

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'UNION EUROPÉENNE ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

LES RAISONS D'UN ENGAGEMENT MODÉRÉ

PAR

FABIEN TERPAN (*) (**)

Cet article est situé à l'intersection de deux questionnements : l'un sur l'émergence de la responsabilité de protéger (R2P) en tant que norme juridique et sa mise en œuvre effective sur la scène internationale ; l'autre sur l'affirmation de l'Union européenne (UE) comme acteur international et son impact sur les affaires du monde.

La responsabilité de protéger (1) a été consacrée officiellement, pour la première fois, par l'Assemblée générale des Nations Unies, dans un document adopté lors du sommet mondial de 2005 (2). L'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, lui a donné consistance dans un Rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger publié en janvier 2009 (3). Les implications de la R2P y sont réparties en trois piliers : 1°) il incombe en premier lieu à l'Etat de protéger sa population contre le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le nettoyage ethnique, ainsi que contre les incitations à les commettre ; 2°) la communauté internationale doit encourager et aider les Etats à s'acquitter de cette responsabilité ; 3°) si un Etat n'assure pas la protection de sa population, la communauté internationale peut alors mener une action collective (4), en utilisant des moyens humanitaires diplomatiques et autres, conformément à la Charte des Nations Unies. Au-delà de ces éléments de définition, la doctrine reste divisée quant à l'ancrage de la responsabilité de

(*) Maître de conférences de Droit public à l'Institut d'études politiques de Grenoble (Sciences-po Grenoble, France), titulaire d'une chaire Jean Monnet « Droit et politique de l'Union européenne » et directeur adjoint du Centre d'études de la sécurité internationale et des coopérations européennes (CESICE).

(**) L'auteur remercie Marie Ortiz, doctorante au CESICE, pour l'assistance apportée à ce travail dans le cadre de la chaire Jean Monnet Droit et politique de l'Union européenne. Cet article doit aussi beaucoup aux échanges qui se sont tenus au sein de la Task Force EU Prevention of Mass Atrocities en 2011-2013. Il s'appuie sur une série d'entretiens réalisés au Quai d'Orsay en 2011-2012.

(1) Alex J. BELLAMY, *The Responsibility to Protect*, Polity Books, Cambridge, 2009.

(2) Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 septembre 2005, Document final du Sommet mondial de 2005, Document A/RES/60/1, 24 oct. 2005.

(3) Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger », document n°A/63/677, 12 janv. 2009.

(4) Christina Gabriela BADESCU, *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect*, Routledge, New York, 2011.

protéger en droit international (5) : s'agit-il d'un véritable principe juridique, d'une norme de *soft law*, d'un objectif politique ?

L'Union européenne est un acteur international de nature particulière. Elle prétend mener une action extérieure, alors qu'elle n'est pas un Etat au sens plein du terme. Une littérature abondante (6) a analysé sa qualité d'acteur, défini le type de puissance qu'elle incarne, évalué son impact dans les relations internationales. L'un des principaux concepts qui lui est appliqué est celui de « puissance normative ». Ian Manners (7) et d'autres à sa suite (8) ont développé l'idée que l'Union n'est pas une puissance au sens « réaliste » du terme, c'est-à-dire qu'elle n'est pas principalement fondée sur la défense de ses intérêts et qu'elle ne fait pas usage de moyens coercitifs pour atteindre ses buts. Si l'UE parvient à exercer une influence au niveau international, c'est avant tout par la diffusion de ses normes, parfois sans même l'avoir recherché. La puissance normative, en effet, se traduit en grande partie par la reproduction à l'extérieur du modèle fourni par un acteur. Le *leadership* passe par l'exemple donné et, éventuellement, par la mise en œuvre d'instruments incitatifs.

Selon Chiara De Franco, Christoph O. Meyer et Karen E. Smith (9), si on suit la logique de l'Europe puissance normative, on devrait s'attendre à une forte implication de l'Union dans le domaine de la responsabilité de protéger. L'Union, du fait de sa nature supranationale, devrait soutenir un principe de droit international qui suppose une limitation de souveraineté. Cette attente, ajoutera-t-on, est plus forte encore lorsqu'on prend en compte l'article 21 du Traité sur l'Union européenne, qui contient les objectifs de l'action extérieure européenne : ces derniers, de nature « idéaliste » et fortement orientés vers le système onusien, constituent *a priori* un terrain favorable à la responsabilité de protéger. Dans un article paru au *Journal of Common Market Studies*, De Franco, Meyer et Smith montrent que l'UE joue, contrairement aux attentes, un rôle assez modeste. Leur champ d'analyse est cependant limité au périmètre de la puissance normative. La responsabilité de protéger, soutiennent-ils de manière convaincante, n'est pas un cas probant d'affirmation d'une Europe puissance normative, pour une raison principale – le manque de réceptivité de la bureaucratie

(5) Hanne CUYCKENS / Philip DE MAN, « The responsibility to prevent: on the assumed legal nature of responsibility to protect and its relationship with conflict prevention », in J. HOFFMAN / A. NOLLAEMPER (dir.), *Responsibility to Protect: From Principle to Practice*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2012 ; Nabil HAJJAMI, *La Responsabilité de protéger*, Bruylant, Bruxelles, 2013.

(6) Cf. par exemple Fabien TERPAN, *La Politique étrangère, de sécurité et de défense commune de l'Union européenne*, La Documentation française, Paris, 2010 ; Karen E. SMITH, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, John Wiley & Sons, 2013.

(7) Ian MANNERS, « Normative power Europe: a contradiction in terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol. XL, n°2, 2002, pp. 235-258.

(8) Tuomas FORSBERG, « Normative power Europe, once again : a conceptual analysis of an ideal type », *Journal of Common Market Studies*, vol. IL, n°6, 2011, pp. 1 183-1 204.

(9) Chiara DE FRANCO / Christoph O. MEYER / Karen E. SMITH, « Living by example? The European Union and the implementation of the responsibility to protect », *Journal of Common Market Studies*, vol. LIII, n°5, 2015, pp. 994-1 009.

européenne –, à laquelle s'ajoutent deux raisons complémentaires : le manque de clarté de la norme – qui complique sa prise en compte par l'Union européenne – et l'absence de norme équivalente dans l'UE au moment où la R2P est adoptée au sein de l'ONU.

L'objectif du présent article est de faire le bilan des résultats de l'Union européenne dans le domaine concerné à partir d'une grille d'analyse plus générale, incluant les différents éléments qui font de l'UE un acteur international. L'approche retenue est dérivée de la littérature sur l'« *actorness* » de l'Union européenne, développée par Joseph Jupille et James A. Caporaso (10), Charlotte Bretherton et John Vogler (11) et d'autres à leur suite. Les deux premiers éléments de la grille d'analyse sont « internes » au système européen d'action extérieure – défini comme l'ensemble des acteurs et instruments relevant de l'UE et participant à la définition et à la mise en œuvre des décisions de politique extérieure : il s'agit du manque de capacités et du manque de volonté (12). Le troisième élément, « externe », prend en considération les opportunités et les contraintes qui entourent le système européen d'action extérieure. Cette grille d'analyse sera mise en œuvre dans la seconde partie de cet article, une fois qu'il aura été fait état, dans une première partie, de l'engagement mitigé de l'Union européenne en faveur de la responsabilité de protéger.

LA CONTRIBUTION DE L'UNION EUROPÉENNE
A LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER :
RÉALISATIONS ET LIMITES

La contribution de l'Union européenne (13) peut être évaluée à deux niveaux principaux : le niveau normatif, où on vérifiera, d'une part, le rôle joué par l'Union dans l'émergence du principe en droit international et, d'autre part, le degré d'intégration du principe au corps de règles et objectifs régissant l'action extérieure européenne ; le niveau opérationnel, où on observera la manière dont l'UE a – ou n'a pas – intégré la responsabilité de protéger à ses activités concrètes à l'égard des populations menacées.

(10) Joseph JUPILLE / James A. CAPORASO, « States, agency, and rules: the European Union in global environmental politics », in Carolyn RHODES (dir.), *The European Union in the World Community*, Lynne Rienner, Boulder, 1998, pp. 157-182.

(11) Charlotte BREHERTON / John VÖGLER, *The European Union As a Global Actor*, Psychology Press, 1999.

(12) Daniel FIOTT, « The responsibility-to-protect: sovereignty, political will and capabilities », *European Security Review*, n°39, juil. 2008, pp. 6-10.

(13) Karen E. SMITH, *Genocide and the Europeans*, Cambridge University Press, New York, 2010 ; Marie VINCENT / Jan WOUTERS, « The responsibility to protect – Where does the EU stand? », *Policy Brief*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Madariaga College of Europe Foundation, Louvain, 2008 ; Oxfam International, « The European Union and the responsibility to protect », disponible sur le site Internet www.responsibilitytoprotect.org/files/Oxfam%20R2P%20and%20EU%20Mar%2008%20final%20_3_.pdf.

La contribution de l'Union européenne à l'affirmation normative de la responsabilité de protéger

L'Union européenne n'est pas à l'origine de la responsabilité de protéger. Elle s'est positionnée en réaction à une proposition externe qui a pris forme au sein de la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté étatique (CIISE) initiée par le Canada. La fixation d'une position commune aux Etats membres de l'UE est généralement un processus assez lent, puisqu'il faut, à la différence des politiques étrangères nationales, attendre que chaque Etat membre ait fixé sa position avant de négocier une position au niveau européen. Dans le cas de la R2P, un compromis a été rendu public par le Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, autour d'une ligne prudente rappelant le monopole du Conseil de sécurité en matière d'autorisation des interventions militaires. Toutefois, l'Union européenne, contrairement aux Etats-Unis, a joué un rôle-clé lorsqu'il s'est agi de décider l'inclusion du principe dans le document final du Sommet mondial de 2005 (14).

Durant la phase ouverte par ledit sommet, l'UE a continué à soutenir la responsabilité de protéger (15), mais elle n'a pas contribué de manière claire et significative au renforcement de son contenu normatif. En 2008, lors de la discussion du rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la mise en œuvre de la R2P, les Européens se sont accordés sur la priorité donnée au pilier 1 (les responsabilités de l'Etat à l'égard de sa population) et au pilier 2 (assistance internationale et renforcement des capacités), laissant la France et le Royaume-Uni prendre position sur le pilier 3 (intervention, notamment militaire, de la communauté internationale).

Et lorsque, dans le contexte de l'intervention de l'OTAN en Libye (2011), le Brésil a mis en avant l'idée de la responsabilité des Etats qui interviennent dans des pays tiers (*responsibility while protecting*) (16), les Etats de l'UE ont de nouveau peiné à fixer une ligne claire. Si la France et le Royaume-Uni, présents sur le terrain libyen, ont vu comme une menace la proposition du Brésil, d'autres, à commencer par le Portugal et certains pays du Sud, l'ont accueillie de manière positive. Le Service européen d'action extérieure a œuvré en faveur d'une position européenne de compromis, sans gommer toutes les différences (17).

En somme, l'Union européenne fait preuve d'unité en soutenant la responsabilité de protéger face à des Etats comme la Chine ou la Russie qui tentent de la bloquer ou de la détourner de son objectif originel. Cependant,

(14) Sarah BROCKMEIER / Gerrit KURTZ / Julian JUNK, « Emerging norm and rhetorical tool: Europe and a responsibility to protect », *Conflict, Security & Development*, vol. XIV, n°4, 2014, p. 439.

(15) Council of the European Union, Conclusions – UN World Summit, 7 nov. 2005, disponible sur le site Internet www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_5245_en.htm.

(16) R. THAKUR, « R2P after Libya and Syria: engaging emerging powers », *The Washington Quarterly*, vol. XXXVI, n°2, 2013, p. 6 176 ; Cristina STEFAN / K. KENKEL, « Brazil and the 'responsibility while protecting' initiative: norms and the timing of diplomatic support », *Global Governance*, vol. XXII, n°1, 2016, pp. 41-58.

(17) Sarah BROCKMEIER / Gerrit KURTZ / Julian JUNK, *op. cit.*, p. 449.

lorsqu'on en vient au contenu précis à donner au principe, c'est la diversité des positions nationales qui prévaut. On le constate dans la manière dont la R2P a été intégrée aux documents européens. Le Traité sur l'Union européenne ne la mentionne pas parmi les différents objectifs de l'action extérieure européenne listés à l'article 21, alors que le TUE a fait l'objet d'une révision postérieure à l'adoption onusienne du principe. On peut y voir le refus de « juridiciser » un principe dont la portée en droit reste contestée, y compris au sein de l'Union. C'est au niveau stratégique que le principe a été intégré. Ainsi, le Consensus pour le développement, adopté en 2005, le mentionne, de même que le Consensus sur l'aide humanitaire adopté en 2007. La première Stratégie européenne de sécurité (SES) ne pouvait y faire référence, ayant été adoptée en décembre 2003, soit plusieurs mois avant le sommet mondial de 2005, mais la « révision » de cette Stratégie, *via* le rapport sur la mise en œuvre de la SES adopté fin 2008, intègre une référence à la responsabilité de protéger, sans chercher à préciser son contenu ni à indiquer comment l'UE pourrait contribuer à sa mise en œuvre.

De manière générale, la responsabilité de protéger est citée dans tous les documents européens relatifs aux Nations Unies, sans plus de précision, comme si seule comptait l'affirmation des valeurs idéalistes induites par la notion. L'absence de réelle mise en œuvre de la notion confirme l'idée d'une utilisation avant tout incantatoire.

La contribution de l'Union européenne à la mise en œuvre opérationnelle de la responsabilité de protéger

La frontière entre le normatif et l'opérationnel n'est pas évidente à tracer. Les documents stratégiques visant une zone particulière ou un Etat tiers spécifique constituent une forme de mise en œuvre opérationnelle sans quitter totalement le domaine normatif. A ce niveau, on n'observe pas d'usage systématique de la responsabilité de protéger dans les stratégies régionales ou dans les stratégies par pays adoptées par l'UE (18). Il existe quelques références limitées dans les déclarations ponctuant les sommets UE-Afrique (19), mais rien de plus.

Sur le terrain, à savoir dans les pays où les populations sont soumises aux plus forts risques, l'Union européenne ne met pas en œuvre explicitement le principe de la responsabilité de protéger. Comme le rapport de la Task Force on EU Prevention of Mass Atrocities l'a établi (20), l'Union européenne dispose pourtant d'atouts importants dans ce domaine. L'Union

(18) Chiara DE FRANCO / Christoph O. MEYER / Karen E. SMITH, *op. cit.*, p. 998.

(19) A. KIRN, « The European Union's role in promoting and implementing the responsibility to protect in Africa: turning political commitments into effective action », Bruges Regional Integration and Global Governance Papers, 1/2011.

(20) Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities, *The EU and the Prevention of Mass Atrocities: an Assessment of Strengths and Weaknesses*, Budapest Centre for the International Prevention of Genocide and Mass Atrocities, Budapest, 2013.

pourrait orienter ses politiques externes (commerce, développement, aide humanitaire, Politique étrangère et de sécurité commune...), son réseau diplomatique (composé des délégations européennes et des ambassades nationales) et ses capacités militaires, vers l'objectif de protection des populations. Elle ne le fait pas ou le fait peu. Certes, les délégations de l'Union européenne mettent en œuvre les positions définies au sein du Service européen d'action extérieure (SEAE) et de la Commission européenne en matière de droits de l'homme ou de prévention des conflits, mais cela ne remplace pas des activités directement dédiées à la responsabilité de protéger.

En outre, l'Union s'est abstenue d'invoquer et de mettre en œuvre par des actions militaires la responsabilité de protéger. La France et le Royaume-Uni, en tant que membres permanents du Conseil de sécurité, ont participé aux discussions sur l'inclusion de la R2P dans les résolutions autorisant les missions de maintien de la paix. Ils l'ont fait à titre individuel mais pas en tant que représentants d'une position de l'Union (21). Les Européens ont surtout marqué leur unité de manière négative, en s'opposant à la proposition russe d'invoquer la R2P dans le cadre du conflit géorgien, en 2008. Parmi les opérations militaires et civilo-militaires conduites dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), seules les opérations en République démocratique du Congo (EUFOR RDC 2006), au Tchad et en République centrafricaine (EUFOR Tchad RCA 2008-2009 et EUFOR RCA 2014-2015) comportaient, dans leur mandat, l'objectif de protection des civils.

Dans la plupart des pays où les populations civiles sont directement menacées, l'Union européenne est absente. L'Allemagne a bloqué l'idée d'une intervention européenne en Libye (2011), alors même que la responsabilité de protéger était invoquée par le Conseil de sécurité sur proposition européenne (résolution 1970 du 27 février 2011) (22). La France et le Royaume-Uni ont donc choisi d'envoyer leurs soldats dans le cadre d'une opération de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) (23), autorisée par la résolution 1973, pour laquelle l'Allemagne s'était abstenue (24) (ainsi que le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie). En Syrie (2013), la possibilité d'une intervention européenne a de nouveau été

(21) Parfois même, ces débats ont suscité de fortes dissensions, comme l'illustre notamment la proposition faite en 2008 par Bernard Kouchner, ministre français des Affaires étrangères, d'invoquer la R2P à propos du Myanmar, proposition rejetée par l'Allemagne et le Royaume-Uni. Cf. S. BROCKMEIER / G. KURTZ / J. JUNK, *op. cit.*, p. 439.

(22) Alex J. BELLAMY, « Libya and the responsibility to protect: the exception and the norm », *Ethics & International Affairs*, vol. XXV, n°3, 2011, pp. 263-269 ; Alex J. BELLAMY / Paul D. WILLIAMS, « The new politics of protection – Côte-d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect », *International Affairs*, vol. XXCVII, n°4, 2011, pp. 825-850.

(23) J. W. DAVIDSON, « France, Britain and the intervention in Libya: an integrated Analysis », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. XXVI, n°2, 2013, pp. 310-329.

(24) Sarah BROCKMEIER, « Germany and the intervention in Libya », *Survival Global Politics and Strategy*, vol. LV, n°6, 2013, pp. 63-90 ; A. MISKIMMON, « German foreign policy and the Libya crisis », *German Politics*, vol. XXI, n°4, 2012, pp. 392-410.

évoquée, mais rapidement écartée. De même, l'UE n'a pas été mobilisée pour mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité invoquant la responsabilité de protéger en Côte-d'Ivoire (résolution 1975 du 30 mars 2011), au Yémen (résolution 2014 du 21 octobre 2011) et au Sud-Soudan (résolution 1996 du 8 juillet 2011)

Comme souvent, le Parlement européen montre, au sein du système de l'Union, la voie d'une autre politique étrangère européenne possible (25). On ne s'étonnera donc pas de retrouver, dans ses résolutions, la demande répétée d'une plus grande mise en œuvre de la responsabilité de protéger (26).

LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER :
MIROIR DES POTENTIALITÉS ET LIMITES DE L'UE
EN TANT QU'ACTEUR INTERNATIONAL

Pour comprendre l'engagement modéré de l'Union en faveur de la R2P, on envisagera les explications propres au système européen d'action extérieure – le manque de volonté et/ou de capacités – et celles qui lui sont extérieures, qu'elles soient nationales, européennes ou internationales. A cet égard, la responsabilité de protéger agit comme un révélateur des potentialités et des limites de l'UE en tant qu'acteur international.

Dimension « interne » : manque de volonté ou déficit capacitaire ?

Volonté politique : les failles du consensus autour de la R2P

La question de la volonté en politique étrangère est épineuse et controversée. Souvent, l'invocation d'un manque de volonté politique participe d'un discours normatif où l'auteur regrette ou dénonce le fait que le pouvoir politique n'ait pas agi dans telle ou telle direction. L'usage de la notion, dans le cadre de cet article, n'est pas associé à un jugement de valeur. Il s'agit uniquement d'établir la fragilité du consensus autour de la R2P et d'en chercher les raisons dans les positions des acteurs concourant à la décision européenne. Plus précisément, on définira la volonté par l'existence d'un certain niveau de cohésion ou de cohérence verticale entre les Etats membres et entre ces derniers et les institutions européennes.

Sarah Brockmeier, Gerrit Kurtz et Julian Junk (27) ont mis au jour les divergences existant entre les trois « grands » : l'Allemagne prône la retenue militaire et la dimension préventive, tandis que la France et le Royaume-Uni insistent sur l'intervention militaire à finalité humanitaire. Ils expliquent ces divergences par l'écart existant entre les cultures stratégiques des trois

(25) European Parliament, « The UN principle of the 'responsibility to protect' (R2P) », Recommendation to the Council, Document n°2012/2143(INI), 18 avr. 2013.

(26) Jan WOUTERS / Philipp DE MAN, *The Responsibility to Protect and Regional Organisations: the Example of the European Union*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper, Louvain, fév. 2013.

(27) S. BROCKMEIER / G. KURTZ / J. JUNK, *op. cit.*

Etats. La France et le Royaume-Uni, anciens colonisateurs, n'ont jamais abandonné leurs ambitions de puissance et perpétuent la tradition d'une présence internationale forte. L'Allemagne, au contraire, s'autolimité sur le plan militaire du fait de son passé nazi (28). Au-delà des explications par la culture, on ajoutera une série de facteurs juridiques (contrôle parlementaire des interventions militaires en Allemagne, plus qu'en France et au Royaume-Uni) et politiques (poids du contexte électoral et de l'opinion publique) qui contribuent aussi à expliquer l'absence de cohésion des trois grands. Cette dernière n'est d'ailleurs pas susceptible d'augmenter avec la perspective du Brexit.

Les autres Etats membres sont diversement engagés en faveur de la responsabilité de protéger. Si le Danemark, la Slovénie et les Pays-Bas sont en pointe sur ce dossier, la plupart des autres Etats membres restent passifs (29). Surtout, comme on l'a vu durant l'affaire libyenne en 2011, la plupart des Etats répugne à intervenir militairement. Les opérations militaires sont considérées comme coûteuses et risquées. La dimension préventive de la R2P est clairement privilégiée. En cela, les Etats membres rejoignent la position de la Commission, du Haut Représentant et de son Service européen d'action extérieure, peu disposés à proposer des opérations militaires. En outre, lorsque la France, le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas et la Slovénie poussent en faveur de la responsabilité de protéger, ils le font au titre de la diplomatie nationale et n'entendent pas s'effacer derrière le Haut Représentant ou les institutions européennes de manière générale.

Le concept de « résistance » est particulièrement utile pour comprendre la faible mise en œuvre du principe. On reprendra ici le cadre d'analyse que nous avons développé avec Sabine Saurugger pour un numéro spécial de la *European Foreign Affairs Review* (30). Sont analysés dans ce volume les formes et les facteurs de résistance étatique à la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE. Le même cadre d'analyse éclaire plusieurs aspects de la politique européenne en matière de R2P. S'agissant des formes de résistance, on observe que les Etats membres ne s'opposent pas frontalement à la responsabilité de protéger, mais qu'ils utilisent deux autres formes de résistance : le contournement (utiliser le principe stratégiquement, en l'adaptant aux spécificités nationales) et la diversion (faire comme si le principe n'existait pas). Parmi les différents facteurs de résistance, la distance cognitive fournit l'explication principale : parce que

(28) Rainer BAUMANN / Gunther HELLMANN, « Germany and the use of military force: total war, the culture of restraint and the quest for normality », *German Politics*, vol. X, n°1, 2001, pp. 61-82.

(29) C. DE FRANCO / C. O. MEYER / K. E. SMITH, *op. cit.*, p. 1 002 ; Daniel GÖLER, « Die Europäische Union in der Libyen-Krise : die 'responsibility to protect' als Herausforderung für die strategischen Kulturen Europas », *Integration*, vol. XXXV, n°1, 2011, pp. 3-18.

(30) Sabine SAURUGGER / Fabien TERPAN (dir.), numéro spécial «Member States' resistance to soft law in foreign and security policy », *European Foreign Affairs Review*, vol. XX, n°2, août 2015.

les Etats n'avaient pas la même vision de la responsabilité de protéger au moment de sa définition, il leur est difficile de s'entendre au moment de sa mise en œuvre. L'absence de sanctions apporte des éléments d'explication complémentaires. Etant donné la faible inscription du principe tant en droit international qu'en droit de l'UE, l'absence de mise en œuvre de la responsabilité de protéger n'est pas une obligation dont le non-respect serait susceptible de sanctions. Les Etats ne risquent pas, non plus, de subir des sanctions sociales, dès lors que la société civile et l'opinion publique en général ne poussent pas véritablement en faveur de la responsabilité de protéger et de l'intervention humanitaire. L'inaction n'implique pas de coûts électoraux ; dans le cas de l'Allemagne, ce serait même l'inverse, étant donné l'aversion de la population à l'égard du déploiement de forces militaires.

Enfin, l'absence de volonté s'explique sans doute aussi par le fait que la responsabilité de protéger, du point de vue européen, remplit d'autres fonctions que celle d'assurer une protection effective aux populations menacées. A cet égard, l'approche en termes de fonctionnalité utilisée par Christopher Bickerton (31), si elle n'est sans doute pas généralisable à tous les domaines d'action extérieure, semble bien adaptée au cas de la R2P. Les Européens ne défendent pas sérieusement le principe. Ce dernier remplit, en réalité, trois fonctions principales : construire l'identité européenne autour d'une norme idéaliste, par le discours plus que par l'action ; éviter les disputes institutionnelles et interétatiques – ce qui explique le choix du SEAE de ne pas mettre en avant un concept dont la mise en œuvre est susceptible de diviser plus que de réunir – ; justifier le choix de l'inaction au niveau national, en particulier sur le plan militaire.

Un manque de capacités

Le « *capability-expectations gap* » – l'écart entre les capacités (présumées faibles) de l'Union et les attentes (beaucoup plus élevées) à l'égard de l'Union – mis en exergue par Christopher Hill en 1993 (32), est un concept difficile à manier (33). En effet, il suffit de diminuer les attentes pour que, de manière automatique, l'écart soit réduit d'autant. Cette difficulté ne doit pas amener à se désintéresser du débat capacitaire, qui reste crucial. On considérera que le déficit capacitaire peut provenir de trois sources : une insuffisante autonomie des institutions européennes – l'UE en tant que telle n'est pas compétente ou n'a pas de représentation unitaire – ; un manque de cohérence horizontale – les institutions et politiques de l'UE

(31) Christopher BICKERTON, *European Union Foreign Policy: From Effectiveness to Functionality*, Palgrave Macmillan, 2011.

(32) Christopher HILL, « The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role », *Journal of Common Market Studies*, vol. XXXI, n°3, 1993, pp. 305-328.

(33) C. DE FRANCO, C. O. MEYER et KAREN E. SMITH évacuent d'emblée ce débat, dans leur article du *Journal of Common Market Studies* (*op. cit.*), pour se concentrer avant tout sur les normes et les acteurs bureaucratiques.

ne sont pas coordonnées ; des lacunes sur le plan opérationnel – moyens à déployer sur le terrain.

S'agissant de l'autonomie, on observe que l'UE dispose aujourd'hui de ses propres outils en matière d'alerte rapide, de prévention des conflits et de gestion des crises, grâce au développement de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) depuis le début des années 1990 et de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) depuis la fin des années 1990. La création du poste de Haut Représentant et du Service européen d'action extérieure, ainsi que la transformation des délégations de la Commission en délégations de l'UE ont considérablement renforcé l'autonomie de l'Union.

Toutefois, sur d'autres plans, cette autonomie n'est pas assurée. Le fait que le Conseil de l'Union n'ait pas encore nommé un Représentant spécial pour la responsabilité de protéger est un premier élément dans ce sens. Les Etats membres n'ont pas envie de laisser à un tel représentant la possibilité de développer la norme européenne en matière de R2P dans une direction non souhaitée. En outre, la mise en œuvre de la R2P relève assez largement des décisions du Conseil de sécurité. Or ce dernier ne favorise pas une représentation unitaire de l'Union : c'est à travers la participation des membres européens permanents (France et Royaume-Uni) et non permanents que la voix de l'Europe peut s'exprimer.

De manière générale, l'affirmation de l'UE comme acteur international est moins forte dès lors que les organes proprement européens sont à la remorque des diplomaties nationales. Le Haut Représentant et le SEAE pourraient assurer la représentation de l'Union en matière de R2P à condition qu'on leur donne un mandat clair. Si l'attitude des diplomaties nationales est en train d'évoluer à l'égard du nouveau Service (34), dans plusieurs secteurs – dont la R2P –, les Etats restent méfiants.

La cohérence horizontale entre les institutions et politiques de l'Union est rendue plus difficile par la diversité des modes de fonctionnement : la politique commerciale est une compétence exclusive de l'Union, tandis que la coopération au développement est une compétence partagée et que la PESC-PSDC demeurent essentiellement intergouvernementales. Cette situation crée des batailles de frontières entre les institutions et les Etats membres. La création du Service européen d'action extérieure et l'accent mis récemment sur l'approche globale (la mobilisation des politiques et instruments extérieurs de l'Union au service d'un même objectif) ne contrebalancent pas totalement cette tendance centrifuge. Au sein même du SEAE, on observe une certaine division entre les unités géographiques, issues assez largement de la DG Relex (Relations extérieures) de la Commission, et les unités politico-militaires, issues du Secrétariat général

(34) Rosa BALFOUR / Caterina CARTA / Kristi RAIK (dir.), *The European External Action service and National Foreign Ministries: Convergence or Divergence ?*, Ashgate, 2016.

du Conseil. Or la responsabilité de protéger suppose une forte coordination des différentes politiques externes de l'Union.

Enfin, le problème capacitaire peut se situer au niveau opérationnel, en particulier au niveau militaire. Certes, l'Union est sans aucun doute l'organisation internationale qui dispose du plus large éventail capacitaire, allant des ressources économiques aux moyens diplomatiques en passant par les forces militaires. Néanmoins, elle continue à dépendre des Etats s'agissant de secteurs cruciaux tels que le renseignement ou le commandement militaire. Et même si on considère les moyens nationaux comme étant, par définition, des moyens européens, il reste que l'Union et ses Etats membres n'ont toujours pas comblé les lacunes mises en évidence dans le cadre du mécanisme de renforcement des capacités militaires de la PSDC : transport stratégique aérien et maritime, transport tactique, ravitaillement en vol, C4 (*command, control, computers and communications*), ISTAR (*intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance*), munitions à guidage de précision. En outre, le financement des opérations militaires demeure un problème sensible, entravant le lancement de nouvelles opérations (35). Hors domaine militaire, les délégations de l'UE souffrent d'un manque d'expertise sur les questions politiques et de sécurité : le personnel des délégations provient essentiellement de la Commission, ce qui explique une spécialisation avant sur les questions économiques.

L'évaluation d'un niveau de capacités est une question délicate. D'une part, les capacités doivent être appréhendées en fonction des objectifs poursuivis. Les manques sont patents lorsqu'on les rapporte à des objectifs ambitieux ; ils se réduisent si on les mesure à l'aune d'objectifs plus modestes. Surtout, il est parfois difficile de distinguer lacunes capacitaires et manque de volonté. L'autonomie de l'Union dépend assez largement des choix opérés par les Etats. La cohérence horizontale pourrait augmenter si la Commission et le SEAE voyaient leurs prérogatives renforcées dans le cadre de la PESC ou si, dans la pratique, les Etats s'effaçaient derrière eux. Les capacités militaires stagnent parce que, depuis 2008-2009 en particulier, les Etats membres n'accordent plus autant d'attention au processus de renforcement de la PSDC. Et lorsque l'UE est dotée de nouveaux moyens, comme les groupements tactiques ou le Centre d'opérations (36), ils ne sont pas mis en œuvre dans le cadre d'opérations de gestion des crises.

En somme, les interactions entre lacunes capacitaires et manque de volonté sont avérées, mais il est délicat de déterminer si l'Union n'a pas la volonté d'agir par manque de moyens ou si elle manque de moyens parce qu'elle n'a pas la volonté de les développer.

(35) Fabien TERPAN, « Financing Common Security and Defence Policy operations: explaining change and inertia in a fragmented and flexible structure », *European security*, vol. XXIV, n°2, 2015, pp. 221-263.

(36) Fiona SCHNELL / Fabien TERPAN, « Member states resistance to the EU operations centre », *European Foreign Affairs Review*, vol. XX, n°2, 2015, pp. 63-82.

Dimension externe : opportunités ou contraintes ?

Le niveau d'engagement de l'UE à l'égard de la R2P ne dépend pas uniquement d'un manque de volonté et/ou de capacités, mais peut aussi s'expliquer par des éléments de contexte situés à trois niveaux principaux : la politique interne des Etats membres, le contexte européen général (au-delà du système européen d'action extérieure), l'environnement international.

La vie politique intérieure est le premier élément de contexte à prendre en considération. Un gouvernement peut être plus ou moins bien disposé à l'égard de la R2P en fonction des évolutions de l'opinion publique nationale. En 1999, l'Allemagne a ainsi pris part aux frappes aériennes au Kosovo – lesquelles peuvent être considérées comme une mise en œuvre anticipée de la responsabilité de protéger –, alors qu'en 2011 un contexte électoral difficile incite Angela Merkel à ne pas engager de forces militaires dans le conflit libyen. De manière générale, comme on l'a vu, il n'y a pas de pression particulière de la part de l'opinion publique et/ou de la société civile en faveur d'une implication plus forte dans le secteur de la R2P.

Le contexte européen général est le second élément susceptible de produire des effets sur le système d'action extérieure. Les multiples crises auxquelles l'Union européenne est confrontée (euroscepticisme, montée du populisme, crise économique et financière, crise des réfugiés, Brexit) constituent un environnement qui rend plus difficile le développement d'une politique en matière de responsabilité de protéger. La crise économique, en particulier, a généré des contraintes financières qui ont pesé lorsque a été débattue l'éventualité d'interventions militaires. De manière générale, ces différentes crises ont occupé l'agenda des chefs d'Etat et de gouvernement, réduisant la propension du Conseil européen à initier des actions extérieures. Le Brexit devrait avoir le même effet pour les années à venir, sans compter qu'il entraînera la sortie de l'Union de l'un des rares Etats à promouvoir une vision large de la responsabilité de protéger. Quant à la crise des réfugiés, elle peut, en soi, être appréhendée comme une « défaillance » de l'Union européenne, qui ne protège pas des populations pourtant particulièrement menacées.

Au niveau international, le lancement d'un processus en faveur de la responsabilité de protéger a forcé l'Union européenne à se positionner. Toutefois, plusieurs événements, au lieu de constituer des opportunités, ont entravé l'UE. La crise iraquienne, en 2002-2003, a rendu plus délicate la fixation d'une position européenne dans la période précédant le sommet de 2005. L'Allemagne a vu dans le principe une occasion pour le Royaume-Uni de justifier l'intervention militaire menée sous l'égide des Etats-Unis. Par la suite, la proposition brésilienne relative à la *responsability while protecting* a divisé les Etats membres entre, d'un côté, le Portugal, plusieurs pays du Sud et, finalement, l'Allemagne, qui ont soutenu la proposition, et, de l'autre côté, la France et le Royaume-Uni, qui s'y sont opposés. Un

compromis a finalement été trouvé au sein du SEAE aboutissant à une déclaration commune en 2012.

De manière générale, le flou qui entoure la notion de responsabilité au niveau international n'est pas de nature à favoriser l'unité européenne. S'il y a un consensus fort autour de l'idée que la responsabilité pèse avant tout sur les Etats qui doivent protéger leur propre population, les dissensions apparaissent lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelles situations l'Union pourrait intervenir et par quels moyens. Les conseillers spéciaux des Nations Unies pour la responsabilité de protéger semblent eux-mêmes mettre l'accent sur le pilier 2 ou sur les aspects non militaires du pilier 3, laissant de côté la question – épineuse pour l'UE – des interventions militaires. En outre, le rôle des organisations régionales dans le cadre de la R2P est le bienvenu (comme le suggère le rapport du Secrétaire général des Nations Unies), mais il demeure indéterminé, en particulier dans le cas d'une organisation agissant hors de son territoire.

* *

*

Une décennie après l'inscription de la responsabilité de protéger dans les textes onusiens, on constate que l'engagement de l'Union européenne en faveur du principe est plutôt modéré. Si l'Union européenne compte bien parmi les défenseurs de la R2P, cela depuis le Sommet mondial de 2005, la contribution qu'elle a apportée au renforcement du principe demeure modeste. Sur le plan normatif, la position de l'UE est trop floue pour exercer une influence dans les négociations internationales et parvenir à consolider le principe. Sur le plan opérationnel, l'Union européenne a étalé ses divisions plus qu'elle n'a contribué à la mise en œuvre d'opérations justifiées par la responsabilité de protéger. L'Union et ses Etats membres comptent bien parmi les promoteurs du principe ; ils sont parvenus, à force de compromis, à bâtir une position commune, mais cette unité de façade cache difficilement les divergences de vues sur l'usage de la force.

L'engagement modéré de l'Union peut s'expliquer par des facteurs internes au système que constitue l'action extérieure européenne, qu'il s'agisse d'un manque de volonté ou de lacunes capacitaires. Dans le premier cas, on mettra l'accent en premier lieu sur les divergences de vues entre l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, lesquelles risquent d'être aggravées par le Brexit. Dans le second cas, c'est à la fois un manque d'autonomie, de cohérence institutionnelle et de capacités opérationnelles qui peut être invoqué. Les déficits de volonté et de capacité semblent d'ailleurs se renforcer l'un l'autre, créant une sorte d'engrenage négatif : le manque de volonté explique le déficit capacitaire, tandis qu'en retour le déficit capacitaire alimente le manque de volonté.

A côté des facteurs internes, des facteurs externes au système européen d'action extérieure interviennent à un triple niveau. Au niveau européen, les crises multiples que connaissent l'UE et ses Etats membres apportent

des contraintes fortes et constituent un contexte peu favorable à l'affirmation de la responsabilité de protéger. Au niveau national, outre les contraintes budgétaires, on signalera le poids du contexte électoral et des opinions publiques, globalement peu favorables aux opérations comportant des risques humains. De plus, plusieurs événements internationaux (Iraq, proposition du Brésil en faveur de la *responsibility while protecting*) ont exercé des effets centrifuges sur l'Union. Et le flou actuel de la notion de R2P rajoute aux difficultés de l'Union à se positionner.

Plutôt qu'une raison principale, on expliquera donc l'engagement modéré de l'Union européenne par une conjonction de facteurs internes et externes. Pour que l'Union contribue plus fortement à la consolidation et à la mise en œuvre de la R2P, il faudrait qu'un ou plusieurs de ces facteurs évoluent favorablement. Un rapprochement des trois grands pourrait apporter l'impulsion décisive, un surcroît de cohérence verticale – entre les Etats – renforçant le rôle des institutions européennes (Haut Représentant et SEAE) en matière de R2P. Il faudrait pour cela que l'Allemagne continue son processus de normalisation en matière de politique étrangère et de sécurité et se rapproche de la position française (37). Il faudrait aussi que le Brexit n'entraîne pas un découplage entre la position britannique et celle de l'Union. A défaut d'une convergence intergouvernementale, les organes de l'Union, en particulier le Haut Représentant et le SEAE, pourraient donner une impulsion à la politique de l'Union en matière de responsabilité de protéger. Ils semblent, pour l'heure, se contenter d'une approche prudente, la seule qui leur paraît à même d'obtenir le soutien des Etats.

(37) Fabien TERPAN, « Allemagne-France : une influence décisive sur la politique étrangère européenne ? », in Jean-Manuel LARRALDE / Stéphane LECLERC (dir.), *Les 50 ans du Traité de l'Élysée. Le couple franco-allemand dans la construction européenne*, L'Harmattan, 2016, pp. 125-152.