



ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

L'émergence de l'Union européenne en tant que promoteur de la paix dans les relations internationales

Ionela Ruști

Faculté d'études européennes, Université Babeș-Bolyai, Roumanie

ionela.rusti97@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0001-8657-3026>

Reçu le 09-10-2022 / Évalué le 21-10-2022 / Accepté le 05-11-2021

Résumé

Au cours de son développement comme l'un des acteurs les plus complexes et les plus influents sur la scène internationale, l'Union européenne s'est fait connaître pour son utilisation des méthodes de « soft power » dans son implication dans le monde. En outre, elle a adopté une approche différente des concepts de sécurité en choisissant de centrer ses politiques sur le concept de sécurité humaine. La première question à laquelle cet article tentera de répondre est si le « soft power » représente le principal outil dont l'Union dispose dans la conduite de ses affaires étrangères. En raison de son statut dans les relations internationales, l'UE est souvent considérée un acteur de type sui generis: ni un État, ni une organisation internationale comme les Nations unies. Cependant, cette union intergouvernementale d'États a été une présence active dans plusieurs coins du monde en s'étendant plus loin de ses frontières, ce qui soulève la deuxième question que cet article abordera : est-ce que l'UE peut être un promoteur de la paix sérieux et efficace aux côtés d'autres acteurs majeurs des zones touchées par le conflit ? Le cas du Mali servira d'exemple des efforts entrepris par l'UE pour s'affirmer comme plus qu'une simple union économique et politique d'États.

Mots-clés : soft et hard power, sécurité humaine, approche globale, mission militaire et civile, Union européenne

Afirmarea Uniunii Europene ca promotor al păcii în relațiile internaționale

Rezumat

Odată cu transformarea sa graduală într-unul dintre cei mai influenți și complecși actori pe scena internațională, Uniunea Europeană a devenit cunoscută pentru metodele de „soft power” la care apelează în interacțiunea sa cu alți actori statali sau non-statali. Mai mult decât atât, aceasta a adoptat o abordare diferită în ceea ce privește conceptele de securitate, preferând să își centreze politicile interne și externe pe noțiunea de securitate umană, care devine principală. Pentru început, acest articol urmărește să răspundă la următoarea întrebare : sunt metodele de „soft power” principalele instrumente pe care Uniunea le folosește în relațiile și politicile sale externe? În al doilea rând, poate Uniunea Europeană să se afirme ca promotor al păcii eficient alături de alți actori majori în regiunile lumii afectate

de conflict? Cazul implicării Uniunii în Mali va fi folosit ca exemplu al eforturilor îndelungate ale organizației de a-și depăși statutul de uniune strict economică și politică și de a dovedi că poate fi mai mult decât atât.

Cuvinte-cheie: soft/hard power, securitate umană, abordare globală, misiuni civile și militare, Uniunea Europeană

The emergence of the European Union as a peace-promotor in international relations

Abstract

Over the course of its development as one of the most complex and influential actors on the international stage, the European Union has become known for the use of soft power methods in its involvement around the world. Furthermore, it has taken a different approach to security concepts, choosing to centre its policies on the human security concept. The first question that this article will aim to answer is whether soft power represents the main tool that the Union employs in its conduct of foreign affairs. Due to its status in international relations, the EU is often seen as a sui-generis type of actor: neither a state nor an international organization of the kind that is the United Nations. However, this intergovernmental union of states has been an active presence in areas of the world stretching far away from its borders, which raises the second question that this article will tackle: can the EU be a serious and effective peace-promotor alongside other major actors in conflict-affected areas? The case of Mali will be used as an example of the efforts undertaken by the EU to establish itself as more than just an economic and political union of states.

Keywords: soft and hard power, human security, global approach, military and civilian missions, European Union

Introduction

Cet article se concentre sur la perspective de l'Union européenne en ce qui concerne les concepts de « soft » et « hard power », aussi bien que sur le point de vue et la réponse de l'Union aux questions de sécurité qui se déroulent non seulement à l'intérieur de ses frontières, mais également dans des régions plus éloignées. Il cherche à comprendre les concepts qui se rencontrent dans la prise de décisions et la réalisation des processus des institutions de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité, tout en soulignant les aspects par lesquels l'organisation se différencie des autres acteurs internationaux.

Cet article sera structuré comme suit : la première partie présentera une brève vision terminologique et conceptuelle des notions de « power » et de sécurité dans les relations internationales, tout en établissant des liens entre la politique de l'UE et sa préférence pour certaines notions de ce type. Dans la deuxième partie, nous apporterons un aperçu historique des principales évolutions du choix de conduite

de l'UE en matière de politique étrangère, en mettant en évidence les documents, les déclarations et les événements politiques qui ont modelé les politiques indiquées. De plus, ces points centraux d'évolution seront corrélés à certaines notions, abordées dans la première partie, qui refléteront en final la préférence de l'Union pour le « soft power » et les concepts de sécurité non traditionnels. En raison de la complexité de tous les documents juridiques et administratifs qui marquent l'évolution de la politique étrangère de l'UE, cet article mettra l'accent principalement sur ceux qui ont le plus grand impact politique autant sur l'UE dans son ensemble, que sur les États membres. La dernière partie de l'article servira d'évaluation critique des forces et des faiblesses du choix fait par l'UE en matière de notions de « power » et de sécurité observées dans ses missions militaires et civiles du Mali.

Les principales questions de recherche abordées dans cet article sont les suivantes : le « soft power » peut-il être considéré comme le fondement de la conduite de l'UE au niveau d'affaires internationales ? Deuxièmement, l'UE a-t-elle prouvé, par ses missions au Mali, qu'elle peut également jouer le rôle d'acteur qui promeut la paix sur la scène mondiale ? Un parcours historique interprétatif et une analyse thématique seront effectués afin de répondre aux questions de recherche. Cela se fera par une brève revue de la littérature et par l'utilisation d'une courte étude de cas dans la partie finale. La littérature existante sur l'évolution de l'Union européenne en tant qu'acteur qui promeut la paix est abondante, ce qui a permis une enquête approfondie sur le sujet. L'article sera construit à travers une analyse secondaire des données, qui favorise la formulation de diverses hypothèses et l'identification de réponses aux questions de recherche susmentionnées, en utilisant les informations fournies par des universitaires ou des experts dans le domaine lié au sujet en question. Un large éventail de sources primaires a été utilisé dans cette recherche, y compris des articles de presses, des transcriptions de conférences, des biographies, des entretiens, des transcriptions de discours, des documents officiels, des données statistiques et des rapports de recherche.

Cette recherche a également utilisé des sources secondaires, sous la forme de documents publiés. Cette littérature comprend des livres de journalistes d'investigation, des textes scientifiques et des récits historiques. Cependant, en ce qui concerne la sélection des sources, il y a une préférence pour les textes publiés plus récemment, afin de tirer des conclusions précises et pertinentes à la recherche.

La notion de « power » dans l'Union européenne

Le sens et la compréhension de la notion de « power » ont changé au fil du temps l'évolution de la politique mondiale. Placé dans le contexte de divers scénarios de nature changeante, le « power » a acquis ces derniers temps des significations plus

diverses, contrairement à la façon dont des théoriciens tels que Nicolas Machiavel, John Morgenthau ou Kenneth Waltz l'ont décrit. Dans un monde dominé par les technologies d'information et la généralisation du concept de mondialisation, nous ne pouvons plus parler de « power » au simple niveau de « hard power », entendu comme des capacités militaires ou des instruments coercitifs qui permettent à un acteur d'influencer les autres.

C'est Joseph Nye qui a introduit pour la première fois le terme de « soft power », en remettant en question les différentes manières dont un acteur peut affecter le comportement des autres : en les contraignant par des menaces ; en les incitant avec des paiements ; ou en les attirant et en les cooptant pour qu'ils souhaitent ce que vous souhaitez (Nye, Jr., 2004). Nye va encore plus loin en distinguant parmi le « power » (1) les ressources et (2) les résultats comportementaux, soulignant l'importance de ces derniers, dépendant non seulement des premiers, mais aussi des contextes et des stratégies (Chitty et al., 2017).

Les auteurs de *The Routledge Handbook of Soft Power* estiment que le « power » dans la collocation « soft power » suggère l'utilisation d'une lentille politique (Chitty et al., 2017). Ils poursuivent en expliquant certaines des théories développées par Joseph Nye même, qui décrit trois visages du « power » qui autorisent simultanément les méthodes « hard » et « soft » (Nye, 2011). Les méthodes « hard power » sont l'utilisation de la coercition ou de l'incitation dans le but de (1) changer les stratégies d'un sujet ; (2) réduire l'agenda d'un sujet et (3) façonner les premières préférences d'un sujet. En revanche, les méthodes « soft power » impliquent l'utilisation de l'attraction ou de la persuasion pour modifier les préférences d'un sujet ou pour convaincre de la légitimité de son agenda (Chitty et al., 2017).

En bref, la définition de Nye, tout en se référant à la légitimité et aux valeurs, suppose que si le « hard power » peut amener les autres à faire ce que vous voulez, ceci n'augmentera pas votre attrait, ne légitimera pas vos actions et n'influencera pas les autres dans l'adoption de vos valeurs. Cela étant dit, on comprend aisément pourquoi l'Union européenne se concentre davantage sur ses mécanismes de « soft power » que sur autre chose : sa portée et sa nature sont de persuader ses États membres, ses partenaires et ses futurs membres d'accueillir et de défendre les valeurs démocratiques. L'Union utilise sa puissance économique pour attirer de futurs membres et pour convaincre les États membres des avantages qu'ils peuvent avoir s'ils s'engagent à mettre en œuvre et à respecter le droit de l'UE.

Bien que tous les États membres de l'Union emploient des armées nationales et possèdent des capacités militaires, l'Union européenne elle-même n'est pas une superpuissance militaire et n'a pas besoin de l'être. Cependant, il est important

d'examiner comment l'Union oriente ses efforts lorsqu'elle utilise des ressources militaires. Au fil des dernières décennies, l'UE est devenue un acteur principal dans les opérations de gestion des crises et de prévention des conflits, en s'éloignant des mesures de défense traditionnelles et en se dirigeant vers des mesures plus avancées, à tel point qu'aujourd'hui, l'UE est capable de fournir à la fois des financements et des capacités militaires pour les opérations humanitaires. Pour conclure, bien que l'UE dispose d'instruments de « hard power » (entendu ici principalement comme puissance militaire), elle choisit d'employer des méthodes de « soft power » chaque fois que cela est possible.

Voskopoulos explique en outre pourquoi le « soft power » est profondément ancré dans le cadre institutionnel de l'Union et pourquoi l'UE est censée agir comme une force de persuasion dans son implication dans le monde. L'éditeur du « European Union Security and Defense: Policies, Operations and Transatlantic Challenges » affirme que :

Le « soft power » est un élément essentiel du cadre institutionnel et opérationnel de l'UE, de sa structure organisationnelle et de son caractère normatif. Il se reflète sur les dirigeants d'une Union fondée sur des traités par des États politiquement autonomes, aussi bien que dans le mode de fonctionnement de l'UE en tant que pouvoir normatif et réglementaire, et dans les aspects culturels institutionnalisés de la pratique du « soft power » (Voskopoulos, 2021).

Le Traité de Lisbonne affirme que :

L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. 2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène (art.2). [...] 3. Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales [...] Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen (Version consolidée du traité sur l'Union européenne, 2008).

Comme on peut le voir ci-dessus, L'Union souligne sa mission et les objectifs qu'elle atteint au moyen d'instruments de « soft power ». L'inclusion, par l'article 3, paragraphe 5, du TUE, de la contribution à la paix comme premier objectif de la relation de l'UE avec le reste du monde nous oblige à constater que la promotion de la paix dans le monde est devenue l'un des piliers fondamentaux de l'action extérieure de l'UE, tout comme la sécurité, le développement durable, la

protection des droits de l'homme et autres. Cela fait de l'UE un acteur émergent de promotion avec le potentiel de contribuer à la sécurité des autres dans le monde.

Réorienter l'attention: des concepts traditionnels de sécurité aux concepts non traditionnels

Lorsqu'il s'agit de questions de sécurité, nous constatons que l'Union intègre dans ses approches et ses politiques des concepts de sécurité majoritairement non traditionnels, tels que les catégorisent les universitaires comme Barry Buzan et Lene Hansen. À l'automne 2003, un groupe d'étude a été convoqué à la demande de Javier Solana, alors Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune, afin d'examiner la possibilité de formuler une politique européenne de sécurité humaine et d'élaborer des plans de mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité, que le Conseil européen a approuvée en décembre de la même année, une première importante dans l'élaboration d'une politique extérieure qui permettrait à l'Union de devenir un promoteur actif de la paix.

Le concept de sécurité humaine remet en question la vision traditionnelle de la sécurité qui se limite à la compréhension de l'État comme seul protecteur et garant de la sécurité des personnes, la défense du territoire et la protection de la souveraineté étant les domaines-clés où la sécurité est considérée comme le plus nécessaire. La sécurité humaine va au-delà de ceci pour explorer d'autres significations de la sécurité et, de cette manière, elle élargit la liste des défis qui peuvent menacer la sécurité et le bien-être individuels : les conflits armés, les forces sociales, économiques et écologiques. Nous pouvons déjà voir que la sécurité de l'individu est devenue le principal objet de référence de la sécurité, contrairement à la notion de sécurité vulgarisée et centrée sur l'État qui a dominé l'analyse de la sécurité et l'élaboration des politiques pendant la période de la Guerre froide.

L'origine du concept remonte à la publication du Rapport sur le développement humain de 1994, publié par le Programme de Nations unies pour le développement (PNUD). Ce rapport est le résultat des travaux d'un groupe d'économistes du développement de plus en plus insatisfaits de la notion orthodoxe de développement, qui le considèrent comme une fonction de la croissance économique. Ce qu'ils ont proposé était un concept de développement humain qui se concentre sur le renforcement des capacités humaines pour affronter et surmonter les défis qui vont au-delà de la protection de l'intégralité territoriale contre les menaces militaires:

Certes, les droits et libertés individuels ont une importance capitale, mais une personne libre a des capacités d'action limitées, malgré cette liberté, si elle est pauvre, malade, analphabète, victime de discriminations, menacée par un

conflit violent, ou n'a pas le droit d'exprimer ses opinions politiques. (UNDP, 2005)

Le regretté économiste pakistanais Mahbub ul Haq, qui a conceptualisé le Rapport sur le développement humain du PNUD, écrit :

La sécurité humaine n'est pas une préoccupation d'ordre militaire. C'est un souci de la dignité humaine. En dernière analyse, c'est un enfant qui n'est pas mort, une maladie qui n'est pas propagée, une tension ethnique qui n'a pas explosé, un dissident qui n'a pas été réduit au silence, un esprit humain qui n'a pas été écrasé¹.

Cependant, certaines voix soutiennent que la sécurité humaine sonne mieux en théorie qu'en pratique. Les auteurs Tow et Trood (2000, p. 14) estiment que « the definition of human security is seen to be too moralistic compared to the traditional understanding of security, and hence unattainable and unrealistic » (n.t. : « la définition de la sécurité humaine est considérée comme trop moraliste par rapport à la compréhension traditionnelle de la sécurité, et donc inaccessible et irréaliste. ») La critique principale de la sécurité humaine est qu'elle néglige le rôle de l'État en tant que fournisseur de sécurité. Buzan soutient que « states are a necessary condition for individual security because without the state it is not clear what other agency is to act on behalf of individuals » (Buzan, 1983 : 59) (n.t. : « Les États sont une condition nécessaire à la sécurité individuelle parce que sans l'État, il n'est pas clair quelle autre agence doit agir au nom des individus »). Néanmoins, le Rapport de la Commission des Nations unies sur la sécurité humaine reconnaît que « la sécurité humaine complète la sécurité d'État » (Commission on Human Security, 2003) et ne néglige pas son importance.

En analysant les politiques mises en place par l'UE en matière de sécurité, il apparaît clairement que la sécurité humaine se présente comme une extension de la sécurité de l'État ; et la préoccupation principale est de mettre davantage l'accent sur sa force par rapport à la manière dont elle était perçue dans le passé. La partie suivante examinera les efforts de l'UE dans l'établissement de normes et de règles qui ont pour base des méthodes de « soft power » et des approches de la sécurité humaine. Plusieurs événements critiques seront apportés comme exemples de ce long processus de transformation.

Développement de la sécurité de l'Union européenne

Les premières décisions qui ont fait de l'UE un nouveau promoteur de la paix avec des instruments nécessaires pour mener des missions de maintien de la paix ont été discutées lors du Conseil européen de Cologne, en juin 1999. Les décisions ont été opposées au contexte des développements au Kosovo, qui ont fait comprendre

aux États membres de l'UE qu'ils étaient militairement incapables d'y arrêter la violence même s'ils disposaient de ressources adéquates, alors qu'ils ne disposaient pas du cadre juridique pour les utiliser. Par conséquent, l'intérêt du Conseil de Cologne était de donner la priorité au renforcement des capacités militaires qui permettraient aux États membres de répondre plus rapidement et plus efficacement aux situations de crise émergentes (Cologne European Council, 1999). Bien que le Conseil de Cologne se soit davantage concentré sur les dimensions du « hard power », il est important de noter que garantir la sécurité humaine est resté la plus grande préoccupation et le plus important aspect discuté.

Le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 a complété les tâches du Conseil de Cologne et a souligné la nécessité de disposer de meilleurs outils civils de réponse aux crises et de leur coordination efficace, au niveau des institutions de l'UE et entre les États membres (Helsinki European Council, 1999). Cette fois, l'accent a été mis moins sur les capacités militaires de l'Union dans son ensemble, et beaucoup plus sur la convergence des ressources civiles des États membres dans le but d'assurer la sécurité humaine dans les régions où ceci s'avère nécessaire.

L'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1999 a entériné la nature judiciaire de l'UE et a permis de lancer le processus de construction des moyens et des capacités discutés lors des sommets de Cologne et d'Helsinki, afin de permettre à l'Union de prendre des décisions et de lui fournir une gamme complète de mesures de gestion de crise et des tâches de prévention des conflits définies dans le Traité susnommé et connues sous le nom de « Tâches de Petersberg ». Celles-ci englobent la réalisation de tâches humanitaires et de sauvetage, le maintien de la paix et la gestion des crises. Il est important de souligner que les tâches de Petersberg reflètent l'importance croissante de l'Union en tant que promoteur actif de la paix, par des stratégies nouvellement définies pour la politique internationale.

La phase suivante dans le développement d'une propre définition de la sécurité de l'UE a commencé avec l'approbation de deux documents importants qui ont formé la stratégie de sécurité de l'organisation, à savoir le programme de Göteborg et la stratégie européenne de sécurité. Le programme de Göteborg de 2001 pour la prévention des conflits violents a marqué un tournant dans ce processus ; ses points-clés comportaient les dispositions suivantes:

Fixer les priorités politiques claires pour les actions préventives	Entendues comme une coopération plus étroite entre la Commission et le Conseil sur les questions liées à la prévention des conflits.
---	--

Améliorer son alerte précoce, son action et sa cohérence politique	Une plus grande contribution en termes de renseignement et de rapports politiques des États membres avec les institutions de l'UE.
Renforcer ses instruments de prévention de longue et de courte durée	Le programme propose à toutes les institutions européennes concernées d'intégrer la prévention des conflits dans leur domaine de compétence.
Construire des partenariats efficaces pour la prévention	Une coopération continue et efficace, aussi bien que l'échange de renseignements avec les autres institutions mondiales compétentes, telles que l'ONU, l'OSCE et l'OTAN, dans les régions visées.

Tableau 1 : Le programme de Göteborg (Council of the European Union, 2001)

La stratégie européenne de sécurité de 2003 a marqué un pas en avant pour l'UE dans l'adoption d'une approche globale de la sécurité, tout en soulignant la nécessité d'une combinaison d'instruments pour relever les défis posés par le nouveau siècle (dans le contexte des attaques terroristes du 11 septembre 2001). Le document met en évidence les instruments complets de gestion des crises de l'UE dans plusieurs passages et souligne que les capacités civiles et militaires de crise de l'UE, ainsi que de ses États membres, doivent être améliorées et combinées davantage. La stratégie reconnaît que pour que l'UE devienne de plus en plus efficace dans ses opérations extérieures, elle doit trouver un moyen stratégique et cohérent de combiner à la fois les capacités civiles et militaires (si nécessaire). Pourtant, sans le mentionner directement, « le document fait transparaître une adhésion à une conception de la sécurité qui va au-delà de la dimension politico-militaire de la sécurité » (Drent, Zandee, 2010).

Afin de guider la mise en œuvre opérationnelle des missions de l'UE en territoire étranger, plusieurs lignes directrices procédurales et conceptuelles ont été élaborées. L'objectif global adopté en 2004 a amené les États membres à un accord mutuel sur les actions qu'ils doivent entreprendre pour traiter efficacement les problèmes de sécurité identifiés par l'Union. Les États membres ont convenu de « s'engager à être en mesure d'ici 2010 de réagir par une action rapide et décisive en appliquant une approche pleinement cohérente à l'ensemble des opérations de gestion de crise couvertes par le Traité » (European Council, 2004). Le document a examiné l'importance pour l'UE de disposer de forces opérationnelles prêtes à être déployées en réponse à une crise, et présente les groupements tactiques de l'UE. Il s'agit d'unités d'intervention rapide d'environ 1500 à 2500 hommes, composées de contributions nationales ou multinationales sous la responsabilité d'une nation cadre. Les groupements tactiques seraient principalement employés en réponse aux demandes rapides de l'ONU et ont été conçus pour être rapidement adaptés à

des missions spécifiques. Leur objectif est de se concentrer sur des opérations de transition telles que celles sous mandat de l'ONU pour le maintien de la paix. Cela a marqué une nouvelle étape importante pour l'émergence de l'UE en tant qu'acteur central de la promotion de la paix.

Dans les parties précédentes, nous avons expliqué comment les méthodes de « soft power » et les approches non traditionnelles de la sécurité font de l'UE un acteur qui a émergé sur la scène internationale. En tant que promoteur de la paix, l'Union a évolué au-delà de la conception traditionnelle des acteurs internationaux pour devenir une organisation dotée de sa propre capacité de répondre aux crises complexes auxquelles le monde est aujourd'hui confronté. Les instruments qu'elle utilise ne se limitent pas aux politiques ou militaires, mais ils comprennent principalement des mesures économiques, culturelles et diplomatiques, lorsque cela est possible. La nature des conflits change et l'importance globale de la force militaire diminue, ce qui nous amène à envisager un avenir où les engagements seront probablement plus civils, avec un accent mis sur la gestion des interactions complexes entre de multiples acteurs sur le terrain, vouées à parvenir à une approche globale. Dans ce sens, l'UE a déjà commencé à s'adapter à ces paramètres modifiés de prévention des conflits : elle a mené les deux types d'opérations, en se concentrant principalement sur des missions civiles (Drent, Zandee, 2010). Dans cette partie de notre recherche, nous allons présenter une brève analyse des documents et des décisions qui ont ouvert la voie à suivre afin que l'UE s'affirme comme promoteur de la paix. La dernière partie de cet article portera une vision critique sur les missions de l'UE au Mali, en prenant en compte le type de « power » employé (« soft power » vs « hard power »), les principaux concepts de sécurité trouvés au centre des deux missions et la mesure dans laquelle ceux-ci se sont avérés efficaces.

Les missions de l'UE dans le cadre de la Politique de Sécurité et de Défense Commune

L'instabilité qui caractérise le Mali (ainsi que le reste des pays de la région connue sous le nom de Sahel) est partiellement causée par les tensions et les conflits provoqués par les groupes armés qui ont traversé la région, fuyant les conséquences de processus de paix incomplets dans leur pays d'origine après les « Printemps arabes ». L'un de ces groupes est constitué par les combattants Touaregs d'Al-Qaïda, armés avec l'aide de Kadhafi, et qui, après la chute de la Libye, se sont enfuis au Mali. Les combattants Touaregs se sont associés ensuite aux insurgés du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) et au groupe salafiste Ansar Dine. Ensemble, ils ont mené l'insurrection de 2012 au Mali, laquelle a finalement conduit au coup d'État militaire de mars 2012 qui a renversé le président Amadou

Toumani Touré. Cela a laissé de grandes parties du pays avec des « espaces non gouvernés » (Tobie et Sangaré), dont le gouvernement est incapable de reprendre le contrôle, malgré l'opération Serval menée par la France en 2013 - soutenue par l'UE - pour reconquérir des territoires dans le nord du Mali, organiser des élections libres, et négocier l'accord de paix connu sous le nom d'Accord d'Alger en 2015.

La crise malienne peut être vue comme un double phénomène : une crise sécuritaire au Nord avec la présence de groupes armés, et une crise institutionnelle suivie du coup d'État. Les forces armées maliennes, représentant l'armée du Mali, n'ont pas réussi à sauvegarder l'intégrité territoriale et à assurer la protection de la population. La situation sécuritaire au Mali résulte de l'absence d'autorité de l'État et de l'érosion de sa capacité de défense, en plus de la radicalisation des mouvements d'opposition au pouvoir central (Djiré et al., 2017).

Dans ce contexte, la stratégie de l'UE pour le Sahel a été conçue conformément à l'approche intégrée de l'UE qui est centrée sur l'idée que la sécurité, le développement et la gouvernance sont liés. L'UE a adopté sa première stratégie pour le Sahel en 2011, et l'a ensuite renforcée avec son plan d'action régional 2015-2020. Bien que le soutien européen par des moyens militaires, civils et économiques fournis au Mali ait été constant depuis les premiers engagements pris envers le pays africain, ce n'est aujourd'hui plus le cas. Les autorités au pouvoir au Mali n'ont pas organisé des élections conformément à l'accord initial conclu avec l'UE il y a trois ans. De plus, les rapports sur la présence de mercenaires russes qui se sont infiltrés dans les forces armées maliennes formées par l'UE, ayant l'approbation de la junte militaire qui conduit le Mali, ont persuadé Bruxelles de retirer les forces militaires des États membres de l'UE du pays.

Néanmoins, la stratégie européenne pour le Mali était unique au moment où elle a été élaborée et mise en œuvre. Pour la première fois, l'UE a établi une approche globale qui comprenait tous les instruments dont l'Union se vantait en tant que promoteur de la paix : une combinaison de méthodes de « soft power », l'inclusion d'acteurs civils et la formation de la police locale – tout ceci afin de doter le Mali des outils nécessaires pour rétablir et maintenir lui-même sa sécurité. Dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), deux missions ont été déployées au Mali : une mission militaire connue sous le nom de Mission de formation de l'Union européenne (EUTM) ; et une mission civile appelée Mission européenne de renforcement des capacités (EUCAP). Il existe également 14 projets financés par l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) et 12 projets du fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (EUTF) d'une valeur de plus de 209,5 millions d'euros, aux côtés d'autres fonds européens de développement² (FED). En outre, il y a un représentant spécial de l'UE (RSUE) pour le Sahel

qui se concentre principalement sur le Mali. À la liste des instruments diplomatiques employés par l'UE au Mali s'ajoutent une délégation diplomatique, un conseiller du RSUE et la présence de l'Office d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (ECHO). Cela fait du Mali le pays comptant le plus grand nombre d'outils opérationnels de paix et de sécurité extérieurs de l'UE.

Avec autant d'instruments utilisés par l'Union sur le territoire du Mali, il est particulièrement important d'examiner l'efficacité de cette approche globale. Est-ce que l'UE s'avère être un promoteur de la paix et un fournisseur de sécurité dans la région ? Telle est la question à laquelle cette dernière partie essaiera de répondre. Elle possède sans aucun doute les moyens d'influencer le déroulement de l'action dans le pays, mais alors que l'UE a pris des mesures significatives et ambitieuses vers l'intégration de ses instruments de prévention des conflits et de maintien de la paix, elle semble manquer d'une stratégie durable pour la stabilité du pays. Lopez (2017) partage ce point de vue lorsqu'elle écrit que l'UE a tendance à prioriser son unité opérationnelle en tant que gestionnaire de crise, tout en négligeant les objectifs durables qui visent la paix ou la stabilité.

L'objectif des missions PSDC civiles et militaires au Mali était d'aider les autorités maliennes à améliorer leur capacité et leur efficacité dans le secteur de la sécurité. Cependant, pour atteindre leur objectif, les deux missions ont dû affronter des difficultés de coordination interne sur le terrain. L'EUTM Mali se concentre sur le développement des forces armées maliennes, tandis que l'EUCAP Sahel Mali se concentre sur la réforme des forces de sécurité intérieure. Afin de faire tous les efforts et d'engendrer des changements tangibles, les deux missions doivent travailler ensemble, avec la délégation de l'UE, vers des objectifs communs conçus pour avoir un impact durable. Malheureusement, les différences d'organisation des deux missions sont devenues le principal obstacle à la réussite d'une coordination civile-militaire. Les missions PSDC civiles sont composées de policiers, de magistrats et de gendarmes. La délégation de l'UE est composée de fonctionnaires qui coordonnent les projets de développement et mènent la diplomatie. Les missions PSDC militaires travaillent avec les chaînes de commandement nationales. Il est, donc, difficile d'obtenir une harmonisation du processus de travail entre elles.

Le but de la mission EUTM, selon le rapport officiel du SEAE, est « d'assister les Forces armées maliennes dans la restauration de leur capacité militaire en vue de leur permettre de mener des opérations militaires visant à restaurer l'intégrité du territoire malien, à réduire la menace des groupes terroristes, et à fournir une assistance militaire à la Force conjointe du G5 Sahel ainsi qu'aux forces armées nationales dans les pays du G5 Sahel » (EEAS, 2021). Toutefois, l'EUTM Mali n'a pas

pour mandat d'intervenir dans les opérations de combat et se limite à des capacités de formation et de conseil.

Au début du processus de la création de l'EUTM, il y avait des divergences entre l'UE et les officiers de l'armée malienne quant aux priorités du soutien militaire. Les positions des autorités maliennes et de l'UE sont parvenues à un consensus et l'idée d'une mission de formation militaire de l'UE a fini par être acceptée par tous. Il fut décidé de former des Groupements spéciaux d'intervention avec des bataillons de 500 à 600 hommes. Le contenu de la formation EUTM est entièrement défensif et non offensif. Au-delà de la formation tactique, on enseignait des modules sur le droit international humanitaire, les droits de l'homme et la protection des civils (Djiré et al., p. 41).

Dès leur formation, les groupements spéciaux d'intervention sont déployés dans des opérations liées à la sécurisation du territoire et de la population, tandis que certains retournent dans leurs bataillons d'origine. Ceux qui sont déployés sur le terrain continuent de recevoir un soutien technique de l'EUTM pour leur permettre d'accéder aux connaissances qu'ils ont acquises au cours de leur formation, s'ils en ont besoin, ainsi que de recevoir des conseils au cas où ils devraient modifier leur stratégie sur le terrain.

En général, les formations EUTM ont joué un rôle important dans l'amélioration du niveau de compétence des soldats. Plusieurs entretiens des auteurs du rapport de recherche « Assessing the EU's Conflict Prevention and Peacebuilding Intervention in Mali » ont révélé, cependant, certaines lacunes dans la structure opérationnelle de la mission. Ils ont conclu que le personnel de l'EUTM aurait dû se concentrer davantage sur l'expertise locale existante et adapter ses formations au contexte malien. En plus, les formateurs n'étaient pas tous également compétents et qualifiés, alors que les procédures fournies par certains États membres participant à la mission étaient différentes et non cohérentes (Ibidem).

L'EUCAP propose par ailleurs des ressources logistiques qui complètent les modules de formation. Il aide la police à numériser les archives et la base de données contenant les informations personnelles. Les services de sécurité ont été équipés d'ordinateurs et de systèmes de stockage de données, ainsi que d'une mise à niveau du système de contrôle biométrique du personnel. Les modules de formation, comparés à ceux conçus dans le cadre de l'EUTM, se concentrent sur la conceptualisation et les approches théoriques. La formation couvre des sujets tels que la gestion et le commandement, l'éthique professionnelle, les droits de l'homme et l'égalité des sexes, les techniques de renseignement, l'intervention professionnelle, la police criminelle, la lutte contre le terrorisme et l'ordre public.

Il s'adresse principalement aux cadres supérieurs et intermédiaires, chaque collaborateur bénéficiant d'une formation individuelle de 100 heures réparties sur 4 semaines.

Pourtant, le personnel de la mission a rencontré certaines difficultés dans son interaction avec la police et l'administration locales ; celles-ci sont la conséquence des barrières linguistiques entre les formateurs non francophones et les agents en formation. Naturellement, de tels obstacles ont un impact sur le processus de prestation des formations et sur leur efficacité. Conformément au même obstacle identifié au sein de l'EUTM, il existe aussi des différences entre les approches que les formateurs adoptent dans la prestation des modules, ce qui conduit à une coordination et à une cohérence insuffisantes dans leur formation pour le personnel malien.

Pour atteindre ses objectifs au Mali, le Conseil a mis en place une cellule de coordination régionale (RCC) au sein de l'EUCAP Sahel Mali, constituée d'un réseau d'experts de l'UE en matière de sécurité intérieure et de défense dans chacun des pays du G5 Sahel. Ces experts de la sécurité intérieure et de la défense collectent des informations sur les questions de sécurité et de défense dans leur pays d'accueil, qu'ils communiquent avec, le cas échéant, des recommandations au chef du RCC. Cela donne davantage de cohérence dans la stratégie plus large pour la région du Sahel et propose des approches adaptées à chacun des pays du G5.

La stratégie pour le Sahel reconnaît que la sécurité et le développement sont interdépendants : l'un ne peut pas être réalisé sans avant tout sécuriser l'autre. La complexité des défis identifiés dans les pays du Sahel exige une réponse régionale et cohérente qui se reflète dans l'approche de l'Union et dans sa collaboration étroite avec les représentants de tous les pays du G5, ainsi que dans ses discussions tant avec les acteurs locaux qu'avec les autres organisations internationales impliquées dans la région, telles que l'ONU, CEDEAO ou l'Union africaine.

Conclusion

Cet article a essayé de répondre à deux questions principales : est-ce que les approches centrées sur le « soft power » et la sécurité humaine peuvent être considérées le fondement de l'engagement de l'UE dans le monde ? L'UE a-t-elle prouvé, par ses missions au Mali, qu'elle pouvait également jouer le rôle de l'acteur promoteur de la paix sur la scène mondiale ?

L'analyse a montré que l'UE, grâce à sa nature sui generis, est tentée d'utiliser des méthodes de « soft power » au détriment du « hard power » chaque fois qu'il

est possible. Elle a montré aussi que les concepts non traditionnels de sécurité, principalement ceux de la sécurité humaine, sont considérés comme la réponse appropriée aux défis apportés par les conflits intraétatiques des années 1990, et qu'au niveau mondial il est important de reconnaître la nécessité d'y avoir une nouvelle approche aux problèmes de sécurité. Au final, l'UE s'est efforcée de s'attaquer, par le biais de ses politiques, aux causes sous-jacentes de l'instabilité et des conflits, et non seulement aux causes ou aux symptômes plus immédiats de la violence. Elle l'a fait en reconnaissant la nécessité d'une approche globale pour une prévention efficace des conflits et le maintien de la paix. Grâce à une combinaison d'instruments tels que le renforcement de l'État, le soutien aux élections, le désarmement, la démobilisation, la réintégration des combattants, la surveillance des droits de l'homme, l'aide humanitaire et la coopération au développement durable (Cameron, 2007), l'UE a prouvé qu'elle détenait le potentiel de devenir un promoteur essentiel de la paix et de la sécurité dans les zones affectées par les conflits à travers le monde. Les instruments de « soft power » et les principes relatifs à la sécurité humaine ne feront que permettre à l'UE d'atteindre ses objectifs.

La stratégie pour le Sahel, puis les deux missions au Mali, ont montré que la première stratégie générale de l'UE pour la région, adoptée en mars 2011, visait à faire converger divers programmes et instruments de politique extérieure vers des objectifs communs. En tant que projet phare du SEAE, la stratégie pour le Sahel fait l'objet d'une grande attention, tant politique que bureaucratique, d'autant plus que l'Union a mis en commun toutes ses ressources disponibles pour répondre à la crise politique du Mali et aux menaces sécuritaires qu'elle fait peser sur la région, voire sur l'UE. Cette organisation est encore en train de développer ses outils d'action extérieure dans les régions fragiles, alors que le Mali a été une sorte de terrain d'expérimentation pour le développement d'une approche globale/intégrée de la prévention des conflits. Cependant, si l'UE veut un jour parvenir à une stabilité durable au Mali, elle doit créer des objectifs politiques et structurels stables au lieu d'une approche de mesures ad hoc. Malheureusement, le climat politique actuel et les mécontentements croissants avec la junte militaire au Mali rendent la stabilité durable dans le pays encore lointaine.

Bien qu'il reste encore des leçons à apprendre de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas dans une crise de sécurité, l'UE s'est engagée sur la bonne voie en rejoignant d'autres acteurs importants de la promotion de la paix (telles que les Nations unies) dans des missions visant à atténuer les souffrances humaines, à apporter aide et assistance aux plus vulnérables, et à prévenir les conflits. L'Union a montré qu'elle pouvait jouer un rôle de stabilisateur, en exportant des valeurs cardinales telles que l'État de droit et les droits fondamentaux, en cherchant à

assurer la cohésion, la stabilité et la démocratie dans les pays tiers, en promouvant le droit international et les solutions multilatérales et en mettant l'accent sur l'importance des liens régionaux, tout en utilisant des méthodes de « soft power » chaque fois que c'était possible.

Bibliographie

- Acharya, A. 2014. Human Security. In : Baylis, J., Smith, S., and Owens, P., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, B. 1983. *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, London: Harvester.
- Cameron, F. 2007. *An Introduction to European Foreign Policy*. Routledge: New York.
- Chitty, N., Ji, L., Rawnsley, G., Hayden, C. 2017. *The Routledge Handbook of Soft Power*, London and New York: Routledge.
- Cologne European Council. 1999. *Annex III - European Council Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence*, 1999. [En ligne] : https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm [consulté le 19 septembre 2021].
- Consolidated version of The Treaty on European Union. 2012. Official Journal of the European Union. [En ligne] : https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/art_2/oj [consulté le 19 septembre 2021].
- Council of the European Union. 2001. *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*. [En ligne] : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9537-2001-REV-1/en/pdf>, [consulté le 19 septembre 2021].
- Directorate-General for External Policies of the Union. 2006. *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, Brussels, European Parliament, 12 September. [En ligne] : https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909notesdp_/sede030909notesdp_en.pdf [consulté le 19 septembre 2021].
- Djiré, M., Sow, D., Gakou, L., Camara, B. 2017. *Assessing the EU's conflict prevention and Peacebuilding interventions in Mali*, Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako.
- Drent, M. E., Zandee, D. H. 2010. *Breaking Pillars. Towards a Civil-Military Security Approach for the European Union*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- EEAS. 2021. *European Union Training Mission in Mali*, 13 January. [En ligne] : https://eutmmali.eu/wp-content/uploads/2021/01/EUTM_Mission_Factsheet_EV2021.pdf, consulté le [consulté le 16 mars 2021].
- European Council. 2004. *Headline Goal 2010, June 2004*. [En ligne] : https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf [consulté le 5 juin 2021].
- European External Action Service (EEAS). 2017. *ESDC: Training for Political Advisors*, 23 février. [En ligne] : https://www.eeas.europa.eu/node/21285_en [consulté le 19 septembre 2021].
- Ferrero-Waldner, B. 2006. « Human Security and aid effectiveness: the EU's challenges », exposé à Overseas Development Institute, Londres, 26 octobre. [En ligne] : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_06_59 [consulté le 19 septembre 2021].
- Helsinki European Council. 1999. *Presidency Conclusions*, Annexes 2-4 - *Report on Non-Military Crisis Management of the European Union*, décembre, [En ligne] : https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm [consulté le 19 septembre 2021].

Human Security Group. 2007. *A European Way of Security*, Madrid, p. 4-5. [En ligne] : http://eprints.lse.ac.uk/40207/1/A_European_Way_of_Security%28author%29.pdf [consulté le 19 septembre 2021].

Jockel, J., Sokolsky, J. 2000-2001. « Lloyd Axworthy's Legacy: Human Security and the Rescue of Canadian Defence Policy ». *International Journal*, vol. 56, no. 1 (hiver), p. 9. [En ligne] : <https://doi.org/10.2307/40203528> [consulté le 19 septembre 2021].

Kagan, R. 2003. *Of Paradise and Power; America and Europe in the New World Order*, New York: Vintage Books.

Krause, K. 2004. Is Human Security 'More than Just a Good Idea?'. In : Brzoska, M., Croll, P. J. (éd.), *Promoting Security: But How and For Whom?*, Bonn International Centre for Conversion.

Lazarou, E. 2018. *Peace and Security in 2018 - Overview of EU action and outlook for the future*, Brussels: European

Lopez, L. 2017. « Performing EU Agency by Experimenting the 'Comprehensive Approach': The European Union Sahel Strategy » *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 35, no. 4.

Manners, I. 2002. *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, Blackwell Publishers.

Martin, M., Kaldor, M. 2010. *The European Union and Human Security: External Interventions and Missions*. New York: Routledge, p. 3-4.

Nye, J. S. 2004. *Soft power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

Post, S. 2015. *Toward a whole-of-Europe approach. Organizing the European Union's and Member States' Comprehensive Crisis Management*. Berlin: Springer.

Tobie, A., Sangaré, B. 2019. *The impact of armed groups on the populations of central and northern Mali: Necessary adaptations of the strategies for re-establishing peace*. Stockholm: International Peace Research Institute.

Tow, W. T., Trood, R. 2000. Linkages between Traditional Security and Human Security. In : Tow, W. T., Thakur, R., Hyun, I. (éd.), *Asia's Emerging Regional Order*, New York: United Nations University Press.

Tuomioja, E. 2009. *The Role of Soft Power in EU Common Foreign Policy*. Berlin. [En ligne] : <https://tuomioja.org/puheet/2009/07/the-role-of-soft-power-in-eu-common-foreign-policy-international-symposium-on-cultural-diplomacy-berlin-30-7-2009/> [consulté le 19 septembre 2021].

Ul Haq, M. 1999. *Reflections on Human Development*. New Delhi: Oxford University Press.

United Nations Development Programme (UNDP). 2005. *Human Development Report*, p. 18-19.

Version consolidée du traité sur l'Union européenne. 2008. *Journal officiel de l'UE*, no. 115. [En ligne]: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12008M003> [consulté le 19 septembre 2021].

Voskopoulos, G. 2021. *European Union Security and Defence: Policies, Operations and Transatlantic Challenges*. Switzerland: Springer Nature.

Notes

1. N.t.: Human security is not a concern with weapons. It is a concern with human dignity. In the last analysis, it is a child who did not die, a disease that did not spread, an ethnic tension that did not explode, a dissident who was not silenced, a human spirit that was not crushed.

2. Selon le site web de l'EU Emergency Trust Fund for Africa, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en