser les politiques d'acqui-

sition d'équipements militaires et de proposer des programmes communs permettant de réduire progressivement les déficits capacitaires identifiés.

La question de la planification des opérations militaires de l'UE a longtemps suscité des controverses. L'occasion de dupliquer des structures qui existaient déjà au sein de l'OTAN divise les États membres de l'UE. Sans être définitivement réglée, la question a néanmoins trouvé une solution provisoire. La première option consiste à localiser une cellule de planification composée d'officiers de l'UE au sein de l'état-major de l'OTAN (SHAPE). La seconde option, déjà mise en œuvre pour l'opération Artemis (RDC, juin-septembre 2003), est celle de la « nation-cadre » qui voit un État membre dédier un de ses états-majors à la planification et à la conduite de l'opération de l'UE, ledit état-major se voyant adjoindre des éléments des différentes nations participantes.

Toutefois, en amont des questions de planification, se pose une question plus difficile encore, à savoir celle de la capacité décisionnelle de l'UE dans une matière où la règle du consensus demeure et alors que le nombre d'États membres ne cesse de croître. L'action militaire extérieure se veut en effet un appui à une politique extérieure de l'UE qui demeure encore parcellaire. L'avenir de la PESC ne peut être dissocié de celui de l'UE en tant que telle et le moins que l'on puisse dire est que cet avenir demeure assez incertain. Dès l'origine, le processus d'intégration européenne a été marqué par deux clivages. Le premier porte sur le degré d'intégration politique souhaitable. Il oppose les partisans d'une Europe fédérale à ceux qui lui préfèrent une Europe des États. Bien entendu, Europe fédérale et Europe des États constituent des références, des types-idéaux auxquels se réfèrent les protagonistes du débat pour situer leur modèle de prédilection. Le second clivage porte sur la relation transatlantique. Il oppose les partisans d'une Europe fermement arrimée aux États-Unis à ceux qui préféreraient l'UE gagner en autonomie dans la conduite de sa politique étrangère et dans la prise en charge de sa sécurité. L'« ambiguïté constructive » a longtemps permis d'occulter le premier clivage, tandis que l'OTAN demeura, jusqu'à la fin de la guerre froide, le lieu exclusif de débat sur le second. La guerre d'Irak et les débats sur le projet de constitution européenne ont, à quelques mois d'intervalle, brutalement replacés ces clivages au centre du débat politique européen.

Souvenons-nous qu'en 1992, au moment où entre en vigueur le traité instituant l'Union européenne et sa PESC flambant neuve, l'intégration européenne demeure encore, pour l'essentiel, le fruit de compromis franco-allemands autour desquels se rallient les autres États membres. Favorable dès l'origine à l'idée d'une Europe intégrée mais résolument atlantique, l'Allemagne voit ses conceptions heurter la vision gaullienne d'une Europe des

États, affranchie de la tutelle américaine. La figure 2 (p. 150) montre bien qu'à cette époque le centre de gravité politique se situe plutôt dans le quadrant supérieur gauche du schéma ce qui explique les dispositions ambiguës du traité de Maastricht en matière d'Union économique et monétaire et la relative modestie du chapitre consacré à la PESC et surtout aux questions de sécurité et de défense.

Six ans plus tard, après avoir subi bien des déconvenues diplomatiques et militaires dans les Balkans, les États de l'UE considèrent d'un œil neuf la question de l'autonomie en matière de sécurité et de défense. Ce mouvement se manifeste de façon spectaculaire lors du Sommet franco-britannique de Saint-Malo qui voit le Royaume-Uni, le plus atlantiste des États membres de l'UE, accepter le principe de la mise sur pied d'une capacité militaire européenne autonome.

Ainsi que le montre la figure 3 (p. 151), l'amère expérience des Balkans provoque un repositionnement général des États membres sur le clivage transatlantique et fait basculer le centre de gravité politique du côté droit du graphique. Ce n'est évidemment pas un hasard si les années qui ont suivi se sont avérées déterminantes dans la construction d'une capacité européenne d'action militaire extérieure.

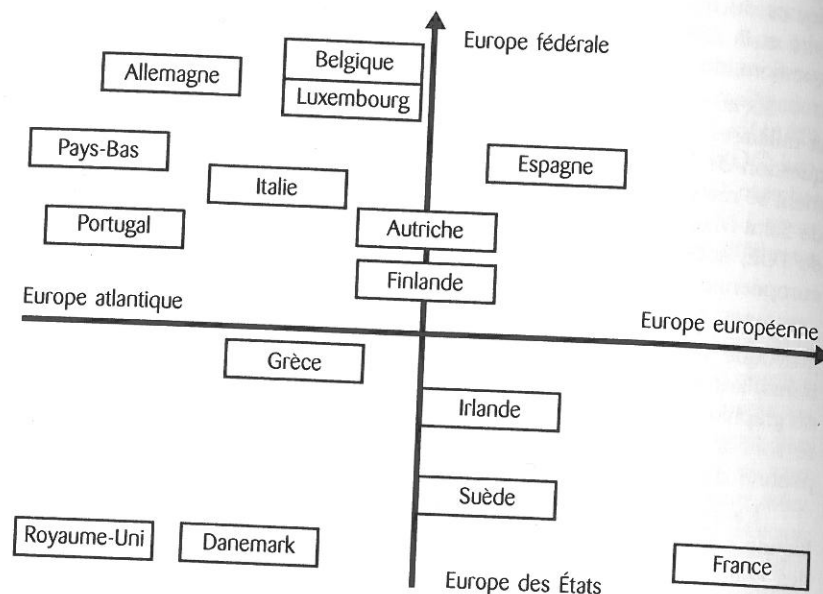
L'année 2003 fut celle de la division européenne sur la question irakienne. La figure 4 (p. 152) montre la polarisation qui s'opère. À l'exception des États de sensibilité neutre, l'ensemble des membres de l'UE éclate en deux groupes en fonction de l'attitude qu'ils adoptent dans le dossier irakien. Celui-ci révèle un clivage fort ancien, mais qui n'avait jamais jusqu'à là fait l'objet d'un débat explicite au sein des instances de l'UE.

Les mouvements importants qui affectent le positionnement des États membres autour des deux axes du schéma attestent de l'instabilité des rapports de force internes à l'UE. Il lui est donc difficile de présenter une image de cohérence et de constance dans ses positions sur la scène internationale, ce qui nuit à sa crédibilité et à l'efficacité de son action extérieure. L'inconstance de l'UE – très impliquée dans certains dossiers (Afrique centrale), peu présente ailleurs (Haïti, Timor, Darfour) – demeure un trait caractéristique qui la différencie d'une puissance globale traditionnelle.

Essai de caractérisation

Si l'on peut sans difficulté s'accorder sur ce que l'UE n'est pas – l'UE n'est ni un État fédéral ni une confédération, mais ne peut davantage être réduite au statut de simple organisation internationale – l'on éprouve les pires difficultés à trouver un consensus scientifique sur son essence. On assiste à

Figure 2
Positionnement des États membres en 1992

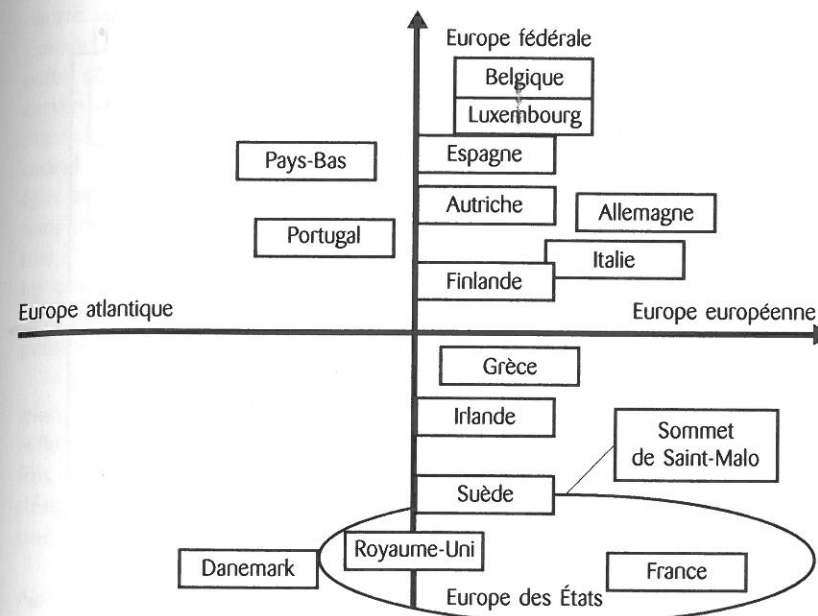


cet égard à une véritable prolifération conceptuelle : « acteur global », « puissance civile », « puissance douce », « puissance tranquille » ou encore « force positive » figurent ainsi parmi les créations sémantiques les plus récentes. Derrière ce foisonnement terminologique se dissimule souvent des considérations normatives : l'auteur cherche moins à qualifier l'UE telle qu'elle existe aujourd'hui qu'à définir les contours de celle qu'il appelle de ses vœux. Tâchons tout de même de clarifier quelque peu ce débat sémantique.

Essence : acteur, force ou puissance ?

Que l'UE soit un acteur international ne fait de doute pour personne sauf pour certains théoriciens des relations internationales. En effet, une majorité des spécialistes de la discipline continuent à professer une conception stato-centrée des relations internationales au terme de laquelle les États constituent les acteurs déterminants de la scène internationale. Les organisations internationales jouent aussi un rôle, certes, mais uniquement dans la mesure

Figure 3
Positionnement des États membres en 1998

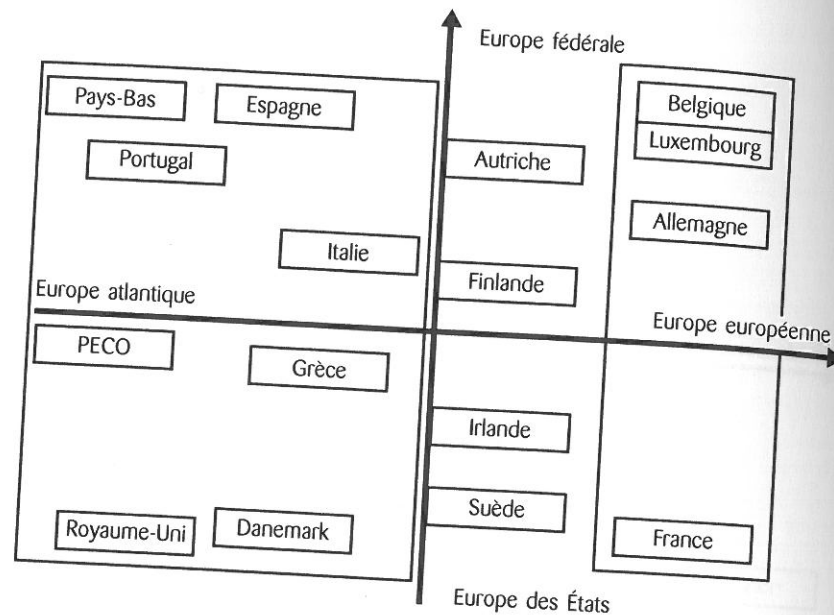


où les États, dont elles sont l'émanation, y trouvent leur intérêt. Selon cette vision, l'UE est une organisation internationale, plus élaborée que les autres il est vrai, mais seuls ses États membres constituent des acteurs internationaux à part entière.

Une vision moins étroitement stato-centrée des relations internationales observe que les relations internationales ont évolué au cours des dernières décennies et que l'un des traits marquants de cette évolution est la diversification des acteurs qui pèsent sur la scène mondiale. Les acteurs non étatiques jouent un rôle sans cesse croissant dans la marche du monde et leur variété ne cesse de s'accroître : organisations non gouvernementales, entreprises multinationales, réseaux criminels transnationaux et, bien entendu, les organisations internationales.

On peut alors considérer qu'une entité donnée peut être qualifiée d'acteur international dès lors qu'elle se meut dans l'environnement international en y poursuivant des objectifs propres et en y affectant des moyens

Figure 4
Positionnement des États membres en 2004



particuliers. L'identification d'une action finalisée dotée d'une rationalité spécifique – une stratégie – constitue une condition nécessaire mais toutefois non suffisante pour l'identification d'un acteur international. Le temps représente en effet un paramètre fondamental dans la vie internationale. C'est la raison pour laquelle le candidat-acteur doit nécessairement s'inscrire durablement dans le paysage international au sein duquel sa stratégie doit porter ses effets de façon permanente. Si ce n'est le cas, si l'entité considérée n'affecte les relations internationales que sporadiquement, on parlera plutôt de force mais non d'acteur.

Là où l'acteur pèse en permanence sur le système international, la force y produit des effets observables à certains moments particuliers. Elle n'agit pas de façon permanente. Cette particularité résulte, notamment, de son déficit d'autonomie en matière de sécurité et de défense qui la prive de capacité d'action dans les situations où les rapports de forces militaires prévalent sur les autres aspects. C'est en ce sens que, dans l'état actuel des

choses, l'Union européenne peut difficilement être considérée comme un acteur international à part entière mais plutôt comme une force internationale.

Le débat européen sur la vocation internationale de l'UE a souvent été centré autour de la notion d'« Europe puissance ». Pour les partisans d'une Europe militairement autonome vis-à-vis de l'OTAN, et donc des États-Unis, cette notion d'« Europe puissance » synthétise l'aspiration à une Europe capable de s'exprimer d'une seule voix sur les grands dossiers de la scène internationale et de peser sur les enjeux internationaux majeurs. Déjà, Raymond Aron, dans son *Paix et guerre entre les Nations*, avait noté la difficulté que posait l'usage du terme « puissance » en relation internationale. Qualifiant tour à tour l'acteur (Superpuissance, grande puissance, etc.), les moyens mis à sa disposition (puissance militaire, puissance commerciale, etc.) et même les objectifs qu'il poursuit (pour les réalistes comme Hans Morgenthau, l'intérêt national est défini en termes de puissance), cela fait trois significations possibles pour le vocable « puissance », soit au moins deux de trop !

La distinction de Joseph Nye entre *Soft Power* et *Hard Power* a finalement conduit aux mêmes difficultés. Développés au départ comme une réflexion sur les moyens mis à la disposition des États pour parvenir à leurs fins, les concepts de Nye sont à présent utilisés par certains auteurs pour désigner les acteurs eux-mêmes. Ainsi, pour Jean Quatremer, l'Europe serait une « puissance douce² ».

Nature : douce, globale, civile ou positive ?

Après la question de l'essence se pose celle de la nature de l'Union européenne. Qualifier l'UE de puissance « douce » signifie se référer à la distinction de Nye entre *Soft* et *Hard Power*. L'UE se caractériserait ainsi par son inclination à user des méthodes autres que la coercition militaire. Son attractivité économique et politique, son poids commercial, son statut de premier donateur mondial d'aide au développement constituent autant d'atouts qui permettent à l'UE d'exercer une influence importante.

L'usage du terme « puissance globale » est presque toujours normatif dans la mesure où l'on ne peut raisonnablement pas considérer l'UE comme telle aujourd'hui. Le qualificatif global renvoie en effet à l'idée d'un acteur dont la sphère d'intérêt couvre l'entièreté de la planète ainsi que l'ensemble des problématiques sectorielles. Or, même si les choses évoluent assez rapidement, l'action extérieure de l'UE demeure parcellaire tant sur le plan géographique que sur le plan thématique.

2. Jean Quatremer, *L'Europe, une puissance douce - La Norme sans la force, l'énigme de la puissance européenne*, Paris, Éditions des Presses de Science po, 2006.

La notion de « puissance civile » a été élaborée il y a une quinzaine d'années par Hans Maull³ pour désigner les caractéristiques du Japon et de l'Allemagne. Depuis lors, cette notion a été fréquemment utilisée pour qualifier l'UE avec, comme souvent en pareille circonstance, une dérive sémantique non négligeable. Pour H. Maull en effet, une puissance civile se caractérise par un relatif scepticisme quant à l'efficacité de l'usage de la force, mais cela n'implique pas qu'elle renonce à se doter de moyens militaires significatifs ni même qu'elle n'y ait recours assez fréquemment. Maull ajoute que la puissance civile conçoit son action extérieure comme une projection de son identité interne. La puissance civile fait ainsi preuve d'un certain idéalisme dans son approche des relations internationales. Enfin, Maull observe que, dans certaines circonstances, cet idéalisme peut générer des tendances hégémoniques chez une puissance civile qui se sentirait investie du devoir de diffuser aux quatre coins du monde les valeurs qui la fondent.

Sven Biscop⁴ propose une approche originale en qualifiant la puissance européenne de « positive » dans la mesure où, selon le chercheur de l'Institut royal des relations internationales de Bruxelles, l'UE inscrit sa stratégie de sécurité dans une perspective multilatérale et qu'elle définit son action extérieure comme productrice d'une sécurité conçue comme un bien public international. Biscop utilise donc le cadre conceptuel de la théorie des biens économiques qui distingue quatre catégories de biens en fonction de deux caractéristiques : leur rivalité ou non-rivalité (la consommation du bien par un individu n'empêche-t-elle pas sa consommation par un autre ?) et leur exclusion ou non-exclusion (est-il possible d'exclure certaines personnes de la consommation du bien ?). Transposée sur la scène internationale à la question de la sécurité, cette théorie permet d'identifier quatre conceptions possibles de la sécurité.

Dans une situation d'anarchie internationale, le chacun pour soi est la règle et la sécurité des uns se construit le plus souvent aux dépens de celle des autres. La sécurité est alors considérée par les acteurs étatiques comme un bien privé. Dans une situation d'anarchie mature, les États reconnaissent le bien-fondé des intérêts et des aspirations de leurs pairs qu'ils s'efforcent de faire coïncider par différentes formes de coopération, y compris dans le domaine de la sécurité. La sécurité est alors considérée, selon les acteurs, les moments et les circonstances, comme un bien de club (cas d'une alliance militaire comme l'OTAN) ou comme un bien commun dont personne n'est

3. Hans Maull, « Germany and Japan : The New Civilian Powers », *Foreign Affairs*, hiver 90/91, vol. 69, n° 5, p. 91-106.

4. Sven Biscop, *The European Security Strategy : A Global Agenda for a Positive Power*, Londres, Ashgate, 2005.

Tableau 1
Classification des biens

	Exclusion	Non-exclusion
Rivalité	Biens privés	Biens communs
Non-rivalité	Biens de club	Biens publics

exclu à priori, mais où la sécurité des uns signifie parfois l'insécurité des autres (dilemme de la sécurité). Reste une quatrième conception possible, celle qui voit la sécurité comme un bien public global donc non rival (sa consommation par les différents acteurs internationaux n'est pas un jeu à somme nulle) et non exclusif (l'ensemble des acteurs internationaux bénéficie de la sécurité internationale). C'est bien la conception qui se dégage du document adopté par l'UE en décembre 2003 et qui définit la stratégie européenne de sécurité et c'est la raison pour laquelle Biscop qualifie l'UE de « Positive power » (tableau 1).

Pour conclure ces réflexions sur l'essence et la nature de l'objet « UE » en relations internationales, on notera la tenue en mai 2006, à Bruxelles, d'un colloque sur le thème « L'Europe : puissance tranquille ? », ce qui semble attester que la prolifération sémantique n'est pas en passe de se tarir !

L'Union européenne comme acteur d'opérations de paix

Sous l'angle particulier des opérations de paix, l'Union européenne est un acteur encore très jeune puisque ses premiers pas en la matière remontent à trois ans à peine (Opération *Concordia* en Macédoine). Son arrivée sur la scène des opérations de paix peut être analysée sous deux angles. Le premier est celui de la régionalisation des opérations de paix et le second celui de leurs évolutions doctrinales.

Sous l'angle de la régionalisation du maintien de la paix

Un rapide tour d'horizon des actions réalisées par l'UE dans le domaine du soutien à la paix permet de constater une relative concentration des opérations et surtout des moyens affectés dans les zones situées au voisinage immédiat du territoire de l'UE. À l'origine de bien des déboires diplomatiques et militaires au début des années 1990, les Balkans constituent aujourd'hui le principal lieu d'investissement politique, diplomatique et militaire de

la PESC/PESD. Du reste, la *Stratégie européenne de sécurité* mentionne explicitement la priorité de « construire la sécurité dans notre voisinage ». Bien entendu, cette priorité n'empêche pas l'UE de s'intéresser à des zones plus lointaines, à la condition toutefois qu'elles se situent dans la sphère d'intérêt de certains de ses États membres. C'est évidemment le cas de l'Afrique centrale vis-à-vis de laquelle la France et la Belgique possèdent des liens historiques forts. Est-il besoin de souligner que sans la volonté et les moyens de la France, l'opération Artemis n'aurait jamais vu le jour ?

En matière de soutien à la paix, l'UE peut-elle être davantage qu'une organisation régionale riche et relativement performante sur les plans diplomatique et militaire⁵ pour autant qu'elle se cantonne dans son voisinage immédiat ? On peut en douter dans la mesure où, pour une bonne décennie encore, l'essentiel de ses moyens militaires seront fixés dans les Balkans, obérant ainsi fortement sa capacité à agir dans des crises plus lointaines.

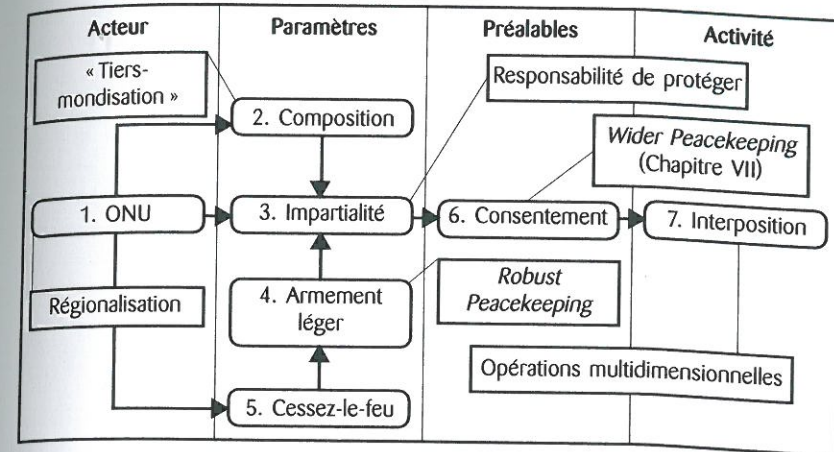
Sous l'angle de l'évolution doctrinale des opérations de paix

L'appréciation du rôle de l'UE en matière de soutien à la paix doit également être replacée dans la perspective des profondes mutations subies par le maintien de la paix au cours de la décennie écoulée. Le maintien de la paix traditionnel par interposition de Casques bleus tel qu'il a été pratiqué par l'ONU à partir de 1956 reposait sur quelques principes de base étroitement interdépendants (opération de l'ONU, impartialité, cessez-le-feu, consentement des parties, composition équilibrée, armement léger à vocation de légitime défense). Cette cohérence interne a permis aux opérations de l'ONU de jouer un rôle appréciable et trop souvent sous-estimé dans la gestion de dizaines de conflits partout dans le monde. Déployées dans les conditions difficiles de conflits intra-étatiques caractérisés par des belligérants atypiques et peu fiables, les opérations en ex-Yougoslavie, en Somalie et au Rwanda ont débouché sur des événements dramatiques qui ont provoqué une profonde remise en question du maintien de la paix traditionnel (voir figure 5).

Depuis lors, l'ONU n'est plus considérée comme le maître d'œuvre obligatoire des opérations de paix et les organisations régionales semblent jouir d'une sorte de droit de préemption. Ce n'est que dans l'hypothèse où ces dernières se désistent ou s'avèrent incapables de faire face à une situation qui se dégrade que l'ONU revient à l'avant-plan du maintien de la paix. Alors que la composition des opérations de paix de l'ONU est supposée

5. Sur la question de la régionalisation du maintien de la paix, voir M. Liégeois, « Opérations de paix : la question de la régionalisation », dans J. Coulon (dir.), *op. cit.*, p. 17-33.

Figure 5
Les mutations du maintien de la paix traditionnel



représenter le caractère universel de l'Organisation, elle est aujourd'hui frappée de « tiers-mondisation » (voir tableau 2). Ainsi, si l'on prend la peine de consulter le rang occupé par chacun des dix principaux fournisseurs de Casques bleus dans le classement IDH⁶, on constate que le pays le mieux classé est l'Uruguay, neuvième contributeur avec 2437 soldats sous drapeau onusien, qui occupe le 46^e rang du classement IDH. Les sept premiers contributeurs sont tous situés au-delà de la centième place au classement IDH. On le sait, la motivation de ces pays est en grande partie financière. Les indemnités perçues de l'ONU excédant le coût réel des soldats déployés, la différence finance le budget de la défense des pays en question.

La véritable question est cependant de savoir pourquoi les pays développés, et singulièrement les États de l'Union européenne, sont absents de ce classement. Il faut descendre au 20^e rang du classement de l'ONU pour trouver la Pologne, premier État de l'UE avec 644 soldats mis à la disposition de l'ONU. Le total des contributions des États de l'UE est de 4243 soldats, ce qui place l'UE à une virtuelle quatrième place. Mais ces chiffres peuvent être trompeurs. Ce n'est évidemment pas la même chose de multiplier les contributions symboliques (deux observateurs en Haïti, un officier

6. IDH = Indice de développement humain établi par le PNUD sur la base de plusieurs indicateurs tels que l'espérance de vie, la taux d'alphabétisation, le taux de mortalité infantile, etc.

Tableau 2
La « Tiers-mondisation » du maintien de la paix

Rang ONU	Pays	Rang IDH	Effectifs
1	Pakistan	135	9914
2	Bangladesh	139	8208
3	Inde	127	6176
4	Népal	136	3565
5	Éthiopie	170	3426
6	Ghana	138	3319
7	Nigeria	158	3033
8	Jordanie	90	2621
9	Uruguay	46	2437
10	Afrique du Sud	120	2180
TOTAL			44879

de liaison dans tel état-major, etc.) que de fournir un bataillon de fantassins dans une opération donnée. Sur le papier, la contribution est la même mais le risque politique et humain est évidemment beaucoup plus élevé dans le second cas (voir tableau 3).

Les leçons apprises des opérations du début des années 1990 ont conduit l'ONU à revoir ses conceptions en matière d'armement de Casques bleus. Il est aujourd'hui admis que si les circonstances l'exigent, une force de maintien de la paix doit pouvoir être dotée de l'équipement et des armes nécessaires pour l'accomplissement de son mandat (*Robust Peacekeeping*). De la même façon, le préalable du consentement des parties n'est plus appliqué de façon rigide et dichotomique. Dès 1994, Charles Dobbie⁷ avait conceptualisé la notion de maintien de la paix élargi (*Wider Peacekeeping*). L'auteur britannique observait que dans le cas de conflits intra-étatiques, le consentement des parties est souvent de qualité variable dans le temps et selon le niveau – politique ou opérationnel – considéré. Il proposait dès lors une lecture beaucoup plus flexible de la notion de consentement en adaptant le mandat, les moyens et les règles d'engagement de la force en fonction de la qualité de la coopération des parties.

7. Charles Dobbie, « A concept for Post-Cold War Peacekeeping », *Survival*, vol. 36, n° 3, automne 1994, p. 121-148.

Tableau 2

La « Tiers-mondisation » du maintien de la paix

Rang ONU	Pays	Rang IDH	Effectifs
1	Pakistan	135	9914
2	Bangladesh	139	8208
3	Inde	127	6176
4	Népal	136	3565
5	Éthiopie	170	3426
6	Ghana	138	3319
7	Nigeria	158	3033
8	Jordanie	90	2621
9	Uruguay	46	2437
10	Afrique du Sud	120	2180
TOTAL			44879

de liaison dans tel état-major, etc.) que de fournir un bataillon de fantassins dans une opération donnée. Sur le papier, la contribution est la même mais le risque politique et humain est évidemment beaucoup plus élevé dans le second cas (voir tableau 3).

Les leçons apprises des opérations du début des années 1990 ont conduit l'ONU à revoir ses conceptions en matière d'armement de Casques bleus. Il est aujourd'hui admis que si les circonstances l'exigent, une force de maintien de la paix doit pouvoir être dotée de l'équipement et des armes nécessaires pour l'accomplissement de son mandat (*Robust Peacekeeping*). De la même façon, le préalable du consentement des parties n'est plus appliqué de façon rigide et dichotomique. Dès 1994, Charles Dobbie⁷ avait conçu la notion de maintien de la paix élargi (*Wider Peacekeeping*). L'auteur observait que dans le cas de conflits intra-étatiques, le consentement des parties est souvent de qualité variable dans le temps et selon le contexte. Il proposait dès lors une notion plus flexible de la notion de consentement en adaptant les modalités de son engagement de la force en fonction de la situation et de la composition des parties.

⁷ Charles Dobbie, « A Concept for Post-Cold War Peacekeeping », *Survival*, vol. 36, n° 3, automne 1994, p. 10-11.

Tableau 3

La participation des États de l'UE aux opérations de l'ONU

Pays	Rang	Effectifs
Pologne	20	644
France	21	590
Irlande	24	489
Autriche	26	428
R-U	29	411
Suède	34	322
Slovaquie	36	302
Italie	37	279
Espagne	44	256
Allemagne	39	248
Danemark	54	83
Finlande	64	42
Portugal	69	38
Rép. Tchèque	72	28
Grèce	74	25
Pays-Bas	79	21
Belgique	84	16
Slovénie	85	16
Estonie	105	5
TOTAL		4243

La diversification des tâches prises en charge par les opérations de l'ONU ne constitue pas la moindre des évolutions observée. Loin de se contenter d'interposer des Casques bleus entre les belligérants, la plupart des opérations contemporaines sont désormais multidimensionnelles. Elles combinent des actions de types militaires (interposition, observation, protection, désarmement...) et civils (missions de police, supervision de processus électoraux, reconstruction...).

L'évolution la plus récente a vu la notion même d'impartialité perdre le caractère quasi sacré qu'elle avait acquis pendant la première génération d'opérations de maintien de la paix. L'échec des zones de sécurité en Bosnie et le génocide rwandais ont forcé une réflexion sur les conséquences d'une

interprétation stricte du principe d'impartialité des troupes de l'ONU en situation d'urgence humanitaire. Le rapport Brahimi et les nombreux travaux qui lui ont succédé ont ainsi conduit à inscrire dans la doctrine onusienne du maintien de la paix la « responsabilité de protéger » comme une obligation morale supérieure à toute autre considération.

On le voit, pas une seule des caractéristiques du maintien de la paix traditionnel n'a traversé la zone de turbulences consécutive à la fin de la guerre froide sans en être affectée de façon substantielle. Au regard de ces modifications, l'Union européenne apparaît comme acteur particulièrement prometteur par sa capacité de combiner harmonieusement les composantes militaires et civiles des opérations de paix multidimensionnelles contemporaines. Certes, jamais à ce jour, l'UE n'a eu à déployer simultanément tous les aspects de son savoir-faire mais elle a pu prouver sur des théâtres variés qu'elle possédait un éventail d'outils adaptés qui couvrent pratiquement tout le spectre du soutien à la paix, depuis la diplomatie préventive (Macédoine) jusqu'à l'imposition de la paix (Ituri, au Congo démocratique) en passant par le maintien et la construction de la paix (Bosnie), et ce, en étroite coopération avec d'autres acteurs : ONU, OSCE, OTAN.

Tout cela permet-il de conclure à l'arrivée à maturité de l'UE en tant qu'acteur d'opérations de paix ? Une réponse nuancée semble de mise. Si les lignes qui précèdent soulignent le potentiel prometteur de l'UE, les faiblesses signalées au niveau des mécanismes décisionnels et le manque de cohésion politique de l'UE à l'égard de certains dossiers internationaux constituent encore de sérieux handicaps. Rien ne permet de penser qu'ils puissent être surmontés dans un proche avenir. En conséquence, l'UE demeurera, pour un certain temps encore, une force positive, vivement appréciée par la communauté internationale, mais dont l'action en faveur de la paix et de la sécurité internationale reste épisodique et parcellaire.