

La Responsabilité de Protéger et l'Union européenne

Oxfam International
Mars 2008

1. Aboutissements à ce jour

En 2005, les Etats membres de l'UE ont été à la pointe d'une initiative diplomatique couronnée de succès qui a abouti à ce que le Sommet Mondial des Nations Unies accepte la *"responsabilité... d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité"*. En amont de ce Sommet, les Etats de l'Union Européenne avaient travaillé étroitement avec les membres de l'Union Africaine, dont l'Acte Constitutif avait consacré leur non indifférence à ces crimes de masse. Ce succès diplomatique constitua une étape importante dans le partenariat en devenir entre l'Europe et l'Afrique sur les questions de paix et de sécurité.

Le soutien des membres de l'UE à la Responsabilité de Protéger (R2P) s'inscrivait dans le prolongement d'un des principaux objectifs de la Stratégie Européenne de Sécurité (SES) approuvée en 2003, à savoir celui de contribuer à construire *" un ordre international fondé sur un ensemble de règles [et] à défendre et à développer le droit international"*. La Responsabilité de Protéger des Etats membres venait ainsi en appui de leurs obligations existantes, en même temps qu'elle en découlait, de garantir le respect du Droit International Humanitaire à travers le monde (en tant qu'Etats parties aux Conventions de Genève).

Les Etats membres de l'UE répercutaient également ainsi l'analyse de la SES selon laquelle *"L'Europe doit être prête à assumer sa part dans la responsabilité de la sécurité internationale et de la construction d'un monde meilleur...[parce qu'] à l'ère de la mondialisation, les menaces lointaines peuvent être aussi préoccupantes que les plus proches"*. Depuis ce moment, en effet, il est devenu de plus en plus clair que les crimes de masse sur lesquels se concentre la R2P peuvent alimenter le terrorisme, la fragilité des Etats¹ et les conflits régionaux que la SES avait identifiés à raison parmi les principales menaces pour l'UE. Le cercle vicieux de tueries, viols, déplacements forcés et autres crimes de guerre contre des civils peut nourrir la peur et l'hostilité qui entretiennent les conflits, du Moyen-Orient à la RDC.

Depuis 2003, l'UE a déployé 16 missions en appui à des gouvernements nationaux et d'autres organisations régionales pour réduire des conflits. Elle a développé un Partenariat Stratégique avec l'UA, avec un important _ quoique dans la pratique insuffisant et discontinu _ soutien financier à sa force au Darfour, et vient

¹ En 2003, "la déliquescence" des Etats était le terme employé, et c'est celui-ci qui a été utilisé dans la SES

d'approuver son premier Plan d'Action qui prévoit d'accroître le soutien à l'architecture de Paix et de Sécurité de l'UA en 2008-2010.

L'UE a déjà prouvé qu'elle pouvait jouer un rôle des plus utiles pour limiter les conflits et protéger les civils. En 2007 et 2008, au beau milieu de l'indifférence internationale, elle a fait montre de sa réelle volonté d'apporter une réponse à la crise au Tchad. Dans le même temps, le caractère hésitant de sa réponse et sa difficulté à accompagner les ressources militaires d'EUFOR des efforts diplomatiques nécessaires pour s'attaquer aux causes structurelles de la crise politique au Tchad montrent tout le chemin qu'il reste à accomplir avant que l'UE ne parvienne à réaliser effectivement son potentiel en matière de contribution à la protection des populations civiles des crimes de masse dans le monde.

2. Défis actuels

Ainsi que la SES l'établissait en 2003, « *si nous voulons contribuer à la hauteur de notre potentiel, nous devons être davantage actifs, plus cohérents et plus capables* ». Sur ces trois plans, les progrès n'ont été que mitigés.

L'UE doit désormais réaliser son potentiel, avec une priorité plus grande accordée à la protection des civils, afin de :

- S'attaquer aux menaces issues des conflits régionaux et du terrorisme souvent alimentés par les crimes de masse
- Démontrer aux citoyens européens et au monde que l'UE a une véritable valeur ajoutée dans la défense des valeurs européennes liées aux Droits de l'Homme et au Droit International Humanitaire à travers le monde
- Développer son rôle en tant qu'acteur politique mondial _ plutôt qu'en restant à la traîne dans un monde multipolaire dans lequel la Chine, l'Inde et d'autres sont en train de développer leur propre rôle

Afin de tirer le meilleur de ce potentiel, il y a trois grands défis à relever :

A) Des réponses à des crises spécifiques qui soient plus actives et robustes :

D'abord, il demeure un écart majeur entre la politique en la matière et la façon dont elle est mise en oeuvre. En 2005, les membres de l'UE ont été des leaders au niveau mondial dans l'élaboration de cet "*ordre international basé sur le Droit*" en contribuant à faire déboucher le débat international autour de la Responsabilité de Protéger. Cependant, ils n'ont pas encore su capitaliser sur ce succès, échouant ainsi à obtenir le meilleur impact de potentielles réponses européennes coordonnées, apportant une implication diplomatique et financière parfois hésitante dans le cadre de crises majeures, et développant des initiatives majeures en Europe (à l'instar des "battlegroups") dont l'utilité semble avoir été des plus limitées jusqu'à présent.

- Les gouvernements du Sud en général devraient avoir la volonté et la capacité d'assumer leur Responsabilité de Protéger. Ce n'est que parce que

beaucoup d'entre eux n'ont pas cette capacité que l'UE a un rôle si vital à jouer pour construire cette capacité.

- L'UE a octroyé plus de 500 million d'euros à l'AMIS, la mission de l'UA au Darfour ; cependant, le caractère sporadique et à court terme de ce financement a constitué une difficulté pour l'AMIS dans sa capacité à planifier à plus longue échéance ou à s'équiper de façon adéquate. En outre, aucune formation n'a été dispensée à l'UA sur la façon de se plier aux exigences administratives de ce financement, causant ainsi de la frustration et d'importants délais.

En outre, l'UE ne s'est pas opposée avec suffisamment de force aux obstacles posés par le Gouvernement du Soudan au déploiement du successeur de l'AMIS, la MINUAD. Ces difficultés, couplées à beaucoup d'autres au-delà du ressort de l'UE, ont contribué à précipiter le déclin de la capacité de la mission de l'UA à effectivement protéger les civils, ainsi qu'à affaiblir la confiance que l'UA avait placée dans le principe R2P.

- Bien que les premiers "battlegroups" de l'UE aient été opérationnels à partir de janvier 2007, il n'y a jamais véritablement eu de discussion sérieuse quant à leur éventuelle utilisation tandis que les Etats membres de l'UE peinaient et tardaient à rassembler les troupes à envoyer au Tchad en 2007 et 2008. Dans le même temps, aucun Etat membre ne contribue substantiellement en troupes aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

B) Davantage de cohérence et de consistance dans l'utilisation des outils de l'UE

Ensuite, on constate une incapacité continue à faire le lien entre les différents instruments de protection des civils. Cela pourrait cependant constituer la principale valeur ajoutée de l'UE _ en tant que principal pourvoyeur d'aide au monde et en tant qu'acteur développant une politique extérieure et de sécurité commune.

Quand les Etats membres ont accepté leur Responsabilité de Protéger, celle-ci visait autant à contribuer à prévenir qu'à arrêter les crimes de masse déjà en cours. A cet égard, la R2P s'inscrivait dans le cadre du concept déjà largement accepté de sécurité humaine : non seulement nous devrions nous concentrer sur la sécurité des individus et des communautés, en plus de celles des Etats ; mais en outre nous devrions nous attaquer à la pauvreté, aux inégalités et aux autres injustices de long terme qui mettent en péril les Droits Humains et augmentent les risques de conflit violent.

En Novembre 2007, les Etats membres de l'UE ont reconnu le besoin de promouvoir de plus grandes synergies entre les outils de développement et de sécurité et se sont engagés à améliorer la cohérence, l'efficacité et la visibilité des politiques extérieures de l'UE et de renforcer les synergies entre eux². En pratique, cependant, de nombreux débats actuels (dont la question de l'augmentation des

² Conclusions du Conseil, 2831^{ème} Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures, 19th-20th Novembre 2007

dépenses de Défense des Etats membres) sont menés sans aucune référence à d'autres types d'instruments. A l'avenir, il est vital qu'une approche plus cohérente permette d'intégrer les politiques et la pratique, les avancées dans un domaine politique en particulier devant prendre en compte son impact dans d'autres domaines, s'assurant ainsi que les progrès dans le domaines de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune et dans la Politique Européenne de Sécurité et de Défense sont en cohérence avec des objectifs vitaux de développement et les principes humanitaires.

C) Maintenir la primauté des objectifs de développement et l'indépendance de l'action humanitaire

Enfin, alors que l'UE s'efforce d'améliorer son efficacité en tant qu'acteur mondial, elle doit être attentive à le faire de façon à maintenir le caractère impartial de l'aide humanitaire et garantir l'objectif central de réduction de la pauvreté de l'aide au développement. Il y a de nombreux changements proposés dans le cadre du Traité de Lisbonne, notamment la fusion des rôles de Haut Représentant et de Commissaire aux Relations Extérieures, ainsi que la création d'un Service européen pour l'Action Extérieure, qui devront être suivis et évalués de près afin de garantir que les valeurs fondamentales précédentes sont respectées.

3. Opportunités à venir

Il est maintenant temps d'agir véritablement selon la logique de la PESC et de la PESD, qui veut que les Etats membres sont plus forts quand ils agissent ensemble, y compris plus fort pour assumer leur Responsabilité de Protéger. Il est grand temps d'affirmer clairement que la capacité de l'UE à assumer sa R2P constitue un des objectifs centraux de la PESC et de la PESD, et d'expliquer en détail ce que cela signifie dans la pratique.

L'UE devrait :

- . Dans le cadre de la révision de la SES en 2008, exprimer clairement qu'elle a un rôle vital à jouer dans la mise en oeuvre de la Responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de l'épuration ethnique et des crimes contre l'humanité - et en faire un objectif central de la PESC et de la PESD. Cela devrait aider à définir l'agenda de la période et à déterminer le contenu de la politique extérieure de l'UE, alors que le nouveau Haut Représentant et le Service européen pour l'Action Extérieure apporteront davantage d'unité à différents instruments encore divisés aujourd'hui entre la Commission et le Conseil.
- . au cours de la mise en oeuvre du Traité de Lisbonne, concevoir des mécanismes qui garantissent que la création d'un poste de Haut Représentant à la "double casquette" et la mise en place d'un Service européen pour l'Action Extérieure n'auront pas de conséquences négatives sur l'espace politique dévolu au développement d'une action humanitaire européenne qui soit indépendante et

centrée sur les besoins.

- . D'ici la fin de 2008, définir des étapes spécifiques, quantifiées et limitées dans le temps afin de renforcer d'ici 2010 l'architecture de Paix et de Sécurité de l'UA, y compris en rendant complètement opérationnels le Système Continental d'Alerte Rapide de l'UA, le Groupe des Sages ainsi que les composantes militaires de la Force Africaine d'Alerte.
- . Adopter le Code de Conduite de l'Union Européenne en matière d'exportation d'armements en Position Commune, afin d'en faire un instrument juridiquement contraignant
- . S'assurer d'une approche équilibrée pour accroître les ressources pour tous les instruments indispensables au respect de la R2P. Les Etats membres ne devraient pas augmenter les budgets de la Défense de façon isolée, indépendamment du besoin plus global d'augmenter la capacité de l'UE d'utiliser ses instruments politiques, diplomatiques, civils et militaires, commerciaux et de développement afin de prévenir les crimes de masse.
- . Définir des plans d'action spécifiques, quantifiés et limités dans le temps qui montreront comment les Etats membres augmenteront leur Aide Publique au Développement à hauteur de 0,7% de leur Produit Intérieur Brut indépendamment de tout accroissement des dépenses de défense.
- . Faire dépendre toute nouvelle dépense de défense :
 - . Du financement d'un nouvel instrument de l'UE (ou d'un Instrument de Stabilité largement revu à la hausse) pour soutenir le travail de l'UA en matière de paix et de sécurité, ainsi que les programmes similaires de gouvernements nationaux au Sud (y compris la Réforme du Secteur de la Sécurité ; le désarmement, la démobilisation et la réintégration, etc.). Ce financement devrait être additionnel à la Facilité de Paix africaine et à toutes les dépenses de l'UE en matière humanitaire et de développement, afin que ces budgets ne soient pas utilisés pour financer des opérations de soutien de la paix.
 - . D'étapes et d'échéances précises afin de surmonter l'incapacité actuelle de l'UE à générer rapidement les troupes et matériels pour des crises comme le Tchad, y compris en affinant la doctrine déterminant la façon dont les "battlegroups" pourraient effectivement être utilisés en faveur de la protection des populations civiles³.
 - . Du développement d'une doctrine aux niveaux de l'UE et des Etats membres qui permette d'opérationnaliser un mandat de protection des civils au sein des règles d'engagement adoptées pour toutes les missions concernées.

³ En s'appuyant sur l'analyse des lacunes et faiblesses des capacités de l'UE, notamment celles relevées dans le Catalogue des Progrès 2007