



HAL
open science

La crise ? Quelle crise ?

Yves Buchet de Neuilly

► **To cite this version:**

Yves Buchet de Neuilly. La crise ? Quelle crise ? : Dynamiques européennes de gestion des crises. Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides, La Découverte, pp.270-286, 2006. halshs-00271743

HAL Id: halshs-00271743

<https://shs.hal.science/halshs-00271743>

Submitted on 10 Apr 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Yves Buchet de Neuilly
Université Lille 2 – CERAPS
yves.buchetdeneuilly@univ-lille2.fr

La crise ? Quelle crise ?

Dynamiques européennes de gestion des crises

In Marc Le Pape, Johanna Siméant et Claudine Vidale (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006.

9 septembre 2004. Lors d'une audition devant la Commission des affaires étrangères du Sénat américain, le secrétaire d'Etat Colin Powell déclarait qu'un génocide avait été commis dans la région du Darfour au Soudan¹. Depuis plusieurs mois, la pression internationale s'accroissait sur le gouvernement soudanais pour que les milices janjawids soient désarmées et que cessent les exactions contre les populations sédentaires de cette région. Cette déclaration du chef de la diplomatie américaine était aussitôt l'objet de nombreux commentaires médiatiques, et les journalistes ne manquaient pas de rappeler (à l'instar du ministre soudanais des affaires étrangères) que le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan et l'Union européenne se refusaient encore à employer le terme de génocide pour qualifier les violences perpétrées dans cette région.

Donner une qualification à la crise du Darfour apparaît comme un enjeu d'autant plus important que l'usage de certains termes peut avoir des conséquences en droit international et constitue, au minimum, un moyen de pression à la fois contre l'autorité jugée responsable et sur les autres membres de la communauté internationale. L'administration Bush s'empressait d'ailleurs, le même jour, de préciser que la reconnaissance officielle d'un génocide ne dictait aucune nouvelle action. La charge d'une définition juridiquement plus contraignante était reportée sur le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Depuis des mois, les ONG multipliaient les appels à « l'opinion publique » et aux gouvernements occidentaux, dénonçant les exactions des miliciens armés par le gouvernement soudanais². Et les observateurs internationaux dépêchés par l'Union Africaine, les Etats-Unis ou encore l'Union européenne, étaient sommés, lors des conférences de presse, de rendre compte de l'importance de la crise et des moyens nécessaires à sa résolution.

Et pourtant, à observer de plus près la dynamique d'engagement des gouvernements occidentaux, et plus précisément ici de l'Union européenne, dans la prise en charge de la crise du Darfour, il ne semble pas que ces luttes portant sur la définition de la « nature » des événements soient un enjeu considérable. L'idée qu'une « prise de conscience » de

¹ Stephen Smith, « Les Etats-Unis qualifient de « génocide » les violences dans le Darfour », *Le Monde*, 11 septembre 2004.

² Voir par exemple l'article de Carroll Bogert de l'ONG Human Rights Watch, « SOS Sudan », *The Wall Street Journal*, 26 mai 2004.

l'intensité du drame serait un moteur de l'action politique ne résiste pas à l'analyse. Il serait vain de chercher une corrélation entre l'ampleur « objective » d'une « crise » et le « degré » de mobilisation des gouvernements pour y répondre. Allons même plus loin. On ne peut poser *a priori*, que la caractérisation de la crise soit un enjeu pour les acteurs politiques et les diplomates.

« La question du génocide, ce n'est pas un sujet qui fait débat. Quand on parle du Darfour à l'Union européenne, on parle des questions humanitaires et on parle de cette mission d'observation du cessez-le-feu : comment est-ce qu'on peut aider l'Union africaine à mettre ça en place ? La question de qualifier tout cela de génocide... Aucun Etat membre n'a proposé cette qualification. »³

Les discussions sur les modalités d'intervention (directe ou indirecte) au Darfour, sur la position européenne à l'égard des partis, sur les soutiens, les contraintes et les médiations envisageables, sont menées sur la base d'informations collectées dans les rapports des réseaux diplomatiques, des organisations internationales, des ONG. Bien que dans ces rapports, des jugements soient souvent portés sur l'intensité du drame, cette question reste largement absente des débats propres aux arènes européennes.

La dénonciation, la labellisation de la situation « critique », ne peuvent avoir véritablement d'effet tant qu'elles ne constituent pas, sous cette forme ou sous une autre, un enjeu spécifique dans le champ de l'action diplomatique internationale. Le débat sur l'existence d'un génocide au Darfour est un enjeu d'actualité pour les journalistes, un enjeu politique pour le gouvernement américain, mais n'a pas d'équivalence dans les négociations intra-européennes – alors même qu'à l'été 2004, la question du Darfour occupait les sommets de l'agenda du Comité politique et de sécurité de l'Union⁴.

Pourquoi les décideurs bureaucratiques européens ne débattent-ils pas véritablement des caractéristiques de la « crise » ? D'un point de vue analytique, cette question va au-delà de la seule recherche des modalités d'appropriation et de construction des enjeux en conformation avec les logiques propres au champ de la diplomatie politique européenne. Notre hypothèse est qu'une absence de discussion sur la « nature » de la crise (au-delà de descriptions purement factuelles) est une des conditions de possibilité d'une action européenne. L'intervention européenne n'est pas mue par une définition substantielle de la situation, mais par l'activation d'instruments opérationnels largement tributaire de l'état des échanges de coups dans les concurrences institutionnelles et bureaucratiques⁵.

³ Entretien avec un diplomate de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

⁴ Le COPS (comité politique et de sécurité) est la principale instance décisionnelle de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune). Il est composé d'ambassadeurs permanents basés à Bruxelles, en étroits contacts avec les ministres des affaires étrangères des Etats membres. La Commission européenne, ainsi que le secrétaire général du Conseil – Haut représentant pour la PESC, sont également membres du COPS.

⁵ Sur la notion de « coups », nous renvoyons à l'ouvrage de Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1986. Voir, dans le même sens, le processus de qualification et de dénonciation des événements au Kosovo par les représentants français de Médecin Sans Frontière, comme résultat d'un enchaînement de coups favorisant la publication de leur rapport (Pascal Dauvin « Kosovo : histoire d'une déportation. Ou la chronique d'une prise de parole publique dans une ONG internationale », in Johanna Siméant et Pascal Dauvin (dir.), *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 35-59).

I. Impensé de l'action bureaucratique

L'action politique ou diplomatique n'est jamais proportionnelle, ni même nécessairement connectée, à l'intensité « objective » des violences observées dans une partie du monde. Savoir si au Darfour le gouvernement soudanais et les milices arabes commettent un génocide, est sans doute un enjeu dans les transactions politico-journalistiques, dans les stratégies de communication du gouvernement américain, dans ses négociations avec le secrétaire général de l'ONU, mais n'est pas l'objet d'un débat diplomatique interne à l'Union européenne. En cela le Darfour n'est pas une exception, car il ne semble pas non plus qu'un tel débat ait eu lieu au cours de la prise en charge diplomatique européenne d'évènements dramatiques antérieurs, au Kosovo, au Proche Orient, dans la région des Grands Lacs, ou ailleurs. D'un point de vue pratique, dans les champs diplomatiques et militaires, il semblerait même contre-productif de s'interroger sur les traits caractéristiques (ou même l'existence) de la « crise », officiellement prise en charge dans le cadre d'une opération. Plus généralement, les acteurs de la gestion civile et militaire des crises n'ont pas à s'interroger sur l'objet même de leur travail (la « crise »), mais sont en revanche contraints de consacrer beaucoup d'énergie à façonner les moyens dont ils disposent pour agir. En d'autres termes, pour le haut fonctionnaire de la politique européenne de sécurité extérieure, la question est moins de savoir ce qu'il gère, que de définir les instruments à l'aide desquels il gère quelque chose.

A. La non qualification des crises

Des questions qui peuvent sembler simples donnent parfois des réponses tout à fait inattendues. Au cours des entretiens menés à Bruxelles à l'été 2004 pour la réalisation de cette contribution, toutes les personnes que nous avons interrogées ont été amenées à répondre à la question suivante : « *vous êtes au cœur de l'organisation européenne de gestion des crises. Alors pour vous qu'est-ce qu'une crise ?* » La réaction immédiate et systématique fut de manifester d'abord un peu d'hésitation et d'embarras : « *Par crise ? Bon, oui c'est une bonne question...* ». Puis les réponses divergent, et sans que l'échantillon permette de monter trop vite en généralité, la tendance était pour les militaires de tenter une définition « technique », « substantielle » ou « objective » de la « crise », tandis que les diplomates proposaient une définition procédurale et d'un certain point de vue, plus sociologique.

« Il y a crise, commence un membre du comité militaire de l'Union européenne, lorsque les fonctions sociales essentielles ne sont plus remplies. J'entends par fonctions sociales, toutes celles qui tendent vers la vie et la survie de l'homme. Lorsque par exemple, l'individu n'a plus à manger, lorsque les individus se tuent entre eux, lorsque la situation géographique (par exemple dans le cadre de catastrophes naturelles) font que l'homme n'a plus de quoi vivre, ou il est écrasé sous des immeubles. Et que ce point en particulier entraîne des crises multiples. On a des crises politiques, des crises morales. Notre idée, enfin l'idée de l'Union européenne, c'est de maintenir l'homme vivant. Et la crise, c'est lorsque les conditions pour maintenir cet homme vivant sont compromises en raison justement du pourrissement du lien social... Alors notre idée, avec les instruments de gestion de crise, c'est que dans un premier temps on tape,

pour éteindre le feu, pour arrêter le cycle de la violence, donc on frappe un coup. Et ensuite de rétablir les conditions de la normalité et que les liens sociaux se rétablissent et que les gens puissent vivre ensemble de manière autonome. »⁶

Le problème d'une telle définition, comme nous le verrons par la suite, est qu'elle est très largement déconnectée de la réalité des opérations de gestion de crise de l'Union européenne. On aurait pu s'attendre néanmoins, dans une logique de l'action pratique essentialiste ou « typificatrice », à ce qu'un certain nombre de « critères » soient identifiés pour justifier l'intervention de l'Union européenne. Mais la définition que donne le diplomate de la crise coupe court à toute illusion de ce point de vue :

« Pour moi c'est simple, c'est politique. Est une crise une situation qui a été défini comme crise par le Conseil ou par le COPS. Pour moi il n'y a pas de définition juridique. Pour moi, n'importe quoi peut être une crise. »⁷

Le constat opéré par ce diplomate en poste à Bruxelles depuis la création du comité civil de gestion des crises, paraît d'autant plus évident que la dernière opération civile de gestion de crise de l'Union européenne pouvait difficilement être considérée comme la prise en charge d'une crise, même par les acteurs responsables de sa mise en œuvre :

« On fait une opération de gestion civile des crises en Géorgie. Est-ce qu'il y a vraiment une crise en Géorgie ? Alors il y a une crise en Ossétie du Sud et en Abkhazie, mais ce n'est pas là qu'on fait la mission, c'est à Tbilissi. Il n'y a pas de crise objectivement. Cette mission en fait, même si elle s'inscrit dans la gestion civile des crises, pourquoi est-ce qu'on la fait là ? Parce que c'est très politique, c'est la volonté d'apporter notre soutien au nouveau gouvernement géorgien dans ses réformes et de l'apporter vite, avec des personnels de très haut niveau, des magistrats de très haut niveau, pour avoir une espèce d'impact chirurgical alors que l'impact des instruments communautaires traditionnels c'est plus de la médecine à long terme, si on veut. Donc on a utilisé l'instrument « gestion civile des crises ». Mais objectivement ce n'est pas une crise. Une crise, c'est un conflit. Mais pour moi c'est simple. Si le Conseil décide que c'est une crise, c'est une crise. »⁸

Il n'est donc ni nécessaire, ni même souhaitable de questionner le lien entre les motifs explicites de l'intervention (soutien politique au nouveau gouvernement géorgien) et l'existence d'une crise (que l'on pourrait supposé constituer la raison d'être de la bureaucratie de gestion de crise). Comme on le voit ici, l'action bureaucratique (diplomatique et/ou militaire) est avant tout la résultante de l'activation d'instruments plus que la recherche de la compétence au regard des paramètres de la situation.

⁶ Entretien avec un membre du Comité militaire de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

⁷ Entretien avec un membre du Comité civil de gestion de crises de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

⁸ Entretien avec un diplomate de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

B. La compétence définie par l'action instrumentale

La gestion des crises, ce n'est pas la prise en charge de « crises » mais l'utilisation d'instruments de gestion de crise (finalement, qu'il y ait crise ou non). C'est l'instrument qui permet de construire un domaine de compétence. Plutôt que de délimiter les frontières de l'espace d'intervention bureaucratique à l'aide d'une définition « substantielle » de la crise, les acteurs élaborent un répertoire d'action, de procédures, des concepts :

« Le travail du groupe c'est d'abord un travail un peu de concept, d'élaboration des concepts européens dans ce domaine là. Avec, depuis 2003, les opérations qui ont commencé. Il y a maintenant trois : dans le domaine civil, il y a deux opérations de police et une opération état de droit. Et maintenant, depuis quelques temps, le groupe étend un peu son champ au-delà des quatre domaines qui avaient été identifiés à Feira⁹. Par exemple en ce moment, il y a toute une réflexion sur les mission de monitoring, du type de la mission EUMM¹⁰ dans les Balkans et de ce qui se fait aussi au Soudan / Darfour. C'est un petit peu compliqué ce qui vient de se passer au Soudan. En fait on a envoyé des observateurs de l'Union européenne, mais dans la structure de l'Union africaine. Ce n'est pas vraiment une opération de l'Union européenne. Là, les groupes à Bruxelles ont un peu servi plutôt de lieu de mise en commun des experts, mais tout ça c'est sous l'égide de l'Union africaine. Donc il y a de plus en plus de monitoring, donc le CIVCOM¹¹ commence à s'intéresser à cette priorité là, en plus de « police », « Etat de droit », etc., qui étaient identifiés au départ. »¹².

Les compétences se construisent et se distribuent dans des dispositifs opérationnels, dans des instruments, dits de gestion de crise, de l'Union Européenne. Le champ d'action s'élargit, lorsqu'on a recours à un nouveau type de mission (ici le monitoring). Pour prendre part aux actions politiques de sécurité extérieure de l'Union européenne, il est donc nécessaire, soit d'intervenir dans les processus d'activation de ces instruments, soit de disposer de ses propres outils. C'est ce que les services de la Commission ont bien compris lorsqu'ils ont imaginé en 1999 le règlement créant un mécanisme de réaction rapide¹³, ou lorsqu'ils ont requalifié, recadré, toute une panoplie d'instruments déjà anciens et disponibles¹⁴ pour s'adapter aux nouvelles données de l'espace bureaucratique européen (en particulier l'expansion du champ sécuritaire consécutif au développement des capacités militaires autonomes de l'Union européenne entre 1999 et 2003 et au rééchelonnement des priorités politiques des gouvernements européens dans les mois qui ont suivi les attaques d'Al Quäida contre les Etats-Unis le 11 septembre 2001).

Le nouveau mécanisme de réaction rapide (MRR) était accueilli avec réserve par plusieurs délégations des Etats membres. *« L'idée est bonne. [...] C'est vrai que le MRR est rapide.*

⁹ Lors du Conseil Européen de Feira (juin 2000), quatre domaines d'intervention de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) en matière de gestion civile des crises ont été officiellement identifiés (police, Etat de droit, administration civile, protection civile).

¹⁰ European Union Monitoring Mission.

¹¹ Comité civil de gestion des crises.

¹² Entretien avec un membre du Comité civil de gestion des crises de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

¹³ Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil du 26 février 2001 portant création d'un mécanisme de réaction rapide (JOCE L 57 du 27/02/2001, p. 5-9).

¹⁴ European Commission Conflict Prevention Unit, *Civilian Instrument for Crisis Management*, Avril 2003.

Maintenant, dans l'utilisation qui en est faite – ça c'est le point de vu d'un Etat membre – on est pas convaincu. On ne comprend pas quelles sont... On n'est pas consulté. C'est la Commission qui choisit. A un moment donné elle va informer un groupe qu'elle fait ceci ou cela. On n'est pas consulté. Il y aurait des endroits peut-être où le MRR nous paraîtrait très utile à nous, Etats membres, et il n'est pas utilisé et puis on voit apparaître une fiche un jour, au COPS, nous disant que voilà, il y a tant de millions qui ont été débloqués pour tel projet. Enfin on ne comprend pas très bien la logique. »¹⁵

Par le biais de l'innovation instrumentale, la Commission européenne affirmait sa compétence dans le champ de la sécurité extérieure. Elle se conformait dans le même temps aux exigences de rapidité propres au champ de la diplomatie politique. Mais si l'utilisation de cet instrument suscitait des réactions parfois hostiles, c'est parce qu'il était souvent, aussi, un coup dans l'enchaînement des actions bureaucratiques.

La troisième opération civile de la PESD, en Géorgie, placée sous la rubrique « Etat de droit », consistait pour l'Union européenne à envoyer sur place une douzaine de magistrats. « Et puis, à peine les discussions sur cette possibilité avaient-elles commencées en avril, que PAF !! En mai on voit apparaître le MRR qui propose également une mission sur l'Etat de droit, pas exactement les mêmes thèmes, et qui recrute aussi quatre magistrats. On l'a un peu mal pris, nous Etats membres, parce qu'on l'a pris comme une réponse de la Commission à une opération qu'elle considérait comme peut-être marchant sur ses plates bandes – une opération PESD dans le domaine de l'Etat de droit. Donc une espèce de réplique, justifiée par une espèce de bataille institutionnelle et pas forcément par des besoins. Donc voilà... On n'est pas absolument convaincu par l'utilisation qui est faite du MRR. »¹⁶

C'est ainsi que dans une région de Géorgie où officiellement aucune véritable « crise » n'était constatée, deux opérations européennes sécuritaires d'urgence ont été initiées coup sur coup : l'une dans le cadre de la PESD, l'autre dans le cadre du MRR.

Dès lors que la crise ne constitue pas en elle-même (ni sur le plan « substantiel », ni comme enjeu de lutte de définition) le moteur de l'action européenne, comment expliquer l'activation d'un instrument de gestion de crise sur un terrain ou sur un autre ? L'intervention européenne sur la scène internationale procède certainement de la combinaison d'une pluralité de facteurs qu'il est bien entendu impossible d'appréhender systématiquement dans le cadre de cette contribution. On insistera ici sur un aspect toutefois essentiel, comme en témoigne l'exemple de la Géorgie, et trop souvent négligé : les dynamiques bureaucratiques.

¹⁵ Entretien avec un diplomate de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

¹⁶ Entretien avec un membre du Comité civil de gestion des crises de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

II. Transactions bureaucratiques et interventions européennes extérieures

Comment expliquer l'engagement d'une action de politique étrangère ? Il est aisé de formuler des hypothèses à partir de l'un ou l'autre des nombreux cadres théoriques disponibles en science politique. En ce domaine, les approches dominantes dans le champ scientifique anglo-saxon, néo-réalistes, néo-libérales, ou même constructivistes, ont tendance à privilégier l'acteur étatique, unifié et personnifié par le décideur politique central, soumis éventuellement à des pressions (intérêts organisés, « opinion publique », ONG)¹⁷. La littérature portant sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne suit globalement cette inclination, optant pour une approche très monolithique des Etats membres et des institutions supranationales¹⁸. Pourtant, comme le souligne Brian White, même s'il est rassurant de croire que ce sont les dirigeants gouvernementaux qui définissent les objectifs de politique étrangère et prennent les décisions importantes qui n'ont plus qu'à être mécaniquement appliquées par le personnel d'exécution, la réalité échappe largement à un tel schéma¹⁹. Dans les systèmes de gouvernement hautement bureaucratisés, la formulation et la mise en œuvre des actions de politique étrangère sont largement tributaires des contraintes qui pèsent sur ceux qui sont en charge de les préparer et de les opérationnaliser. Graham Allison a depuis longtemps insisté sur l'importance des routines organisationnelles et des transactions bureaucratiques²⁰. Mais ses travaux ont été pour l'essentiel critiqués et largement sous-exploités. Sans doute sa démarche est-elle plus coûteuse ; empiriquement, parce que l'objet devient plus complexe et l'information plus difficile d'accès, et « socialement », entre autre, parce que le terme de « bureaucrate » est bien souvent connoté négativement.

Le propos n'est pas ici d'ignorer l'action, parfois décisive, des ministres et des chefs d'Etat ou de gouvernement, mais de ne pas sous-estimer l'impact des jeux bureaucratiques sur la politique étrangère. Après tout n'est-il pas logique de s'intéresser à ce qui pèse sur les logiques d'action de la très grande majorité de ceux qui opérationnalisent au quotidien cette politique. Les diplomates, les militaires, occupent des positions dans des champs d'action publiques et agissent en fonction de ce que sont et font les autres acteurs de ces champs²¹. La hiérarchie politique n'est pas le seul moteur de leurs actions. Ils n'attendent pas chaque jour des instructions claires et précises des ministres pour agir. Ce sont même eux qui, au contraire, proposent aux ministres des options politiques, suggèrent les instruments, formulent les stratégies et, avec un peu d'expérience, aiguillonnent le « choix » politique :

¹⁷ Pour des éléments de synthèse voir par exemple Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 303-330 ; Stefano Guzzini et Sten Rynning, « Réalisme et analyse de la politique étrangère », in Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris Presses de Sciences Po, 2002, pp. 33-57.

¹⁸ Pour des ouvrages récents, voir Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Oxford, Polity, 2003 ; Roy H. Ginsberg, *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001 ; ou, avec quelques nuances, Michael E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

¹⁹ Brian White, « Diplomacy », in John Baylis and Steve Smith (eds), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 317-330.

²⁰ Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, 1999.

²¹ Pour des développements en ce sens, voir Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005.

« Le concept de gestion de crise est porté devant l'instance de décision qui va l'approuver et dire : « maintenant proposez moi des options ». Pourquoi a-t-on cette phase d'option ? Tout simplement pour faire en sorte que le politique garde – je vais être un tout petit peu politiquement incorrect – garde l'illusion que c'est lui qui prend la décision. Donc on va lui fournir des options stratégiques pour lui dire « si vous voulez obtenir cet effet, vous avez le choix entre ça, ça et ça ». Mais l'instance de préparation, non seulement lui propose des options, mais aussi les hiérarchise et lui dit « celle-là c'est la meilleur, celle là est moins bonne, celle là est moyenne, celle est carrément mauvaise ». Donc vous voyez il y a déjà de la part de la technocratie une influence directe sur le politique. »²²

L'insistance, tacite dans la plupart des analyses, à gommer les jeux bureaucratiques, à responsabiliser les responsables et déresponsabiliser les « exécutants », ne change rien à la réalité empirique. Les dynamiques bureaucratiques comptent, et en temps « ordinaire », elles comptent beaucoup. Bien entendu, lorsqu'il est question de soutenir ou non les Etats-Unis dans leur intervention militaire en Irak, les hommes politiques sont au premier plan. Mais en l'occurrence, au niveau européen, il ne se passe pas grand-chose, hormis des discussions et quelques déclarations. En revanche, lorsqu'une initiative concrète est lancée, comme en Géorgie, au Soudan ou en République démocratique du Congo, les dispositifs institutionnels et les dynamiques bureaucratiques jouent un rôle qui ne peut pas être négligé. Comme on peut le voir dans les exemples qui vont suivre, le moteur de l'action, l'intérêt à agir ou l'*illusio*²³ du bureaucrate (diplomate, militaire, financier...) a bien souvent parti liée aux actions de ses collègues, de ses voisins, de ses concurrents dans les champs bureaucratiques et organisationnels de l'action extérieure.

L'Europe militaire, l'Europe de la gestion des crises se construisent dans un espace international déjà très organisé et bureaucratisé. Les nouveaux comités, les nouveaux organes doivent trouver leurs marques, consolider et définir leurs positions, nécessairement en relation à d'autres organisations (comme l'ONU ou l'OTAN) et d'autres services administratifs (dans les ministères nationaux ou à la Commission européenne). L'extension de la PESC, l'institution de la PESD génèrent nécessairement des attentes ou des craintes et s'appuient aussi sur elles. Cette position relative de l'Europe se joue et se teste dans les premiers usages de ses nouveaux instruments civils et militaires. Dans cette conjoncture de poussée institutionnelle, l'impact des tensions, des concurrences ou des soutiens bureaucratiques et organisationnels est encore plus visible. Des clivages émergent ou sont réactivés, au niveau international, dans les relations entre l'Union européenne et d'autres organisations, en particulier l'ONU et l'OTAN, au niveau européen, entre les Etats membres, entre ces derniers et la Commission, entre secteurs et corporations.

²² Entretien avec un membre du Comité militaire de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004. On ne traitera pas ici de la question, scientifiquement justifiée, de l'adéquation entre la perception qu'ont les hauts fonctionnaires de leur rôle et de leur impact sur les processus décisionnels et la réalité effective de leur « influence ». Il nous suffit ici de considérer que leurs sentiments n'apparaissent ni infondés ni illusoire. Et comme le montrent les observations développées ici, les options qu'ils proposent au politique ne sont pas seulement le produit de leurs anticipations de ce que les politiques voudraient entendre.

²³ Sur les notions de champ et d'*illusio*, voir notamment Pierre Bourdieu (avec Loïc Wacquant), *Réponse. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, 1992.

A. Emerger comme organisations internationales de gestion de crises

L'ONU est incontestablement l'une des principales arènes de gestion multilatérale des conflits internationaux. Mais depuis l'effondrement du bloc soviétique, le secrétariat général des Nations-Unies se plaint régulièrement de la désaffection des membres de la charte qui ne mettraient pas suffisamment de casques bleus à sa disposition. C'est dans ce contexte que les responsables des opérations de prévention des conflits et de maintien de la paix ont vu avec méfiance l'avènement d'une capacité de projection militaire autonome de l'Union européenne. *« Ils ont pris l'UE comme étant un instrument destiné à capter les moyens qu'on mettait à la disposition des Nations Unies au profit de l'Union européenne, et ce faisant, en quelque sorte, en lui donnant une dimension d'organisation de maintien de la paix, au même titre que l'ONU, en prenant, en quelque sorte, ses prérogatives politiques. Ce malentendu a subsisté sensiblement de 2001 jusqu'en 2003 »*²⁴.

Les craintes des hauts fonctionnaires de l'ONU se sont brusquement dissipées à la suite de l'opération ARTEMIS de l'Union européenne en République Démocratique du Congo. Entreprise à la demande des Nations Unies, l'opération ARTEMIS devait notamment préparer la venue d'une mission de l'ONU. *« Elle a été très efficace sur le terrain, parce que, d'abord effectivement la qualité des troupes européennes est meilleur que la plupart des troupes qui sont sous casque bleu et surtout elles ont des règles d'engagement qui leur permettent d'aller beaucoup plus loin. Elles n'ont pas besoin d'appeler Bruxelles avant de tirer un coup de feu. Donc en fait, à Bunia, elles sont arrivées et elles ont vraiment changé la donne et quand la MONUK est arrivée trois mois après, elle a pu s'installer sans problème. Les Nations Unies, à partir de ce moment là, ont vu avec beaucoup d'intérêt la PESD en se disant que cette expérience pourra être renouvelée. »*²⁵

La méfiance laissant place à l'opportunité, l'Union européenne était alors perçue comme une ressource. Lorsque de nouveaux troubles ont agité la République Démocratique du Congo, *« le reflex du DPKO²⁶ a été d'appeler le Secrétariat Général du Conseil ici pour tâter un peu le terrain, pour voir si éventuellement on ne pouvait pas refaire la même chose. Ce n'était pas du tout notre intention. [...] Maintenant on se trouve dans la situation suivante, c'est que les Nations Unies sollicitent l'Union européenne, et à la limite, trop. Parce que la PESD ce n'est pas non plus un instrument pour préparer les missions des Nations Unies. Bon, au Congo on y a répondu favorablement, on répondra sans doute favorablement ailleurs, mais pas non plus de manière systématique. »*²⁷

L'intervention européenne en relation avec l'ONU est ainsi tributaire à la fois des sollicitations du département des opérations de maintien de la paix à New York et d'un accord sur les modalités d'articulation des responsabilités entre les deux organisations. *« Autrement dit, nous sommes prêts à accepter la sous-traitance pour des opérations, mais*

²⁴ Entretien avec un membre du Comité militaire de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

²⁵ Entretien avec un membre du Comité civil de gestion des crises de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

²⁶ Department of Peacekeeping Operations.

²⁷ Entretien avec un membre du Comité civil de gestion des crises de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

nous ne sommes pas prêt à recevoir le commandement direct des Nations Unies. Vous voyez l'idée. »²⁸

La dynamique des échanges bureaucratiques entre l'Union européenne et l'OTAN est encore d'avantage au cœur de la construction institutionnelle de la PESD. Sans trop développer cette question ici, on peut rappeler simplement qu'en avril 1999, en pleine crise du Kosovo, les chefs d'Etats européens et nord américains étaient parvenus à un accord historique d'inter-opérabilité entre l'UE et l'OTAN. Cet accord reprenait au profit de l'Union européenne les engagements pris au Conseil de Berlin du 3 juin 1996 par l'OTAN au bénéfice de l'UEO (arrangements dit « Berlin plus »). Cet accord devait mettre fin, dans les grands principes, à des années de difficiles négociations politiques et bureaucratiques entre les représentants américains, soutenus par les gouvernements européens « atlantistes » et les représentants des gouvernements les plus favorables à l'émergence d'une capacité militaire européenne autonome²⁹. Un tel accord politique global n'est certainement pas sans effet. Mais il serait illusoire de croire qu'il met un terme aux clivages et aux divisions qui ont rendu si difficile sa négociation. Il ne fait pour l'essentiel que déplacer les tensions sur un autre terrain. Ici comme ailleurs, la mise en œuvre de l'accord est l'occasion de le renégotier par le menu.

En Bosnie, où l'Union européenne a lancé une opération de police en janvier 2003³⁰, « on a des problèmes d'autonomie avec l'OTAN, c'est-à-dire que l'OTAN met le nez dans nos affaires et profite de cette pression du temps et de l'autre côté, on a ces problèmes du positionnement de la fonction police dans le système – entre autres, il y a aussi les problèmes de chaînes de commandement, tout un tas... Et tout ça, bien évidemment, ce n'est pas écrit dans « Berlin plus » et ce qu'on essaie de faire c'est d'avoir une interprétation différenciée de Berlin plus... Le texte de base ne dit rien. Parce que quand on l'a fait on ne se posait pas la question.... Avec maintenant des lectures des fois... Et carrément même des fois des divergences de traduction. »³¹

Dans cette concurrence avec l'OTAN, les acteurs de la PESD bénéficient du répertoire d'action bien plus large de l'Union européenne : *« l'OTAN n'est qu'une organisation militaire. Autrement dit, elle ne peut apporter de solution que sur le plan militaire. L'Union européenne elle, est capable à la fois d'apporter la solution militaire, mais elle apporte derrière tout ce qui va avec, c'est-à-dire des instruments civils de crises pour arriver à la normalité et des instruments normaux de gestion de crise, qui sont des instruments du premier pilier (les aides structurelles, etc.), qui vont permettre, une fois que la normalité est rétablie, de lancer le développement du pays où la crise s'est déroulée. »³²* Seulement, ces instruments européens sont loin d'être regroupés dans les seules mains des responsables de la gestion des crises de la PESD. L'activation de cette palette de ressource est là encore tributaire de nombreux clivages internes à l'Union européenne³³.

²⁸ Entretien avec un membre du Comité militaire de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

²⁹ Communiqué public à l'issue du sommet de Washington du 24 avril 1999 sur les dispositions « Berlin plus », (<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm>)

³⁰ Opération MPUE.

³¹ Entretien avec un membre de la délégation française auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

³² *Ibid.*

³³ A propos des clivages structurant la dynamique institutionnelle de la politique étrangère européenne, nous renvoyons à notre livre, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Ed. Economica, décembre 2004.

B. Emerger comme dispositif européen

L'un des plus puissants clivages structurant les champs de l'action publique européenne oppose les représentants de la Commission aux délégations des Etats membres. Le renforcement de la PESC et l'avènement de la PESD ont été clairement perçus par une majorité des fonctionnaires et membres de la Commission, plus ou moins directement concernés par ces domaines, comme un risque accru de perdre le contrôle d'une partie des actions extérieures européennes. L'administration supranationale rivale, le Secrétariat général du Conseil, avec à sa tête le Haut représentant pour la PESC, s'imposait comme le lieu incontournable de conciliation et de gestion des ces nouvelles formes d'action européennes. Pour la plupart des gouvernements, il était exclu d'associer pleinement la Commission à des opérations militaires. A défaut de pouvoir investir ce terrain, la Commission se tournait vers l'aspect civil de la gestion des crises, devenu l'enjeu central des tensions bureaucratiques. L'exemple déjà évoqué, de l'opération menée en Géorgie à l'aide du mécanisme de réaction rapide contrôlé par la Commission est pleinement révélateur de l'importance de ces concurrences institutionnelles dans l'initiative de politique étrangère. Il est loin d'être isolé. Les opérations de police en Macédoine ont été également le lieu d'un investissement bureaucratique concurrentiel :

« Encore aujourd'hui, au COPS, on était en train de parler d'un problème de coopération terrible qu'il y a entre PROXIMA³⁴, qui est donc l'opération de police PESD, et les projets de la Commission en matière de réforme du ministère de l'intérieur. La Commission a mis en place une opération qui a pris beaucoup de retard, avec le gros inconvénient que PROXIMA, voyant que la Commission n'y arrivait pas, a pris une partie de ses prérogatives. Et je ne vous dis pas le bazar que ça fait. Parce que la Commission ne veut pas parler à PROXIMA. [...] Et puis il y en a qui ne sont pas allés par quatre chemins. Le Secrétariat a bien dit : « un de nos gros problème c'est la coordination entre ce que fait la Commission d'un côté et ce que fait PROXIMA de l'autre. ». »³⁵

Géorgie, Macédoine... Les premiers théâtres d'opérations européennes ont été traversés par cette dynamique concurrentielle. A la suite de l'opération ARTEMIS, l'Union européenne a été sollicitée par les Nations Unis pour mettre en place une action de police en République Démocratique du Congo. Des membres de l'unité de police du Secrétariat du Conseil se sont rendus sur place, avec des représentants de la Commission. A la suite de leurs rapports, les diplomates ont envisagés une mission PESD dans le domaine de la police. « Il y a eu une bagarre institutionnelle entre la Commission et le Conseil et la Commission a fini par emporter le morceau en disant : « cette mission dans le domaine de la police, c'est essentiellement de la formation et ça je sais faire. J'en ai déjà fait. J'en ai peut-être pas fait de cette manière là, mais je sais, donc je prends tout en charge et en plus, moi, à la différence de ce que vous allez faire dans le deuxième pilier, je finance tout, avec les fonds du FED ». Donc ça c'est fait. Et là, on commence à regretter, nous Etats membres, parce que les Nations Unies par exemple nous disent : « Attendez, ça fait un an que vous nous dites que vous allez

³⁴ Dans le cadre des accords d'Ohrid de 2001, une opération de police de l'Union européenne, baptisée PROXIMA, a été lancée le 15 décembre 2003 (<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=584&lang=fr&mode=g>).

³⁵ Entretien avec un membre du Comité militaire de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

*prendre en charge une unité de police intégrée à Kinshasa de 1000 hommes et pour l'instant vous êtes toujours en train de construire le bâtiment pour faire la formation ».*³⁶

Sous l'effet des dynamiques bureaucratiques se créent des opportunités. La Commission a d'autant plus de poids dans la gestion de crise qu'elle peut puiser dans les budgets. Et cette disponibilité de crédits financiers génère des effets d'aubaine pour les acteurs de la PESD :

*« Au départ, la Commission avait de l'argent sur le FED et en partant de la constatation, excellente d'ailleurs, de Monsieur Solana, qui consiste à dire que tant qu'il n'y a pas la sécurité, il ne peut pas y avoir de développement, et bien la Commission a dit : « nous allons consacrer un peu d'argent pour assurer la sécurité en Afrique dans le cadre du FED ». Donc on a ce qu'on appelle la facilité de paix. C'est une décision qui a été prise au mois de septembre, octobre l'année dernière et qui met un certain nombre de millions d'euros à la disposition des opérations de maintien de la paix en Afrique. Et on a décidé que cette facilité de paix serait opérationnelle à partir de mai 2004 et la première chose qu'on a essayé de faire, c'est de trouver un endroit où on pouvait dépenser cet argent et on a trouvé le Darfour. Donc on fournit une douzaine de million d'euros au Darfour dans le cadre de cette facilité de paix. »*³⁷

Cet exemple montre clairement, à nouveau, comment les cheminements que prend l'action européenne peuvent être bien éloignés d'un schéma linéaire et rationnel de « prise de conscience » d'une « crise » et de recherche des moyens pour la résoudre. L'enchaînement des coups crée des opportunités que saisissent les acteurs pour des raisons différentes et parfois bien éloignées de la « crise » elle-même³⁸.

L'action européenne est également tributaire de divergences entre Etats membres. Les réserves de la plupart des représentants français à l'égard de l'OTAN sont bien connues, de même que le soutien systématique qu'accorde la grande majorité des britanniques à cette organisation. *« Chacun essaie d'introduire ses éléments, à n'importe quel moment. Il y a des fois où il y a des oppositions, des remarques ou des commentaires qui ne sont pas très pertinentes dans le sujet. »*³⁹

Dans les arènes bureaucratiques, tous ces clivages, toutes ces concurrences prennent la forme de luttes d'interprétation, de discussions sans fin sur les termes à utiliser, sur leur signification : *« Une des divergences les plus caractéristiques c'est Nice. Lorsqu'on parlait tout à l'heure de duplication. L'un des principes de l'Union européenne c'est d'éviter les duplications pour être plus efficace. Il est marqué en anglais « to avoid unnecessary duplication » et en français on parle des duplications inutiles. Vous voyez, il y a une différence entre les duplications qui sont non nécessaires et celles qui sont inutiles. Il peut y avoir des duplications qui peuvent être utiles mais pas nécessaires. Comment déterminer qu'une duplication est nécessaire. C'est ce qu'on appelle des ambiguïtés constructives. Avec le*

³⁶ Entretien avec un diplomate de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

³⁷ Entretien avec un membre du Comité militaire de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

³⁸ Voir par exemple Pascal Dauvin et son usage du modèle de l'« anarchie organisée » de James March (« Kosovo : histoire d'une déportation... », *art. cit.*, p. 53 et suiv.)

³⁹ *Ibid.*

problème bien entendu qu'on se renvoie à la figure : « no, it's unnecessary duplication ». J'ai vu de véritables joutes autour de cette traduction. »⁴⁰

Pour l'observateur extérieur qui serait peu au fait des lourds enjeux de pouvoir qu'elles comportent, ces interminables discussions de vocabulaires peuvent apparaître comme un exemple criant de lenteurs et de gaspillage de temps et d'énergie de la bureaucratie, de bavardages inutiles et jargonnants. Pourquoi passer autant de temps à ergoter sur un mot, alors qu'il est urgent d'agir.

Les clivages corporatistes (ou, plus précisément, sectoriels) pèsent également lourdement sur la construction des capacités européennes et la définition des opérations. En Allemagne, par exemple, les diplomates, à l'instar des dirigeants politiques, sont généralement favorables à une certaine autonomie de l'Union européenne à l'égard de l'OTAN lors d'opération de sécurité extérieure. En revanche, les militaires ont tendance à privilégier l'OTAN, *« parce que l'OTAN c'est le nec plus ultra pour l'officier allemand. C'est l'endroit où les plus brillants arriveront au sommet, puisqu'ils peuvent être DSACEUR⁴¹, donc vraiment prendre une dimension extraordinaire. Sur un plan strictement corporatiste, l'OTAN c'est une fin en soi. En conséquence de quoi lorsqu'il s'agit de faire rentrer l'OTAN et qu'il n'y a pas de politique pour leur dire « écoutez... », on les voit revenir au galop. Les britanniques, c'est un peu la même chose. Mais eux, leurs rapports de forces internes sont un peu différents et puis ils ont une véritable complicité... Nous, par exemple, le ministère de la défense est très soumis, voir instrumentalisé, par le ministère des affaires étrangères. Le ministère des Affaires étrangères est plus puissant. Il est plus proche du président et surtout il bénéficie naturellement de pignon sur rue dans la PESD puisqu'il n'y a pas, à proprement parler, de Conseil des ministres de la défense. »⁴²*

Ces dynamiques bureaucratiques corporatistes peuvent également expliquer l'absence d'engagement européen ou le désintérêt pour l'arène européenne, tactiquement peu rentable. C'est ainsi, en parti, parce qu'elle accaparée par d'autres concurrences sur d'autres terrains, que la gendarmerie française délaisse la PESD : *« La gendarmerie se fout de l'Europe. Heureusement qu'il y a des gens qui de temps en temps lui disent : « votre avenir est là dedans les gars » et qu'on envoie des impulsions dans le système pour leur dire : « voilà ce qu'on devrait dire ». Mais pour vous donner une petite idée, à partir du mois de septembre, il n'y aura plus de gendarme dans l'ensemble PESC-PESD. [...] Plutôt que de se préoccuper de l'Europe, la gendarmerie préfère se préoccuper de son conflit larvé avec la police en France. »⁴³*

⁴⁰ Entretien avec un membre de la délégation française auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

⁴¹ Deputy Supreme Allied Command Europe.

⁴² Entretien avec un membre de la délégation française auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2004.

⁴³ *Ibid.*

*
* *

Esquissés rapidement ici, les clivages bureaucratiques et organisationnels sont manifestement multiples et très largement moteurs des initiatives et des conceptions de l'action défendues par les différents protagonistes. L'intervention de l'Union européenne sur la scène internationale n'est pas seulement et pas nécessairement dictée par l'impulsion des « décideurs » politiques, même si encore une fois, ces derniers pèsent également et parfois de manière puissante dans le processus décisionnel. L'intervention de l'Union européenne n'est pas non plus une réaction à une « crise », qui serait clairement identifiée comme telle, et dont l'émergence suffirait à activer les dispositifs européens de gestion de crise. Ce que montre l'observation, c'est que la notion même de « crise » est finalement très accessoire dans l'opérationnalisation des instruments de gestion de crise. Ce n'est pas parce qu'il y a une crise qu'il est nécessaire d'intervenir et lorsque l'on intervient il n'y a pas nécessairement de crise (quand bien même pourrait-on définir « objectivement » ce que serait une crise). La « crise » est une sorte de présupposé tacite qu'il n'est pas nécessaire (et qu'il serait même risqué) d'interroger.

Dès lors, analytiquement, on ne peut expliquer ce qui pourrait rendre une « crise » « extrême » (ou nécessitant une action d'urgence), par la situation des destinataires de l'aide militaire ou civile. Il est nécessaire de concentrer son attention sur les producteurs de l'action. Pour ceux qui souhaitent pousser l'administration à agir – et sur le plan opérationnel concret, ce niveau est généralement décisif, car l'allocation des ressources et la définition de l'univers du possibles sont largement des produits de l'action bureaucratique – il est nécessaire de peser sur les intérêts à agir qui sont étroitement liés à des intérêts de position dans la dynamique des échanges bureaucratiques.