

ADAPTATION, PROJECTION, CONVERGENCE ?

L'eupéanisation de la défense et l'intervention militaire EUFOR Tchad/RCA

Antoine Rayroux

L'Harmattan | « Politique européenne »

2011/2 n° 34 | pages 201 à 230

ISSN 1623-6297

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2011-2-page-201.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.
© L'Harmattan. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

ADAPTATION, PROJECTION, CONVERGENCE ?

**L'eupéanisation de la défense et l'intervention militaire
EUFOR Tchad/RCA¹**

En appliquant le concept d'eupéanisation à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE, cette recherche postule que l'articulation de la PSDC avec les politiques de défense des États membres procède d'un mouvement simultané de projection et d'adaptation des politiques nationales. Une étude comparative de l'engagement français et irlandais dans l'intervention militaire EUFOR Tchad/République centrafricaine illustre cette logique d'eupéanisation, qui consiste pour la France à inscrire sa politique de sécurité en Afrique dans un cadre multilatéral, et pour l'Irlande à renoncer à certains éléments constitutifs de sa neutralité.

Adaptation, projection, convergence?***Europeanisation of defense and the EUFOR Chad/CAR Intervention***

This research applies the concept of Europeanisation to the EU Common Security and Defense Policy (CSDP) in order to argue that the latter's articulation with member states' defense policies stems from a simultaneous move of projection and adaptation of national policies. This logic of europeanisation is illustrated by a comparative study of French and Irish involvement in the military intervention EUFOR Chad/Central African Republic: While France increasingly places its security policy towards Africa in a multilateral framework, Ireland is giving up parts of the constitutive elements of its neutrality policy.

¹ Cette recherche a initialement fait l'objet d'une communication présentée lors du Quatrième congrès des associations francophones de science politique (Grenoble, septembre 2009). Je remercie Eric Remacle, Frédéric Mérand et deux évaluateurs de la revue pour leurs précieux commentaires sur les précédentes versions de ce papier.

Introduction

Une dizaine d'années après son lancement, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) fait partie intégrante du paysage quotidien de l'UE, comme en témoigne la place qu'ont occupé les questions de politique étrangère, de sécurité et de défense lors des négociations sur le projet de traité constitutionnel puis sur le traité de Lisbonne. Depuis 2003, date de la première intervention PSDC (EUPM en Bosnie-Herzégovine), vingt-quatre opérations civiles et/ou militaires ont été initiées par l'UE, soit un peu plus de trois par an en moyenne². Si la majorité de ces interventions reste modeste, prêtant ainsi le flanc aux critiques qui voient dans la PSDC un plus petit dénominateur commun (Gordon, 1997 ; Rynning, 2005), chacune d'entre elles résulte de fait d'une décision établie au consensus par vingt-six États membres de l'UE³. Une telle culture du consensus est ancrée de longue date dans la pratique européenne de la politique étrangère commune (Nuttall, 1992 ; Regelsberger, Schoutheete et Wessels, 1997), et elle trouve dans les organes décisionnels de la PSDC – Comité politique et de sécurité (COPS), Comité militaire de l'UE (CMUE), État-major de l'UE (EMUE) – un prolongement logique (Duke, 2005). Ces divers comités intergouvernementaux, et les groupes de travail qui préparent leurs rencontres en amont, sont au cœur de l'élaboration de la PSDC au quotidien.

En dépit de ces créations organisationnelles, la défense européenne reste intergouvernementale et relativement peu institutionnalisée en comparaison des politiques communautaires (Irondele, 2009). Son dynamisme incite cependant à poser la question de l'eupéanisation des politiques de défense des États membres. Le postulat de départ est que cette formulation d'une nouvelle politique européenne et l'apprentissage qui en résulte influencent à divers degrés « grands » comme « petits » États européens, actifs ou non sur la scène internationale, atlantistes, eupéanistes, neutres, dans l'évolution de leurs politiques de défense respectives. L'Europe est un élément parmi d'autres qui contribue à la multilatéralisation de la politique étrangère (Charillon, 2002).

² État des lieux en décembre 2010. Site Internet du Conseil de l'UE, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=fr> (consulté le 22 décembre 2010)

³ Le Danemark dispose d'une clause de retrait sur les questions de défense et ne participe pas aux missions PSDC.

Dans son acception la plus large, l'eupéanisation est le processus par lequel l'élaboration de politiques au niveau européen crée des nouveaux modes de pensée, des nouvelles normes et croyances, des règles formelles et informelles qui s'institutionnalisent, et qui font en retour réagir les modes de pensée et d'action au niveau national et les font s'adapter en conséquence (Featherstone et Radaelli, 2003). L'eupéanisation est donc un processus continu d'adaptation des politiques nationales qui à la fois résulte de l'émergence de nouveaux modes de gouvernance européens et contribue à leur donner forme.

Cette première définition, volontairement large, est révélatrice de l'ambiguïté conceptuelle du phénomène, résumée dans un débat qui oppose les partisans d'une approche *top down* de l'eupéanisation aux partisans d'une approche *bottom up* (Featherstone et Radaelli, 2003). Concept à la mode, l'eupéanisation court le risque de « dilution » (Weisbein, 2008), de perte de sens, son utilisation abusive et pas toujours justifiée tendant à le vider de sa pertinence analytique.

Parler d'eupéanisation dans le domaine de la sécurité et la défense n'a rien d'évident en raison du faible niveau d'intégration et du caractère relativement récent de la PSDC. Sécurité et défense étant traditionnellement des domaines réservés de l'État, sensibles en termes de souveraineté et d'intérêt national, elles sont *a priori* le domaine politique par excellence rétif au changement induit par l'intégration européenne. Il suffit ici de rappeler la définition webérienne de l'État moderne, faisant du monopole de la contrainte physique légitime une condition de l'existence de l'État. Une première partie de la réflexion consistera donc à clarifier, d'un point de vue théorique, le lien entre eupéanisation et politiques de défense, et à en légitimer l'usage.

Si l'on considère que l'élaboration de la PSDC se fait par la pratique davantage que par un fort volontarisme institutionnel, l'accent doit alors être mis sur les opérations de gestion de crise de l'UE, ces opérations étant vues comme une matérialisation concrète d'une éventuelle eupéanisation de la défense. Partir d'un *outcome* de la PSDC doit permettre d'illustrer les logiques d'eupéanisation à l'œuvre dans la PSDC et les limites d'un tel cadre conceptuel. Ce choix méthodologique est ici appliqué à travers une analyse de l'opération militaire EUFOR Tchad/République centrafricaine (ci-après EUFOR ou EUFOR Tchad/RCA), qui s'est déployée du 28 janvier 2008 au 15 mars 2009. Mandatée par les Nations unies (résolution 1778 du 25 septembre 2007 du Conseil

de sécurité des Nations unies), cette intervention militaire de transition est venue en appui à la MINURCAT (Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad), « afin notamment d'améliorer la sécurité des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, de faciliter les opérations de secours humanitaire et de créer les conditions propices aux efforts de reconstruction et de développement engagés dans ces régions », selon l'action commune du Conseil qui l'a initiée (Conseil de l'Union européenne, 2007).

EUFOR Tchad/RCA présente plusieurs intérêts dans la perspective qui est défendue ici : premièrement, en faisant participer 23 États membres de l'UE au quartier général de l'opération, et 19 États (dont trois non UE) sur le terrain, elle est l'intervention militaire PSDC la plus « européenne » déployée à ce jour⁴. Nonobstant le faible degré d'engagement concret d'un certain nombre de ces pays, EUFOR Tchad/RCA semble donc à première vue illustrer la capacité croissante de l'UE à s'engager collectivement dans des opérations plus contraignantes et délicates (Mérand et Rakotonirina, 2009). Deuxièmement, l'EUFOR répond avant tout à une demande et à une initiative de la France (*Le Monde*, 2007). En raison de la forte contribution française à la mission – la moitié du total des soldats, soit 1 800 sur environ 3 500 au plus fort de l'opération – et des liens qui unissent la France au Tchad et à la République centrafricaine, anciennes colonies, l'intervention conforte potentiellement les arguments d'essence réaliste selon lesquels la PSDC serait avant tout le reflet des intérêts des États membres les plus puissants (Helly, 2008). Troisièmement, la participation de plusieurs pays neutres de l'UE (Autriche, Irlande, Suède, Finlande) nuance cependant l'idée d'une intervention franco-centrée qui ne serait qu'une manifestation supplémentaire d'une politique néocolonialiste en Afrique subsaharienne. En particulier, l'Irlande s'est fortement impliquée, en fournissant la deuxième contribution en nombre de soldats (environ 450), et surtout en assurant le commandement de l'opération.

Partant de ces observations préliminaires, la présente analyse se focalise sur les cas de la France et de l'Irlande, ce qui permet de doubler l'enjeu théorique – l'eupéanisation de la défense – d'un enjeu empirique : comment expliquer que ces deux pays, qui incarnent des modèles de politique de sécurité et de défense très divergents – en matière de capacités,

⁴ Les trois États non UE sont l'Albanie, la Croatie et la Russie.

de vision de la PSDC, de priorités de politique étrangère – unissent leurs efforts dans un cas comme l'EUFOR Tchad/RCA? L'argument développé est que l'intervention au Tchad et en Centrafrique est précisément le résultat d'un processus d'eupéanisation entamé auparavant par la France et l'Irlande. L'EUFOR apparaît alors comme un résultat de ce que l'eupéanisation de la défense, processus en cours, est susceptible de produire. Dans le cas présent, l'adaptation des politiques nationales de défense consiste pour la France à inscrire la gestion sécuritaire de son « pré carré » africain dans un cadre multilatéral, pour des raisons de légitimation et de coûts, et pour l'Irlande à renoncer à certains éléments constitutifs de sa posture traditionnelle de neutralité, afin de prendre activement part à la PSDC.

La recherche s'appuie notamment sur les travaux de Bastien Irondelle (2003) et de Ben Tonra (2001b) concernant l'eupéanisation des politiques de défense de la France et de l'Irlande respectivement. Tout en illustrant et confirmant certaines conclusions de ces deux auteurs, la présente contribution prétend les mettre à jour en y incluant l'expérience de la gestion collective des crises comme élément de renforcement de l'eupéanisation. Les recherches de B. Irondelle et de B. Tonra sont en effet toutes deux antérieures aux premières interventions militaires de l'UE.

Après un rappel théorique des enjeux spécifiques liés à l'eupéanisation de la défense, nous évoquerons l'engagement français et irlandais au sein d'EUFOR Tchad/RCA, avant de revenir sur les spécificités de chacun de ces deux États en matière de politique de sécurité et de défense, puis de conclure sur l'eupéanisation de ces politiques nationales respectives dans le cadre de l'EUFOR.

Analyser la PSDC sous l'angle de l'eupéanisation

Au sein des théories de l'intégration européenne, la PESC/PSDC ne fait plus aujourd'hui exception à la diversité des approches proposées (Rosamond, 2000; Schwok et Mérand, 2009). La structuration progressive de la PSDC incite un nombre croissant d'auteurs à considérer que cette dernière ne relève plus d'une logique strictement intergouvernementale, et que les explications de type rationalistes (réalistes ou libérales) qui y sont associées sont par conséquent insuffisantes dès lors que l'on souhaite considérer l'ensemble du phénomène (Smith, 2004;

Tonra, 2003). L'eupéanisation constitue un de ces cadres de réflexion alternatifs, dont il convient cependant de définir plus clairement les contours si l'on souhaite l'appliquer aux questions de défense.

Définitions et défis méthodologiques de l'eupéanisation

En dépit des débats et controverses autour du concept d'eupéanisation, certaines définitions se sont imposées comme des points de référence. Deux d'entre elles, souvent reprises dans la littérature, fournissent un bon point de départ à l'analyse. La première, plus ancienne et plus large, est donnée par Ladrech : « [L'eupéanisation est] un processus qui réoriente la direction et la forme des politiques dans la mesure où les dynamiques politiques et économiques de la Communauté européenne deviennent partie intégrante de la logique organisationnelle des politiques et du processus décisionnel nationaux » (Ladrech, 1994). La seconde, plus récente, est fournie par Radaelli : « [l'eupéanisation renvoie] aux processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de "façons de faire", de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier temps définis et consolidés au niveau européen, puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national » (Radaelli, 2004a).

Trois enseignements, qui structurent le débat sur l'eupéanisation, peuvent être tirés de ces deux définitions. Premièrement, l'eupéanisation est selon les termes employés un « processus », une dynamique. Cette dynamique dépend des acteurs impliqués, des dimensions politiques concernées, des moteurs et des résistances potentiels. L'eupéanisation doit donc être vue comme un phénomène irrégulier et non nécessairement linéaire, ce qui en fait un concept plus restreint que la simple intégration communautaire ou la convergence (Featherstone et Radaelli, 2003). Deuxièmement, Tanja Börzel et Thomas Risse démontrent que l'eupéanisation suppose comme condition nécessaire de sa concrétisation un degré d'inadaptation (*misfit*) entre le niveau domestique et le niveau européen, entre les politiques nationales traditionnellement suivies et la politique européenne mise en œuvre (Börzel et Risse, 2000). C'est cet écart qui crée les pressions adaptatives motrices de l'eupéanisation, à supposer qu'il existe au niveau domestique des acteurs

et institutions susceptibles de répondre favorablement à ces pressions. Troisièmement, et c'est le cœur problématique du sujet, l'eupéanisation n'est donc pas *a priori* un phénomène exclusivement *top down* : comme on le voit notamment à la lumière des travaux de T. Börzel et T. Risse, si l'eupéanisation est en partie un processus descendant d'imposition de nouvelles normes et pratiques, la définition au niveau européen de ces normes et pratiques et leur mise en œuvre au niveau national supposent un travail d'adaptation, d'ajustement, de négociation de la part des acteurs nationaux, dont l'interaction contribue elle aussi à définir ces normes et pratiques (Cowles, Caporaso, et Risse, 2001 ; Weisbein, 2008). En somme, le plus petit dénominateur commun sur lequel les différents auteurs s'accordent définit l'eupéanisation comme un « processus de changement continu, interactif et mutuellement constitutif liant le niveau national et le niveau européen, lors duquel les réponses des États membres au processus d'intégration rétroagissent au sein des institutions européennes et processus politiques européens et vice-versa » (Radaelli, 2000). Dans cette perspective interactive, l'eupéanisation n'est donc pas un simple phénomène d'adaptation passive des politiques nationales, et les politiques européennes ne s'imposent pas uniformément aux États membres.

Cette définition présente cependant une importante difficulté méthodologique : comment distinguer alors les causes et les effets de l'eupéanisation, les politiques européennes émergentes comme variable dépendante ou comme variable indépendante ? Alors que cette problématique reste sans réponse dans une partie de la littérature sur l'eupéanisation, elle est au cœur des réflexions des tenants d'une approche plus sociologique de l'intégration européenne. Parmi ces derniers, la réflexion méthodologique de Sabine Saurugger mérite qu'on s'y attarde (Saurugger, 2005). Prenant acte, à partir d'une revue de la littérature, de ce que l'eupéanisation est un phénomène marqué par l'interdépendance complexe et qui inclut à la fois des processus d'« *uploading* » et de « *downloading* », S. Saurugger propose deux solutions méthodologiques : dans un premier temps (l'ordre chronologique est important), comparer sur les moyen et long termes la situation d'acteurs issus de différents contextes nationaux *avant* leur participation à la politique européenne considérée, afin d'aborder les spécificités de chacun dans la façon d'intégrer cette nouvelle politique et d'évaluer en retour la façon dont cette participation les a affecté ; dans un second temps, introduire des variables test, à travers un raisonnement

contrefactuel, pour étudier le comportement de ces acteurs en dehors du cadre de l'UE. Ces deux méthodes rendent possible une mesure empirique des changements liés à l'eupéanisation, et une distinction entre ces derniers et des changements induits par d'autres variables explicatives (domestiques ou internationales) (Saurugger, 2005). La deuxième étape correspond à la dimension plus sociologique de la recherche, qui réintroduit dans l'analyse les acteurs, leurs pratiques et interactions, la façon dont ils se mobilisent, afin de mettre en évidence leur rôle dans les changements liés à l'Europe (Checkel, 2007; Guiraudon et Favell, 2000; Saurugger *et al.*, 2008). La présente recherche se limite à la première étape, qui permet de montrer l'impact différencié des dynamiques de projection des préférences nationales et d'adaptation des politiques nationales dans les cas français et irlandais. À la suite de la démarche proposée par S. Saurugger, la sélection de ces deux pays s'inscrit dans une logique comparative des cas les plus différents (*most different systems design*): choisir deux cas comparables mais très différents l'un de l'autre afin de mettre en lumière les variations liées à un même phénomène (Lijphart, 1971; Przeworski et Teune, 1970).

En conclusion, notre réflexion s'inscrit dans la lignée des travaux de Reuben Wong sur l'eupéanisation des politiques étrangères des États membres de l'UE, dans lesquels il en identifie trois dimensions: adaptation, projection, convergence (Wong, 2005). L'adaptation est un processus de réaction et ajustement de l'État, la projection correspond davantage à la dimension stratégique de l'eupéanisation, et la convergence des identités et intérêts s'opère plutôt sur le long terme, à travers l'émergence d'une identité européenne de politique étrangère en parallèle des identités nationales. C'est cette distinction analytique que nous suivons ici, et qui fait de l'eupéanisation un phénomène à expliquer plutôt qu'un concept explicatif ou un cadre théorique (Radaelli, 2004b).

Spécificités de l'eupéanisation appliquée à la défense

Les questions de sécurité et de défense fournissent un éclairage sur les enjeux conceptuels de l'eupéanisation mis en avant jusqu'ici. Les limites de la convergence trouvent par exemple une illustration dans les recherches qui portent sur l'émergence d'une éventuelle culture stratégique européenne (Giegerich, 2006; Meyer, 2006). Ces recherches, si elles montrent les évolutions stratégiques nationales que le développement de

la PSDC entraîne, insistent également sur la résistance des cultures de sécurité nationale dans les différents pays considérés. Cette dynamique de résistance nationale a d'ailleurs été largement identifiée et documentée par de nombreuses recherches dans le champ des relations internationales (Katzenstein, 1996). Plus généralement, la PSDC se prête fort bien à une analyse dialectique mettant en évidence les phénomènes simultanés de projection des préférences nationales et d'adaptations nationales, ce d'autant plus que l'eupéanisation y est, dans ce cas, un phénomène plus diffus que dans la majorité des autres domaines politiques de l'UE (Gross, 2009).

Deux éléments étayaient cette idée : premièrement, la PSDC reste intergouvernementale et faiblement institutionnalisée, contribuant à faire de l'eupéanisation dans ce secteur un phénomène peu formalisé et donc moins contraignant au niveau domestique (Irondele, 2003). Deuxièmement, la thèse du « *misfit* » (Börzel et Risse, 2000), au cœur des pressions adaptatives qui pèsent sur les États membres, est moins applicable dans le cas de la PSDC, car il n'existe pas dans ce secteur un modèle spécifiquement européen qui servirait de point de référence par rapport auquel les politiques nationales auraient à s'adapter (Major, 2005). Cette spécificité de la défense tient à la difficulté, mentionnée en introduction de cet article, de déléguer ne serait-ce que partiellement la souveraineté à l'Europe dans un domaine qui en dernier ressort consiste en un pouvoir de donner la mort en mobilisant des soldats à travers le monde. Certes, on assiste depuis les années 1990 à une convergence du format des armées autour des standards militaires de l'OTAN, mais ce rapprochement ne met pas fin à la prégnance des spécificités stratégiques et doctrinales nationales.

À titre d'illustration de cette intégration limitée dans le secteur de la sécurité et la défense, donnons ici brièvement l'exemple de la Stratégie européenne de sécurité de 2003, document supposé servir de feuille de route à l'UE sur la scène internationale (Conseil de l'Union européenne, 2003). Eric Remacle comme André Dumoulin suggèrent, à la lecture du document, que celui-ci se contente de fixer des orientations très générales qui laissent une grande marge d'interprétation aux acteurs nationaux, ce qui explique en bonne partie que cette Stratégie ait pu être adoptée unanimement, certes après avoir été retravaillée (Dumoulin, 2005 ; Remacle, 2004). Cependant, là où E. Remacle croit y voir un document finalement proche de la stratégie de sécurité américaine, insistant

sur les nouvelles menaces ou la relégitimation de l'usage de la force y compris préventivement si besoin, A. Dumoulin l'analyse au contraire comme une réaffirmation par l'Europe du refus de mettre au premier plan l'usage de la force militaire, à tel point que l'on peut difficilement parler de stratégie dans le cas de l'UE. Ces différentes grilles de lecture démontrent elles aussi la liberté dont jouissent les acteurs nationaux lorsque l'on aborde les questions de défense commune.

Par conséquent, cette faible institutionnalisation incite empiriquement à se pencher sur les phénomènes de socialisation et d'apprentissage qui résultent de l'interaction croissante entre les acteurs qui prennent part à l'élaboration de la PSDC. En l'absence d'institutions centrales fortes, les échanges entre gouvernements se font plus directs. D'une part, cela favorise la projection à l'échelle européenne des préférences nationales, et d'autre part, c'est à travers ces échanges que les croyances et attentes des différents acteurs sont susceptibles d'être progressivement amendées, entraînant alors une reconfiguration de la structure normative de l'ensemble du système (Major, 2005).

La volonté de s'attarder sur le positionnement de la France et de l'Irlande dans le cadre d'EUFOR Tchad/RCA répond à ces différentes considérations, l'intervention militaire étant ici vue comme une expérience d'interaction sociale au cours de laquelle les deux États et leurs représentants à la fois projettent leurs préférences nationales – préalablement orientées par leurs cultures de sécurité spécifiques – et s'adaptent afin de satisfaire aux besoins d'une prise de décision puis d'une gestion de crise collectives. Il peut être utile ici de rappeler le rôle central que joue le COPS, par ailleurs principal organe de consultation et de négociation entre États membres en matière de sécurité et défense, en cas de gestion de crise: le COPS est « l'instance du Conseil qui traite des situations de crise et examine toutes les options envisageables pour la réponse de l'Union européenne. [...] Le COPS exerce le « contrôle politique et la direction stratégique » de la réponse militaire de l'Union européenne à la crise » (Conseil de l'Union européenne, 2001). S'il ne prend pas de décision contraignante, le COPS est le cœur de l'interaction entre les États, les organes tiers impliqués dans la gestion de crise, et la gestion de la PSDC au quotidien (Juncos et Reynolds, 2007). Ainsi, le fonctionnement du COPS illustre cette structure européenne de la PSDC dont l'objectif est de favoriser l'interaction entre États sur un mode intergouvernemental.

France et Irlande dans l'EUFOR Tchad/RCA et légitimation de l'intervention

En 2011, neuf des vingt-quatre interventions mises en œuvre par la PSDC depuis son lancement concernent le continent africain, ce qui en fait le lieu où l'UE intervient le plus avec la région des Balkans⁵. L'Afrique centrale en particulier occupe une place prépondérante. Alors que la majorité de ces interventions revêt un caractère civilo-militaire, EUFOR Tchad/RCA est une intervention uniquement militaire. À ce titre, elle n'illustre que très imparfaitement l'approche inclusive que l'UE revendique dans sa politique extérieure en Afrique (Bagayoko et Gibert, 2007; Goerens, 2007). Cependant, c'est précisément la faiblesse de l'ingérence européenne dans la souveraineté tchadienne qui a en bonne partie convaincu le gouvernement de consentir à une intervention de l'UE.

EUFOR Tchad/RCA a fait intervenir vingt-six pays, parmi lesquels la France et l'Irlande se sont particulièrement impliquées, en fournissant avec 2200 hommes environ près des deux tiers des effectifs déployés au total⁶. Si l'initiative de l'EUFOR fut bien française, l'Irlande est par ailleurs le pays qui a le plus rapidement répondu à l'appel des Nations unies pour trouver des troupes susceptibles de contribuer à cette nouvelle mission européenne (*The Irish Times*, 2007a). Rapporté à l'ensemble de ses forcées armées, l'engagement irlandais au Tchad et en RCA n'en est que plus remarquable. En effet, l'Irlande dispose en 2007 de 1 653 militaires déployés dans le monde (Ireland, 2008), alors que ce chiffre s'élève en France, à titre de comparaison, à 35 000 en 2008 (France, 2009). Depuis son *Livre blanc sur la défense* (*White Paper on Defence*) paru en 2000, l'Irlande s'est engagée à mettre à disposition de l'ONU et en permanence 850 militaires pour les opérations de maintien de la paix (Ireland, 2000). Le retrait des forces irlandaises engagées au Libéria et au Liban sous drapeau ONU a contribué à rendre cet engagement dans l'EUFOR possible, faisant ainsi de ce dernier l'intervention extérieure la plus importante du pays en 2008, puisqu'il représente la moitié des

⁵ Site du Conseil de l'UE, « Opérations de l'UE », <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=fr> (consulté le 22 décembre 2010)

⁶ Les autres États membres les plus engagés en nombre ont été dans l'ordre la Pologne (420 soldats), l'Autriche (169), l'Espagne (112)... Chiffres consultables dans la base de données du SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), « SIPRI multilateral peace operations database », <http://www.sipri.org/databases/pko> (consulté le 22 décembre 2010).

forces totales disponibles pour les opérations de maintien de la paix. L'EUFOR est de plus l'intervention militaire la plus coûteuse à laquelle l'Irlande ait jamais participé (*The Irish Times*, 2007b).

Par ailleurs, France et Irlande se sont également partagé les plus hautes responsabilités du commandement de l'EUFOR. Le général irlandais Patrick Nash a commandé l'opération depuis les quartiers généraux (ou OHQ) situés au Mont Valérien (à côté de Paris), alors que le général français Jean-Philippe Ganascia commandait la force sur le terrain (le FHQ). La volonté de confier le commandement de l'opération à un Irlandais n'a d'ailleurs rien d'innocent, s'agissant pour la France et l'UE de mettre en avant le caractère « neutre » de la mission, que la réputation irlandaise en matière de maintien de la paix en Afrique ne pouvait que venir renforcer (*The Sunday Independent*, 2007). L'Irlande a ici bénéficié de son image favorable auprès des autres États membres, de son étiquette « d'acteur humanitaire » dont la présence serait un facteur de légitimation pour l'ensemble de la mission.

De fait, le retard pris dans le lancement de l'EUFOR s'explique en grande partie par les réticences qu'ont exprimées certains grands États de l'UE – Royaume-Uni, Allemagne, ou Italie dans une moindre mesure – envers cette intervention militaire perçue comme trop française et manquant de légitimité. Si l'on en juge par les titres de presse, les critiques à ce sujet semblent avoir été faibles dans l'opinion publique irlandaise, alors qu'elles se sont exprimées avec force dans d'autres pays, qu'ils aient ou non participé à la mission [voir *Die Presse* (2007) ou *Der Spiegel Online* (2008) pour des illustrations en Autriche ou en Allemagne].

En dépit des réticences, le discours européen sur l'EUFOR, mettant fortement l'accent sur les dimensions « neutre » et « humanitaire » de l'intervention, a favorisé l'émergence d'un certain consensus sur la nécessité d'agir. Le Tchad et dans une moindre mesure la Centrafrique sont régulièrement abordés lors des réunions du Conseil affaires générales et relations extérieures (CAGRE) à partir de 2006. Il est alors frappant de noter que l'état d'instabilité dans ces deux pays est pratiquement toujours rapporté à la situation au Darfour et au risque de débordement du conflit soudanais (qui fait quant à lui l'objet d'une préoccupation du Conseil dès 2004)⁷. À dater de cette période, une opération au Tchad et en RCA

⁷ Une consultation des archives des conclusions du CAGRE sur le site Internet du Conseil (<http://www.consilium.europa.eu/>) permet de confirmer cette impression. Voir à titre d'exemple les conclusions du 12 février, du 5 mars et du 13 avril 2007.

est alors pensée par les dirigeants européens comme une alternative à la non-intervention au Darfour, en raison à la fois des oppositions de Khartoum et de la volonté européenne d'y privilégier une action directe de l'Union africaine (Helly, 2008). Promouvoir une action humanitaire de l'UE aux frontières du Soudan a été un facteur d'acceptation et de légitimation sans doute décisif de l'EUFOR, tant auprès des opinions publiques que des décideurs européens, soumis pour ces derniers aux accusations de passivité face à la guerre du Darfour (Grono, 2006).

France et Irlande : deux modèles opposés de politique étrangère et de défense en Europe

Le cadre analytique de l'europanisation incite, dans le cas de la PSDC, à mettre dans un premier temps en évidence la nature des préférences et représentations des acteurs concernés. La prégnance des cultures nationales est en effet d'autant plus forte que l'europanisation est diffuse et indirecte. Dans le cas de l'Irlande et de la France, l'adaptation nationale est par ailleurs délicate à cerner, car leurs modèles respectifs de politique de sécurité et de défense divergent très largement. Il est donc probable que les deux États soient amenés à projeter des préférences différentes, et à intégrer différemment les normes et pratiques européennes.

La France, la PESC/PSDC et l'Afrique

La France cherche traditionnellement à maintenir un certain rang international, que symbolisent la vision gaulliste de la « grandeur » française, son statut de puissance nucléaire et son siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. Ces volontés d'affirmation et d'indépendance nationale fortes ont conduit la France à certains balbutiements dans les débuts de l'intégration européenne – en témoigne l'échec en 1954 de la ratification parlementaire de la Communauté européenne de défense, pourtant initiative française – mais les décideurs ont rapidement pris le parti de soutenir une Europe politique ayant voix au chapitre international (Aggestam, 2001). L'Europe s'est imposée comme une opportunité politique pour la France, un moyen de réaffirmer sa puissance. La France fut ainsi un des États européens les plus impliqués dans la Coopération politique européenne (CPE), ancêtre de la PESC, y

voyant un moyen de poursuivre à travers le canal européen ses politiques d'intérêt national (Nuttall, 1992 ; De la Serre, 1996). Cette tendance à privilégier une Europe forte est régulièrement réaffirmée par les décideurs français, aidée en cela par un système politique qui assure la prééminence du pouvoir présidentiel en matière de politique étrangère, et qui ne dispose que d'un faible contrôle parlementaire sur le sujet (Houben, 2005). Le consensus et la continuité s'en trouvent ainsi renforcés.

C'est dans la même perspective que s'inscrit le soutien apporté historiquement par la France au développement d'une composante défense de la PESC, même si ce soutien a perdu de sa force et de sa symbolique politique depuis la réintégration du commandement intégré de l'OTAN en 2009. La PSDC s'impose elle aussi comme un outil de réaffirmation de la puissance, dans un souci d'équilibrage de l'influence de l'OTAN. Dès le *Livre blanc sur la défense* de 1994, le développement d'une défense européenne a été revendiqué comme une priorité pour la France, ce à quoi ses partenaires européens ont dans un premier temps eu des difficultés à souscrire (Terpan, 2004). Cette orientation française perdure aujourd'hui, même si la volonté politique d'une « Europe puissance » indépendante a désormais cédé le pas à une ambition plus flexible et pragmatique : la France ne peut plus agir seule dans le monde, et la PSDC est un instrument parmi d'autres qui doit lui permettre de maintenir sa présence et son rang internationaux (Ironnelle, 2008). Dans cette conception plus instrumentale de l'eupéanisation, le paradoxe est cependant que l'activisme français (comme celui des autres grands États européens) en faveur de la PSDC reste souvent verbal, et que cette dernière ne se voit pas investie des capacités nécessaires à un meilleur fonctionnement. Ce faisant, les États membres tendent à faillir dans leurs responsabilités internationales, voire à se servir de l'UE comme un alibi pour éviter de s'engager plus avant dans la gestion des crises (Menon, 2009).

La politique étrangère de la France en Afrique n'est pas sans rapport avec la volonté de promouvoir une Europe puissance favorable aux intérêts français. La place manque ici pour aborder en détail les débats sur la normalisation des relations franco-africaines ou au contraire le maintien de relations privilégiées particulières, mais quelques points méritent d'être mentionnés. La relation privilégiée franco-africaine ne connaît pas d'équivalent parmi les autres États membres de l'UE. Ceci est valable tant pour ce qui concerne les relations économiques (accords commerciaux, coopération au développement, intérêts privés...), laissés

ici de côté, qu'au niveau sécuritaire. Concernant ce dernier, la France a poursuivi sa politique d'interventions militaires occasionnelles en divers endroits du continent africain après les indépendances puis après la Guerre froide, en particulier au Rwanda en 1994 et en Côte d'Ivoire en 2002, pour citer deux cas dont la légitimité s'est trouvée fortement mise en doute (Charbonneau, 2008). Si évolution de la politique africaine de la France il y a eu, c'est d'ailleurs moins en raison d'une reconfiguration internationale post-Guerre froide que du fait de l'échec retentissant de la gestion de la guerre au Rwanda, qui a durablement délégitimé la présence française en Afrique (Gregory, 2000). Mais dans l'absolu, évoquer une normalisation des relations franco-africaines semble au moins en partie erroné pour plusieurs raisons : la France reste militairement très présente en de nombreux endroits du continent, elle ressent toujours un besoin de rayonnement en Afrique, et certaines élites africaines ont elles-mêmes besoin du soutien français pour rester au pouvoir (Chafer, 2001). La France a su tirer parti du contexte international du nouvel interventionnisme libéral pour maintenir une présence importante en Afrique, opérant ainsi une transition incrémentale bien plus qu'un virage brusque dans sa stratégie (Chafer, 2002).

La relation de la France avec le Tchad et la Centrafrique fournit une bonne illustration de ces enjeux de puissance et sécurité. Les deux pays font partie intégrante de ce que la France considère comme son « pré carré », sur lequel elle souhaite conserver une influence aussi autonome que possible. À ce titre, des accords de défense et de coopération militaire technique ont été signés avec les deux pays et sont toujours actuellement en vigueur⁸. Mais à la différence d'autres cas de relations franco-africaines, les enjeux économiques ne jouent dans le cas du Tchad et de la RCA qu'un rôle minime, ce qu'universitaires comme représentants de la société civile s'accordent à admettre (Marchal, 2006 ; Massey et May, 2006 ; International Crisis Group, 2006, 2007). Les interventions françaises, à titre individuel puis à travers l'UE, y sont donc avant tout marquées par des considérations de puissance et de prestige.

⁸ Accord de défense avec la RCA dès 1960 et accords de coopération militaire technique avec la RCA en 1966 et avec le Tchad en 1976. Il faut cependant noter que le président tchadien Idriss Déby, à l'heure de la rédaction de cet article, a entamé une réflexion quant à la possibilité de renégocier cet accord.

L'Irlande, la PESDC/PSDC et l'Afrique

L'Irlande est traditionnellement acquise à une posture modeste et neutre sur la scène internationale, que favorisent à la fois son statut de petite puissance et son relatif isolement géographique. La neutralité irlandaise est parfois qualifiée « d'idéaliste », à la différence de la « neutralité réaliste » poursuivie par la Suède, la Finlande ou l'Autriche, en partie dictée par la logique des blocs pendant la Guerre froide (Doherty, 2002). Patrick Keatinge évoque à ce titre un « état initial d'innocence » de la politique étrangère irlandaise (Keatinge, 1996). La neutralité, dont l'élément central est le refus de participer à toute alliance militaire ou engagement contraignant en la matière, a poussé l'Irlande à considérer l'intégration européenne avec méfiance, le pays n'étant devenu membre de la Communauté qu'en 1973, avant tout pour des raisons économiques (Doherty, 2002)⁹. Cependant, l'Irlande s'est avérée un État membre assez engagé dans la CPE, dans la mesure où cette dernière s'appuyait sur une structure purement intergouvernementale et défendait une vision civile de la puissance européenne qui correspondait aux priorités de la politique étrangère irlandaise (Tonra, 2001a). Par ailleurs, il serait faux d'assimiler la neutralité à une posture isolationniste sur la scène internationale. L'Irlande est en effet, proportionnellement aux effectifs de ses forces armées, un des pays les plus engagés au monde dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU (Keohane, 2001). La neutralité irlandaise est ainsi non seulement idéaliste, mais également « active ».

La dimension défense de la PESDC est en revanche beaucoup plus problématique pour l'Irlande, cette dernière n'étant par ailleurs pas membre de l'OTAN (à l'exception du Partenariat pour la paix) et seulement membre observateur de l'UEO. Au-delà du risque de renoncement à la neutralité qu'impliquerait la participation à une politique européenne de défense plus robuste – incluant une clause de défense mutuelle similaire à celles de l'OTAN ou de l'UEO – l'Irlande est réticente face à la domination des grandes puissances européennes dans la PSDC (Doherty, 2002). De plus, le parlement irlandais jouit d'un certain contrôle sur la détermination de la politique étrangère, ce qui accroît la pression démocratique et

⁹ C'est surtout le conflit avec l'Irlande du nord qui a au départ influé sur cette décision irlandaise, la participation à une alliance avec le Royaume-Uni étant inenvisageable tant que durait le conflit, en particulier dans les années 1960-1970.

renforce le poids de l'opinion publique, qui reste fortement attachée à la dimension symbolique de la neutralité (Houben, 2005).

La place de l'Afrique dans la politique étrangère est quant à elle beaucoup plus délicate à saisir, tout simplement car elle est très peu développée. Cependant, les différents auteurs consultés s'accordent sur le fait que l'Irlande n'hésite pas à s'impliquer en faveur de la gestion des crises et du développement en Afrique, le plus souvent dans une perspective anticolonialiste affirmée. C'est un aspect que l'on retrouve dans la volonté irlandaise de participer aux opérations de maintien de la paix en Afrique – au Congo dès 1960, ou en Somalie en 1993 (Keatinge, 1996). Rappelons également ici qu'à l'époque de la CPE, l'Irlande fut un des États membres les plus actifs dans la volonté d'imposer des sanctions à l'Afrique du Sud durant le régime d'Apartheid.

Le (modeste) interventionnisme irlandais en Afrique s'effectue donc sur une base relativement désintéressée, à la différence de la France. Plus généralement, la comparaison entre les deux pays offre d'un côté une grande puissance européenne, anciennement impériale, fortement engagée en Afrique, et partisane d'une PSDC forte qui n'hésite pas à promouvoir une dimension militaire accrue ; et de l'autre une petite puissance européenne, ne défendant aucun intérêt particulier en Afrique, neutre et par conséquent méfiante envers une PSDC qui viendrait à trop s'émanciper et se militariser.

L'eupéanisation des politiques de défense française et irlandaise

L'EUFOR Tchad/RCA met en lumière un certain nombre d'évolutions et débats entourant la PSDC qu'il convient de brièvement rappeler ici. Ces derniers peuvent en effet être analysés à la lumière de l'eupéanisation des politiques de défense des États membres. Premièrement, l'EUFOR marque le franchissement d'un pas dans l'ambition des interventions militaires de l'UE, si l'on considère la durée du mandat, la taille des effectifs mobilisés, le nombre d'États participants, ou encore les difficultés matérielles liées au terrain d'intervention. En tant qu'intervention hors du continent européen, elle a de plus été menée de façon autonome, sans appui de l'OTAN, même s'il ne s'agit pas là d'une première. Enfin, elle est à ce jour une des interventions PSDC les plus onéreuses mise en œuvre par l'UE : 177,14 millions d'euros, contre 20,94 millions seulement

pour EUFOR République démocratique du Congo en 2006, à titre de comparaison¹⁰. Ces différents éléments semblent accréditer la thèse selon laquelle l'UE s'est (définitivement?) distanciée du modèle de puissance civile qui était le sien au départ (Treacher, 2004). Deuxièmement, l'Eufor illustre un certain nombre de tendances de la gestion internationale des conflits qui se sont progressivement affirmées depuis les années 1990 : action multilatérale dans le cadre des organisations internationales ou régionales, multinationalisation de l'effort militaire, accent mis sur la dimension humanitaire des interventions... La Stratégie européenne de sécurité de 2003 fait d'ailleurs écho à ces tendances.

Ces diverses évolutions ont des implications tant matérielles qu'idéelles sur les politiques nationales de défense. Au niveau matériel, elles supposent une réflexion sur les capacités à mettre en œuvre, les réformes des forces armées que cela implique, alors qu'au niveau idéal elles incitent à réfléchir sur les nouveaux types de pratiques, les normes de discours et d'action que chaque État sera amené à privilégier sur la scène internationale. Reste donc à présent à analyser la façon dont ces différentes évolutions s'inscrivent dans une dynamique d'eupéanisation des deux pays considérés ici, en identifiant un certain nombre d'adaptations et éventuellement de convergences et de résistances qui sont à l'œuvre en France et en Irlande.

La réforme des forces armées : une convergence limitée

Si l'EUFOR a mis du temps à se déployer, ce n'est pas en raison uniquement de la difficulté à mobiliser suffisamment de contributions et de forces de la part des États membres, mais aussi du manque de capacités européennes, en particulier en matière de transport aérien militaire (EU Observer, 2007). Ce problème des capacités de transport ne s'est d'ailleurs réellement solutionné qu'à partir du moment où la Russie a offert sa

¹⁰ L'intervention européenne la plus coûteuse est EUFOR Althea en Bosnie avec 337,01 millions d'euros à date de fin 2009, mais cette intervention, toujours en cours, a débuté en 2004, contre un an pour EUFOR Tchad/RCA. Ces sommes indiquées ne concernent que les coûts communs pris en charge par l'UE. La majorité des dépenses de personnels et d'équipements est à charge individuelle des États participants. Chiffres consultables dans la base de données du SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), « SIPRI multilateral peace operations database », <http://www.sipri.org/databases/pko> (consulté le 22 décembre 2010).

contribution à l'EUFOR, en offrant aux Européens quatre hélicoptères en plus de 200 soldats (RIA Novosti, 2008). Les difficultés matérielles et logistiques particulièrement fortes liées au terrain d'intervention de l'EUFOR mettent d'autant plus en lumière un certain nombre de déficiences structurelles de l'UE qui freinent son ambition d'acteur dans la gestion des crises internationales (Seibert, 2007).

Les Livres blancs sur la défense de la France et de l'Irlande se font l'écho de ces déficiences européennes, et *a fortiori* nationales (Ireland, 2000 ; France, 2008). L'un et l'autre s'accordent sur les principales menaces auxquelles leur pays respectif et l'Europe doivent faire face, et sur les réformes à mettre en œuvre pour y répondre. L'identification des menaces correspond d'ailleurs très largement à celle qui est faite dans la Stratégie européenne de sécurité, à ceci près que la France insiste beaucoup plus sur la dimension intérieure de la sécurité, et l'Irlande sur la protection maritime. En Irlande la démarche même de rédiger un Livre blanc répond d'ailleurs à l'impératif de penser la défense irlandaise dans le cadre européen, puisqu'il s'agit du premier effort de la sorte, comme cela est mentionné en introduction du document.

Le Livre blanc français développe « l'ambition européenne » de la politique de défense française, priorité affichée qui passe par l'amélioration des capacités de gestion de crise et de prévention des conflits, soit concrètement par la réforme des procédures de financement des opérations européennes (dans un souci de flexibilité), l'interopérabilité croissante des moyens, l'amélioration des capacités civiles, et l'euro-péanisation de la formation des militaires, autant de mesures mises en avant depuis le début des années 2000 (Buffotot, 2005). Évoquant cette euro-péanisation des forces armées françaises, Irondelle résume l'évolution de la façon suivante : « du sanctuaire national à l'engagement européen » (Irondelle, 2003).

L'Irlande, quant à elle, reconnaît dans son Livre blanc que sa participation aux opérations de maintien de la paix, qui reste une de ses priorités nationales, est de plus en plus vouée à se faire dans le cadre régional de l'UE et plus uniquement dans celui de l'ONU. Cela implique là aussi, du fait d'une interdépendance accrue, une reconfiguration des forces armées vers davantage de flexibilité, une amélioration des équipements et de la formation militaire dans un souci d'interopérabilité, et une amélioration des infrastructures (Rees, 2005).

Les constats et les priorités sont donc largement partagés, mais le fort écart de moyens entre les deux pays conduit à d'importantes différences dans la mise en œuvre de ces réformes. Les dépenses de défense des deux pays divergent très largement, non seulement en terme absolu, mais également en proportion du produit intérieur brut : les dépenses militaires de la France s'établissent à 44,83 milliards d'euros en 2008, ce qui représente 2,3 % du PIB de 2007, alors qu'elles s'élèvent pour l'Irlande à 1,08 milliard d'euros, soit 0,5 % du PIB sur les mêmes années¹¹. La phase de réformes a par ailleurs débuté plus tôt en France, l'Irlande ayant été jusqu'à récemment accaparée par la gestion du conflit nord-irlandais, et s'étant alors préoccupée davantage de la protection du territoire national que de la projection des forces à l'extérieur. Les limites de la convergence sont donc en partie imputables à des écarts importants dans les moyens et capacités matérielles, mais trouvent également leur origine dans des conceptions différentes de la sécurité.

Il convient ici d'admettre que ces réformes des forces armées ne sauraient être imputées uniquement à l'eupéanisation. Le contexte global changeant, l'ONU, l'OTAN, leurs standards d'intervention militaire, sont autant de variables indépendantes, et il est difficile sinon impossible de déterminer avec précision l'impact de chacune de ces variables. Cependant, le fait que l'Irlande ne soit pas membre de l'OTAN réduit en partie l'incertitude de ce point particulier de la recherche.

L'eupéanisation française : multilatéraliser la politique de sécurité en Afrique

La volonté qu'a la France de mettre à profit la PSDC afin de renouveler son leadership et réaffirmer un certain nombre de ses priorités de politique étrangère ne lui est pas propre en Europe. L'Allemagne ou le Royaume-Uni, traditionnellement considérés comme les deux autres principales puissances européennes, suivent une voie similaire. Chacun de ces États projette de la sorte certaines de ses valeurs, normes et pratiques au niveau européen. Dans le cas français, on peut penser à titre d'exemple à l'introduction progressive d'un référentiel militaire dans la culture traditionnellement civile de l'UE. Mais les dynamiques d'interaction qu'une

¹¹ Base de données du SIPRI, « SIPRI Military Expenditure Database », <http://milexdata.sipri.org/> (consulté le 22 décembre 2010).

telle logique entraîne contribuent en retour à redéfinir les normes et pratiques habituelles. C'est notamment le cas de la gestion des crises en Afrique, la France ou le Royaume-Uni ayant pris l'habitude de ne généralement plus y intervenir seuls (Howorth, 2001).

Dans le cas français, les réformes concernant la politique de sécurité africaine ont été entamées depuis une dizaine d'années déjà, au milieu des années 1990 : retrait progressif de certains conflits, diminution des forces stationnées en permanence dans les bases françaises en Afrique, coupes budgétaires, professionnalisation des forces armées sur le terrain, multilatéralisation de l'effort (Marchal, 1998). Le développement de la PESC puis de la PSDC n'a fait qu'accélérer le mouvement de transition de cette politique de sécurité africaine, même si l'on ne peut pleinement parler de normalisation. La France continue à rechercher une certaine influence internationale, tout en renonçant progressivement à la dimension singulière ou « exceptionnaliste » qui la caractérisait, et en inscrivant de plus en plus ses interventions dans un cadre multilatéral et flexible (Chafer, 2002 ; Treacher, 2003). Avant l'EUFOR Tchad/RCA en 2007, cette logique a trouvé son illustration dans l'intervention militaire de l'UE Artémis en République démocratique du Congo en 2003, dont l'initiative puis la composition furent majoritairement françaises (Gégout, 2005).

Le chapitre « prévention » du *Livre blanc français sur la défense*, qui fait une place importante à l'Afrique (« L'Afrique est au premier rang de notre stratégie de prévention »), amorce notamment une réflexion de fond sur la réorientation des accords militaires et de défense avec les pays africains, ces accords étant reconnus comme trop rigides, au mieux inefficaces, au pire contre-productifs. L'EUFOR Tchad/RCA a montré la difficulté de collaborer avec le dispositif militaire français en place dans le cadre des accords de coopération militaire bilatéraux¹², cela étant immédiatement perçu comme une rupture de la neutralité indispensable au succès de la mission européenne.

Ces quelques éléments illustrent l'idée selon laquelle l'eupéanisation est loin de n'être qu'un processus descendant imposant de nouvelles normes et pratiques. La gestion européenne des crises démontre que

¹² La France est notamment présente militairement au Tchad depuis 1986 avec l'opération Epervier, déclenchée suite à l'invasion libyenne dans le nord du pays, et en Centrafrique avec l'opération Boali depuis 2002, en soutien de la FOMUC (force de maintien de la paix de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale – CEMAC).

l'adaptation des politiques nationales est largement dépendante de la faculté qu'ont les acteurs nationaux à saisir les tendances en cours, à les réinterpréter en accord avec leurs normes et pratiques existantes. Il existe donc bien une dimension stratégique et instrumentale de l'eupéanisation, consistant à faire un usage de l'Europe qui permette de réaffirmer des préférences nationales par de nouveaux moyens.

L'eupéanisation irlandaise: renoncer en partie à la neutralité

Le débat qui a trait à l'eupéanisation de la défense est tout autre en Irlande, dans la mesure où on peut difficilement rattacher la politique étrangère de cette dernière à des intérêts particuliers, tout du moins en Afrique, qui seraient alors susceptibles d'être profondément affectés par le développement de la PESC. Cependant, en touchant à la question de la neutralité, l'eupéanisation prend ici une dimension beaucoup plus sensible et potentiellement conflictuelle que dans le cas français.

Le *Livre blanc de la défense* irlandaise rappelle en plusieurs endroits la nécessité de s'assurer de la compatibilité entre les nouvelles responsabilités internationales de l'Irlande et le maintien de la neutralité militaire. Cependant, cette compatibilité n'est jamais abordée de manière problématique, laissant la place à des formules du type « dans le cas de l'Irlande, la participation aux missions de Petersberg n'affectera pas notre politique de neutralité militaire établie de longue date »¹³. Cette affirmation correspond de manière générale au discours porté par les dirigeants du pays, et qui consiste à dire que tant que l'Irlande ne sera pas impliquée dans une clause de défense mutuelle menant de fait à une alliance militaire, sa neutralité ne sera pas menacée (Doherty 2002). Cependant, les développements institutionnels de la PESC puis de la PSDC, ainsi que la mise en place du Partenariat pour la Paix au sein de l'OTAN, auxquels l'Irlande a souscrit jusqu'à présent, l'ont amené à adopter une définition de plus en plus restrictive de cette neutralité (Doherty, 2002). L'Irlande est ainsi progressivement passée de la posture « *defense never* » à la posture « *defense last* » (Keatinge, 1996), brisant

¹³ Une remarque s'impose ici : le Livre blanc irlandais datant de 2000, il ne prend pas en considération les développements opérationnels de la PESD et les enseignements tirés des premières interventions de l'UE. Un éventuel futur nouveau Livre blanc permettra sans doute de voir plus clair dans l'évolution du discours officiel sur la neutralité.

le tabou de la neutralité et la réduisant effectivement à la minimaliste non-participation à une alliance militaire. L'Irlande suit en cela un mouvement observé plus généralement au sein des autres pays neutres ou anciennement neutres de l'UE (Ferreira-Pereira, 2007).

Mais cette définition officielle et minimaliste de la neutralité ne fait pas nécessairement consensus. Travaillant à partir de sondages d'opinion, Karen Devine montre qu'une définition beaucoup plus large, active et inclusive de la neutralité doit également être envisagée : celle qui proclame l'attachement à la promotion de la paix, à la primauté des Nations unies, au maintien de l'indépendance de l'Irlande, en somme à un ensemble de valeurs plus profondément liées à l'identité nationale irlandaise et à une certaine fierté (Devine, 2008b). Dans cette optique, il resterait bien une conception irlandaise de la neutralité à préserver, qu'une PSDC de plus en plus envahissante viendrait mettre à mal. C'est la raison des forts débats publics qui ont entouré l'instauration dans le traité de Lisbonne d'une clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée sur l'un des États membres (article 42-7), rapprochant l'UE d'une défense collective type OTAN ou UEO, tout en n'étant pas en l'état équivalent. En effet, l'article du traité de Lisbonne ne mentionne pas explicitement l'usage de la force militaire parmi les actions envisagées, et il précise que la clause ne préjuge pas des politiques de défense particulières de certains États membres – sous-entendu les neutres et non-alignés. Ces nuances ont été précisées dans un protocole annexé au traité à la demande des Irlandais.

Ce dernier aspect est intéressant car il réintroduit dans l'europanisation la question des résistances et la mobilisation des acteurs et jeux de pouvoir au niveau domestique. Dans une autre étude Karen Devine applique précisément l'europanisation à l'évolution de la position des partis politiques irlandais sur la PSDC, en montrant comment cette évolution résulte à la fois de luttes politiques au niveau domestique et de l'interaction des décideurs – ministres, diplomates, conseillers politiques ou militaires – au niveau transnational (Devine, 2008a). Surtout, cette tension dans les conceptions concurrentes de la neutralité illustre l'arbitrage effectué par les décideurs irlandais : accepter qu'un engagement dans les interventions PSDC contraigne à adopter une définition plus restrictive de la neutralité, tout en permettant ainsi d'en exporter certains principes fondateurs (intervention humanitaire, multilatéralisme...) à l'échelle européenne. Cet argument rejoint celui de Tonra selon lequel l'europanisation de la politique étrangère irlandaise a permis à l'Irlande

de promouvoir son agenda de politique étrangère par d'autres canaux, cela n'étant donc pas réservé aux grandes puissances européennes (Tonra, 2001b). C'est bien cette même tendance que le fort engagement irlandais dans l'EUFOR Tchad/RCA a illustré, en offrant une visibilité à l'Irlande sur la scène européenne.

Discussion et conclusion

Le cas de l'EUFOR Tchad/RCA et l'analyse démontrent que l'euro-péanisation n'est pas un phénomène homogène. Projection comme adaptation nationales n'ont pas les mêmes caractéristiques dans le cas de la France et de l'Irlande. Pour la France, la projection des préférences nationales se retrouve, à l'échelle européenne, dans la volonté de faire de l'UE un acteur crédible de la gestion des crises internationales – notamment en promouvant une dimension militaire assumée – ce qui conduit à un leadership français dans de nombreuses interventions européennes. L'adaptation nationale concerne quant à elle essentiellement, dans le cas de l'EUFOR, le mode de gestion désormais partagé du pré carré en Afrique subsaharienne. Pour l'Irlande, l'adoption d'une définition plus minimaliste de la neutralité constitue une adaptation nationale importante, qui a permis au pays de prendre toute sa place dans la PESC/PSDC plutôt que de se maintenir à l'écart. Ce recadrage conceptuel permet donc simultanément à l'Irlande de projeter à l'échelle européenne un certain nombre de valeurs liées à cette neutralité qu'elle souhaite voir défendues par l'UE.

Deux enseignements sont alors à tirer : d'une part, ces conclusions s'opposent aux analyses de la PSDC qui se contentent de mettre en avant les logiques d'intérêt et de puissance des principaux États membres, qui feraient dans cette perspective un usage uniquement instrumental de la politique européenne de défense en développement. La distinction tranchée entre des grands États européens qui imposeraient leurs vues et des petits États qui suivraient le mouvement en s'adaptant de façon plus ou moins passive est empiriquement fautive. D'autre part, il convient de replacer l'euro-péanisation, observée ici dans un cas concret d'intervention militaire de l'UE, dans une dynamique temporelle plus large. Dans le cas de la France comme de l'Irlande, l'EUFOR Tchad/RCA illustre des évolutions

entamées largement auparavant, et qui sont amenées à se poursuivre dans le cadre d'une institutionnalisation progressive de la PSDC. S'il semble (encore?) présomptueux de parler de contraintes institutionnelles pesant sur les États membres en matière de défense, on peut supposer que le cadre normatif européen en la matière est amené à progressivement se solidifier et donner davantage de corps à cette européanisation.

L'approche défendue dans cette étude permet enfin de clarifier certains enjeux théoriques liés à l'européanisation. Si cette dernière n'est pas une théorie, son utilisation présente l'avantage d'affiner les modèles théoriques traditionnels issus du constructivisme ou de l'institutionnalisme. L'emploi du concept d'européanisation permet en effet de réintégrer à ces modèles la question des préférences nationales, des représentations des acteurs qui portent ces préférences, et par conséquent des dynamiques conflictuelles qui sont susceptibles d'émerger au cours du processus d'adaptation des politiques nationales. L'européanisation s'affirme alors comme un moyen de faire le pont entre certains grands courants théoriques de l'intégration européenne et une dynamique plus sociologique mettant l'accent sur les acteurs individuels et leurs spécificités. C'est cette même observation qui guide par exemple les recherches sur l'européanisation des militaires français dans les institutions bruxelloises, et la façon dont ces derniers acquièrent progressivement de nouvelles représentations sociales, de nouveaux modes d'action et de pensée (Bagayoko-Penone, 2006 ; Mérand, 2008). Conformément à la deuxième étape méthodologique proposée ci-dessus par Saurugger, une approche complète de l'européanisation de la défense suppose dès lors de se tourner vers un niveau d'analyse plus micro, centré sur les processus d'apprentissage des acteurs, une démarche qui doit gagner en importance dans les recherches futures sur la défense européenne.

Références bibliographiques

- Aggestam Lisbeth (2001), « Germany », in Ian Manners et Richard Whitman (dir.), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester, Manchester University Press, p. 64-83.
- Bagayoko-Penone Niagalé (2006), « L'européanisation des militaires français : socialisation institutionnelle et culture stratégique », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, p. 49-77.

- Bagayoko Niagalé et Gibert Marie (2007), *The European Union in Africa: The Linkages Between Security, Governance and Development from an Institutional Perspective*, Institute for Development Studies. Working paper.
- Börzel Tanja A. et Risse Thomas (2000), « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change », *European Integration Online Papers*, vol. 4, n° 15. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.
- Buffotot Patrice (2005), « France: un engagement européen fort », in Patrice Buffotot (dir.), *La Défense en Europe : avancées et limites*, Paris, La Documentation française.
- Chafer Tony (2002) « Franco-African Relations: No Longer So Exceptional? », *African Affairs*, vol. 101, n° 404, p. 343-363.
- Chafer Tony (2001), « French African Policy in Historical Perspective », *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 19, n° 2, p. 165-182.
- Charbonneau Bruno (2008), *France and the New Imperialism: Security Policy in Sub-Saharan Africa*, Aldershot, Ashgate Publishing Limited.
- Charillon Frédéric (dir.) (2002), *Politique étrangère : nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Checkel Jeffrey T. (dir.) (2007), *International Institutions and Socialization in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Conseil de l'Union européenne (2007), *Action commune 2007/677/PESC du Conseil du 15 octobre 2007 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine*.
- Conseil de l'Union européenne (2001), *Décision du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité*.
- Conseil de l'Union européenne (2003), *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*.
- Cowles Maria Green, Caporaso James et Risse Thomas (dir.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, New York Cornell University Press.
- De la Serre Françoise (1996), « France: The Impact of François Mitterand », in Christopher Hill (dir.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres, Routledge, p. 19-39.
- Der Spiegel Online (2008), « Is the EU Chad Mission a Camouflage for French Interests? », *Der Spiegel Online*, n° 29, janvier.
- Devine Karen (2008), *Irish Political Parties' Attitudes and Policies Towards Irish Neutrality and the Evolution of the European Union's Foreign, Security and Defence Policies*, Dublin, Center for International Studies, Dublin University. Working paper.
- Devine Karen (2008), « Stretching the IR Theoretical Spectrum on Irish Neutrality: A Critical Social Constructivist Framework », *International Political Science Review*, vol. 29, n° 4, p. 461-488.
- Die Presse (2007), « Die französische Agenda im Tschad », *Die Presse*, 12 avril.

- Doherty Roisin (2002), *Ireland, Neutrality and European Security Integration*. Aldershot, Ashgate Publishing Limited.
- Duke Simon (2005), « The Linchpin COPS: Assessing the Workings and Institutional Relations of the Political and Security Committee », *EIPA Working Paper* (05/W/2005).
- Dumoulin André (2005), « La sémantique de la "stratégie" européenne de sécurité. Lignes de forces et lectures idéologiques d'un préconception », *Annuaire français des relations internationales* 6.
- EU Observer (2007), « EU Deployment in Chad Delayed », *EU Observer*, 29 novembre.
- Featherstone Kevin et Radaelli Claudio M. (dir.) (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferreira-Pereira Laura C. (2007), *Inside The Fence but Outside the Walls: The Military Non-allied States and the Security Architecture of Post-Cold War Europe*, Londres, Peter Lang.
- France (2008), *Défense et sécurité nationale : le Livre blanc*, ministère de la Défense.
- France (2009), *Projet de loi de finances 2009*, ministère de la Défense.
- Gégout Catherine (2005), « Causes and Consequences of the EU's Military Intervention in the Democratic Republic of Congo: A Realist Explanation », *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, n° 3, p. 427-443.
- Giegerich Bastian (2006), *European Security and Strategic Culture: National Responses to the EU's Security and Defence Policy*, Baden Baden, Nomos.
- Goerens Charles (2007), *Sécurité et développement de l'Afrique : une nouvelle approche pour l'UE*, Paris, Institut d'études de sécurité de l'UE.
- Gordon Philip H. (1997), « Europe's Uncommon Foreign Policy », *International Security*, vol. 22, n° 3, p. 74-100.
- Gregory Shaun (2000), « The French Military in Africa: Past and Present », *African Affairs*, vol. 99, n° 396, p. 435-448.
- Grono Nick (2006), « Briefing - Darfur: The International Community's Failure to Protect », *African Affairs*, vol. 105, n° 421, p. 621-631.
- Gross Eva (2009), *The Europeanization of National Foreign Policy*, Palgrave Macmillan.
- Guiraudon Virginie et Favell Adrian (2000), *Sociologie de l'Europe : mobilisations, élites et configurations institutionnelles*, Paris, L'Harmattan.
- Helly Damien (2008), *Crisis in Chad: Implications for the EU*, Paris, Institut d'études de sécurité de l'UE.
- Houben Marc (2005), *International Crisis Management: The Approach of European States*, Londres, Routledge.
- Howorth Jolyon (2001), « European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 4, p. 765-789.
- International Crisis Group (2007), *République centrafricaine : anatomie d'un État fantôme*. International Crisis Group. Rapport Afrique n° 136.

- International Crisis Group (2006), *Tchad: vers le retour de la guerre?* International Crisis Group. Rapport Afrique n° 111.
- Ireland (2008), *Annual Report on the Department of Defence for 2007*, Department of Defence.
- Ireland (2000), *White Paper on Defence*, Department of Defence.
- Irondelle Bastien (2008), « European Foreign Policy: The End of French Europe? », *Journal of European Integration*, vol. 30, n° 1, p. 153.
- Irondelle Bastien (2003), « Europeanization Without the European Union? French Military Reforms 1991-1996 », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 2, p. 208-226.
- Irondelle Bastien (2009), « L'institutionnalisation de l'Europe de la défense », in René Schwok et Frédéric Mérand (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale: théories et pratiques*, Bruxelles, Academia-Bruylant.
- Juncos Ana et Reynolds Christopher (2007), « The Political and Security Committee: Governing in the Shadow », *European Foreign Affairs Review*, vol. 12, n° 2, p. 127-147.
- Katzenstein Peter J. (dir.) (1996), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press.
- Keatinge Patrick (1996), « Ireland and Common Security: Stretching the Limits of Commitment? », in Christopher Hill, *The Actors in Europe's Foreign Policy* (dir.), Londres, Routledge, p. 208-227.
- Keohane Daniel (2001), *Realigning Neutrality? Irish Defence Policy and the EU*. Paris, Institut d'études de sécurité de l'UE, Occasional paper.
- Ladrech Robert. (1994), « Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n° 1, p. 69-88.
- Le Monde (2007), « La France veut une force européenne près du Darfour », *Le Monde*, 24 septembre.
- Lijphart Arend (1971), « Comparative Politics and the Comparative Method », *The American Political Science Review*, vol. 65, n° 3, p. 682-693.
- Major, Claudia (2005), « Europeanisation and Foreign and Security Policy: Undermining or Rescuing the Nation State? », *Politics*, vol. 25, n° 3, p. 175-190.
- Marchal Roland (1998), « France and Africa: The Emergence of Essential Reforms? », *International Affairs*, vol. 74, n° 2, p. 355-372.
- Marchal Roland (2006), « Tchad/Darfour : vers un système de conflits », *Politique africaine*, n° 102, p. 135-150.
- Massey Simon, et May Roy (2006), « Commentary: The Crisis in Chad », *African Affairs*, vol. 105, n° 420, p. 443-449.
- Menon Anand (2009), « Empowering Paradise? The ESDP at Ten », *International Affairs*, vol. 85, n° 2, p. 227-246.
- Mérand Frédéric (2008), *European Defence Policy: Beyond the Nation State*. Oxford, Oxford University Press.

- Mérand Frédéric et Rakotonirina Haingo Mireille (2009), « La force européenne au Tchad et en Centrafrique: le baptême du feu », *Politique africaine*, n° 114, p. 105-125.
- Meyer Christopher O. (2006), *The Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Nuttall Simon J. (1992), *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University Press.
- Przeworski Adam et Teune Henry (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Wiley-Interscience.
- Radaelli Claudio M. (2004), « Européanisation », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Radaelli Claudio M. (2004), « Europeanisation: Solution or Problem? », *European Integration Online Papers*, vol. 8, n° 1. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=601163.
- Radaelli Claudio M. (2000), « Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change », *European Integration Online Papers*, vol. 4, n° 8. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302761.
- Rees Nicholas (2005), « Europe and Ireland's Changing Security Policy », in Michael Holmes (dir.), *Ireland and the European Union: Nice, Enlargement and the Future of Europe*, Manchester, Manchester University Press.
- Regelsberger Elfriede, de Schoutheete Philippe et Wessels Wolfgang (1997), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*. Londres, L. Rienner.
- Remacle Eric (2004), « La Stratégie européenne de sécurité : plus "occidentale" qu' "européenne" », in Barbara Delcourt, Eric Remacle et Denis Duez (dir.) *La Guerre D'Irak : prélude d'un nouvel ordre international?*, Bruxelles, Peter Lang Publishing.
- RIA Novosti (2008), « Russia to Send 200 Peacekeepers in Central Africa », *RIA Novosti*. 1^{er} septembre.
- Rosamond Ben (2000), *Theories of European Integration*, New York, St. Martin's Press.
- Rynning Sten (2005), « Return of the Jedi: Realism and the Study of the European Union », *Politique européenne*, n° 17, p. 10-33.
- Saurugger Sabine (2005), « Europeanization as a Methodological Challenge: The Case of Interest Groups », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 7, n° 4, p. 291-312.
- Saurugger Sabine *et al* (2008), « Les approches sociologiques de l'intégration européenne: Perspectives critiques », *Politique européenne*, n° 25, p. 5-230.
- Schwok René et Mérand Frédéric (dir.) (2009), *L'Union européenne et la sécurité internationale: théories et pratiques*, Bruxelles, Academia-Bruylant.

- Seibert Björn (2007), *African Adventure? Assessing the European Union's Intervention in Chad and the Central African Republic*, Massachusetts Institute of Technology. Working paper.
- Smith Michael (2004), « Toward a Theory of EU Foreign Policy-making: Multi-level Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 4, p. 740-758.
- Terpan Fabien (2004), « La France et la PESD », in Fabien Terpan (dir.), *La politique européenne de sécurité et de défense : L'UE peut-elle gérer les crises?* Toulouse, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse.
- The Irish Times (2007), « Army in Africa », *The Irish Times*, 1^{er} octobre.
- The Irish Times (2007), « O'Dea Highlights Chad Mission Cost », *The Irish Times*, 10 octobre.
- The Sunday Independent (2007), « Troops Fight Battle to Win Hearts and Mind in Chad », *The Sunday Independent*, 25 novembre.
- Tonra Ben (2003), « Constructing the CFSP: The Utility of a Cognitive Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 4, p. 731-756.
- Tonra Ben (2001), « Denmark and Ireland », in Ian Manners et Richard Whitman (dir.), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester, Manchester University Press.
- Tonra Ben (2001), *The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Aldershot, Ashgate.
- Treacher Adrian (2003), *French Interventionism: Europe's Last Global Player*. Aldershot, Ashgate Publishing Limited.
- Treacher Adrian. (2004), « From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation », *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, n° 1, p. 49-66.
- Weisbein Julien (2008), « L'UE à contrepoint. Objets nouveaux et classicisme théorique pour les études européennes », *Politique européenne*, n° 25, Paris, L'Harmattan, p. 115-135.
- Wong Reuben (2005), « The Europeanization of Foreign Policy », in Christopher Hill et Michael Smith (dir.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, p. 134-153.