



Master

2012

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

La politique européenne de gestion des crises à l'épreuve de la logique communautaire : une analyse critique dans le cas des crises libyenne et somalienne

Maiga, Aboubacar

How to cite

MAIGA, Aboubacar. La politique européenne de gestion des crises à l'épreuve de la logique communautaire : une analyse critique dans le cas des crises libyenne et somalienne. Master, 2012.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:31567>

INSTITUT EUROPÉEN DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

COLLECTION EURYOPA

VOL. 82 - 2013

**La politique européenne de gestion des crises à l'épreuve de
la logique communautaire : une analyse critique dans le cas
des crises libyenne et somalienne**

Mémoire présenté pour l'obtention du
Master en études européennes
Par M. Aboubacar MAIGA

Rédigé sous la direction de Jérôme Kœchlin
Juré : Frédéric Esposito
Genève, décembre 2012

Remerciements

A mes parents pour les efforts consentis dans mon éducation et leurs précieuses bénédictions et prières;

Au corps enseignant de l'Institut Européen de l'Université de Genève (IEUG) pour m'avoir initié à l'étude interdisciplinaire de l'UE durant ces années ;

A mon directeur de mémoire, Monsieur Jérôme KŒCHLIN, pour avoir accepté de diriger mon travail en me prodiguant, tout au long, ces précieux conseils;

A Monsieur Frédéric ESPOSITO, pour sa confiance, ses précieux encouragements et conseils ;

A Messieurs Emile OUEDRAOGO, pour m'avoir conseillé et rendu possible cette merveilleuse aventure à Genève, Benjamin TRAORE, pour sa fraternité en tous sens, Edmond NANA, pour son amitié et son hospitalité, et à Javier RODRIGUEZ, pour sa relecture attentive de ce travail et ses commentaires avisés;

A mes amis et camarades condisciples du Master pour les moments d'échanges et de recherches passés ensemble;

A mes amis de Genève et l'ensemble de la communauté estudiantine burkinabé ;

A toutes ces personnes qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

Puisse chacun de vous trouver dans ce travail des motifs de satisfaction et l'expression de ma profonde gratitude.

Merci infiniment...!

Dédicace

A feu ma grand-mère arrachée à notre affection le 24 août 2008. Que la terre lui soit légère et que son âme repose en paix !

Sommaire

Remerciements	I
Dédicace	II
Sommaire	III
Introduction	2

Partie préliminaire

Philosophie politique de l'action extérieure européenne et approche conceptuelle de la gestion de crise	7
--	---

Première partie

De la genèse à l'évolution de la PESC/PSDC, le long chemin de la construction d'une Europe politique au service de la puissance européenne	12
---	----

Les grandes phases de la PESC/PSDC : de la coopération politique informelle à l'institutionnalisation progressive de la PESC/PESD	12
---	----

L'organigramme de la PESC/PSDC : organes et acteurs	21
---	----

Les acteurs à l'ouvrage de la PESC/PESD, une configuration multi-level governance	24
---	----

Deuxième partie

La politique de gestion de crise à l'épreuve du terrain africain, entre logiques intergouvernementale et communautaire	34
---	----

La gestion de la crise libyenne : la mise en relief de l'impuissance européenne ?	34
---	----

La genèse de la crise libyenne: de la révolte populaire à l'insurrection armée	34
--	----

Les enjeux de la crise libyenne : de l'humanitaire aux considérations géopolitiques et stratégiques	36
---	----

Les logiques d'actions communes dans la crise libyenne : de l'intervention humanitaire à l'adoption des mesures restrictives	38
--	----

La gestion politico-militaire de la crise libyenne : des divergences internes à une gestion extra-communautaire	43
---	----

L'opération Atalante au large de la Somalie : la mise en lumière du réflexe européen ?	46
Aux origines de la crise de la piraterie au large des côtes somaliennes	46
Les enjeux de la piraterie : du sécuritaire à l'économique en passant par le judiciaire et l'humanitaire	48
La lutte contre la piraterie au large de la Somalie : le renforcement continué d'une logique d'action communautaire ?	50
Conclusion	56
Annexes	59
Sigles et abréviations	61
Bibliographie	64
Table des matières	70

Introduction

« La maturation d'une culture stratégique commune aux Européens est un processus au long cours »¹. En effet, la mise en place de l'*Europe de la politique étrangère* est marquée par des étapes décisives (Traités, Conférences Intergouvernementales-CIG-, Crises, etc.) qui ont servi de catalyseur à son renforcement progressif en tant qu'acteur, global et incontournable, de la scène internationale². Ces étapes, porteuses de réformes successives³, ont permis à l'UE de se garantir, au fil des années, une logique d'action communautaire dans l'unité de ses membres.

Toutefois, une telle logique, qui est gage de crédibilité, d'efficacité et de projection d'« une image de puissance auprès de ses interlocuteurs »⁴, fait le plus souvent défaut dans le cadre de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC), domaine de l'intergouvernementalisme par excellence. Or, il est évident qu'en la matière, « en parlant d'une seule voix, l'Europe serait plus forte et pèserait davantage [...] »⁵. Ce qui fait de l'activation du *réflexe européen* un défi majeur pour la concrétisation d'une *Europe politique* crédible dans le cadre du *multilatéralisme efficace*.

Cependant, en raison de la persistance des égoïsmes et tropismes étatiques, sources de divisions, l'UE, le plus souvent, « balbutie, trébuche et choisit l'inaction »⁶. Cela est beaucoup plus perceptible en matière de gestion des crises qui s'est « imposée comme l'objectif le plus affiché de la politique étrangère européenne »⁷. Qui plus est, la PSDC est « focalisée sur la stabilisation des crises extérieures »⁸.

Dès lors, pour une *Europe politique* qui compte et pèse, l'UE se doit de montrer un *visage* plus communautaire et une *voix* plus unie⁹. C'est à partir de là, en effet, qu'elle pourra corriger le contraste qui fait d'elle un *géant économique*, mais un *nain politique*. Un nanisme politique qui semble davantage accentué en matière de gestion des crises politico-militaires.

C'est pourquoi, au regard de ce qui précède, le présent travail porte sur ce champ politico-militaire de gestion des crises. Il s'inscrit dans un souci de délimitation plus heuristique de la politique européenne de gestion des crises ; là où elle pose le plus de problèmes et de contrastes. A cette fin, notre analyse se fera au travers de la gestion de la crise politique libyenne (résultant du *printemps arabe*) et de celle de la piraterie au large des côtes somaliennes (Opération *Atalante*), afin d'y dégager l'existence ou non d'une logique d'action communautaire. Il s'agit donc dans le cadre de ce travail d'étudier la problématique de la politique européenne de gestion des crises à l'épreuve de la logique communautaire, les crises libyenne et somalienne nous servant de cas d'études.

¹ Bastien IRONDELLE cité par Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le Haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009)* ?, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 134.

² Il est d'avis partagé, en effet, que l'UE, dans sa construction, s'est toujours renforcée davantage à la suite des périodes de crises ou d'euroscpticisme.

³ On peut l'apprécier depuis Maastricht, notamment avec la chute du Mur de Berlin et du bloc communiste qui a obligé l'UE à s'inscrire dans un processus stratégique de construction par rapport aux Etats-Unis. A la suite, on peut souligner, entre autres, les traités d'Amsterdam (1997), Nice (2000), Lisbonne (2009). On peut relever également la Stratégie de défense européenne de 2003.

⁴ Bastien NIVET, « La fin du complexe européen de puissance ? », *La revue internationale et stratégique*, 2002/4, n°48, p. 102.

⁵ Yves BUCHET DE NEUILLY, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, p. 49.

⁶ Jean-Baptiste DUROSELLE et André KASPI cités par Franck PETITTEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de la fondation nationale de Sciences politiques, 2006, p. 14.

⁷ Franck PETITTEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 51.

⁸ Nicole GNESOTTO citée par Franck PETITTEVILLE, *Ibid.*, p. 51.

⁹ « Si nous voulons éviter une perte de pouvoir au sein du monde multipolaire, il nous faut une stratégie diplomatique globale, pour la défense, pour les enjeux climatiques, monétaires ou sécuritaires », avait déjà mis en garde l'eurodéputé, chef du groupe des libéraux et démocrates, Guy VERHOFSTADT, cité par Nicolas GROS-VERHEYDE sur son blog.

Si la crise libyenne semble démontrer les difficultés des Européens à s'accorder sur une logique d'action commune, ce qui a conduit à sa gestion extra-communautaire au niveau militaire par l'OTAN ; la lutte anti-piraterie au large des côtes somaliennes, au contraire, semble offrir une autre grille de lecture, tant l'opération *Atalante* est présentée comme un *succès européen*.

Est-ce là, la preuve d'une logique communautaire dépourvue de tout réalisme politique (dans le cadre de la crise somalienne) en opposition à celle intergouvernementale (dans le cadre de la crise libyenne) ?

Il est vrai que la mise en parallèle de la gestion de ces deux crises pourrait témoigner d'une certaine ambivalence de logiques d'actions, elle-même caractéristique de l'hybridité de la PESC, construite à l'origine sur une base intergouvernementale, mais évoluant davantage entre celle-ci et la démarche communautaire¹⁰. C'est le sens de cette observation de Michael Ernest Smith¹¹ :

« la politique étrangère a été établie dans une perspective strictement intergouvernementale à partir de grandes négociations, elle est devenue beaucoup plus institutionnalisée [c'est-à-dire gouvernée par des règles] que ce que ses architectes avaient souhaité ou même anticipé »¹².

Pour notre part, dans l'optique d'appréhender notre problématique nos questions de recherche sont formulées ainsi qu'il suit :

Quelle a été la logique d'action de l'UE, entre l'intergouvernementalisme et l'approche communautaire, dans la gestion des crises libyenne et somalienne ; et comment expliquer, s'il y a lieu, les divisions internes européennes dans le cadre de la gestion de ces crises ? Aussi, traduisent-elles l'*impuissance européenne* à agir d'une seule *voix* sur le terrain africain ? Si oui, quels peuvent en être les ressorts ?

Vu sous ces angles, le choix de nos cas d'études vise à mettre en relief la particularité multidimensionnelle caractéristique des relations *Eurafrrique*, et plus spécifiquement, avec certains Etats membres tels que la France et la Grande-Bretagne. L'Afrique étant une zone où des relations bilatérales privilégiées, héritées de la colonisation, persistent, telle la *Françafrique*, il est intéressant d'analyser les possibles conciliations de celles-ci avec l'exigence d'*européanisation* de la PESC/PSDC. L'intérêt de notre étude est aussi à inscrire dans ce qu'on pourrait considérer comme un changement stratégique, sinon un renforcement, des priorités européennes dans les relations *Eurafrrique*. Jadis ancrées sur l'économique¹³, les relations *Eurafrrique*, avec l'intégration de la gestion des crises, invite également à une analyse politico-militaire. Des centres d'intérêts qui induisent, par là même, une analyse des enjeux qui sous-tendent ces relations. Enfin, en nous offrant une opportunité d'appréhender la gestion des crises à l'épreuve du terrain, notre étude vise à la fois à une analyse *au concret* des institutions européennes de gestion des crises et à une mise en relief de la pluralité (opération militaire aérienne et terrestre vs opération navale) et de l'hybridité (intergouvernementale et communautaire) caractéristiques de la PESC/PSDC.

¹⁰ C'est, d'ailleurs, dans ce constat de l'évolution de la PESC qu'il faut inscrire le *supranationalisme intergouvernemental* de Jolyon HOWORTH.

¹¹ Il est cité par Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le Haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, *op. cit.*, pp. 21-22.

¹² Cette appréciation de Michel E SMITH renvoie à l'idée du *spillover*, le postulat de base de la théorie *néofonctionnaliste* telle que développée par Ernst HASS. En effet, dans le cadre du *spillover*, il s'agira d'un effet d'*engrenage* ou de *débordement* qui dépassent les ambitions et les objectifs initiaux des constructeurs européens.

¹³ On en veut pour preuve les accords de coopération économiques entre l'UE et les Etats africains. Ils se fondent sur une sorte de découpage en zones, notamment le Maghreb (Partenariat méditerranéen), l'Afrique subsaharienne (Partenariat de Cotonou depuis 2000 qui succède aux précédents accords), l'Afrique du Sud (Partenariat spécifique).

Notre hypothèse de recherche se décline comme suit : l'UE fait preuve à la fois d'une ambivalence de logiques d'action et d'une certaine *impuissance*¹⁴ dans la gestion des crises politico-militaires, se traduisant par son inaction et/ou son inefficacité à peser sur l'issue de celles-ci. Cela découlerait à la fois de ses faiblesses militaires (dépendance vis-à-vis de l'OTAN) et de ses divisions et incohérences internes, très souvent liées à la défense d'intérêts étatiques hétérogènes. Ce qui amenuise son leadership et ses capacités à agir de façon communautaire, en tant qu'un *collectif*, et à infléchir le cours des crises.

Ainsi, dans la crise libyenne, les Etats membres, principalement la France et la Grande-Bretagne, semblent avoir agi sous le prisme de leurs intérêts propres que sous celui de la défense de l'intérêt commun européen. Toute chose qui a été marqué par l'absence de l'UE, notamment au niveau politico-militaire, dans la gestion de la crise.

Quant à la lutte contre la piraterie, elle semble exprimer la présence d'une sorte de *réflexe européen* qui contredit, ou du moins atténue, toute logique intergouvernementale. Toutefois, ne faudrait-il pas voir dans l'activation de ce *réflexe européen*, la convergence et la défense d'intérêts propres, preuve d'une certaine *Realpolitik* ?

Aussi, envisageons-nous d'appréhender la gestion de ces crises sous le prisme du cadre théorique de l'intergouvernementalisme et de l'approche communautaire, entendue au sens d'*européanisation*, un renforcement régulier et étroit des liens entre les différents organes décisionnels supranationaux, et/ou, basés à Bruxelles¹⁵.

Selon l'approche intergouvernementale¹⁶, suivant le paradigme réaliste, une PESC européenne est improbable. « Le concept de politique étrangère [...] ne fait pas sens »¹⁷. Et la diplomatie, domaine de la *high politics*, ne se conçoit que dans le cadre étatique, où chaque Etat membre serait plutôt orienté vers la défense de ses intérêts propres au détriment de ceux de l'UE. Ce comportement, conforme au postulat de l'acteur rationnel, rendrait la coopération fondamentalement impossible en raison de la divergence des intérêts en présence. Ainsi, seuls les Etats demeurent les acteurs centraux de la politique étrangère. La PESC ne serait, dès lors, pour eux qu'« un relais de leur diplomatie susceptible d'accroître leur influence et leur légitimité sur la scène internationale »¹⁸. Elle ne constituerait en réalité, selon les termes de Franck Petiteville, qu'un *multiplicateur d'influence*, notamment pour les grandes puissances (Grande-Bretagne, France, Allemagne).

Cependant, relativement au processus décisionnel dans l'analyse intergouvernementale, Philippe H Gordon identifie trois conditions à l'adoption d'une stratégie communautaire, à savoir : « supériorité des gains de la coopération par rapport aux pertes de prestige et de souveraineté, convergence suffisante des intérêts des Etats, protection des intérêts des grands Etats »¹⁹. Toutefois, il souligne l'impossibilité de la réunion de ces différentes conditions dans le cadre d'une démarche intergouvernementale.

¹⁴ Le terme *impuissance européenne* est utilisé a contrario pour illustrer la fragilité, l'inefficacité et l'inefficience qui caractérisent la PESC lorsque les 27 n'arrivent pas à trouver une voix commune d'action sur la scène internationale. Toute chose qui amenuise leur puissance à induire les changements souhaités.

¹⁵ Il s'agit notamment, dans le cadre de la gestion des crises, de la Commission européenne, du Parlement européen, des organes spécifiques à la PESC/PSDC (le HRAEPS, le SEAE, le COPS, le CMUE, l'EMUE, etc.). Toutefois, les décisions devraient être prises en coordination avec les acteurs intergouvernementaux tels le Conseil européen, le Conseil.

¹⁶ A souligner que l'approche a été développée par Samuel HOFFMANN, notamment dans son article de 1966, « Obsolete or obsolete ? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe ». Andrew MORAVCSIK, à sa suite, développera *l'intergouvernementalisme libéral*, une approche beaucoup plus ouverte mettant l'accent sur le poids des processus et pressions internes dans la nature et la défense des intérêts des Etats membres.

¹⁷ Frédéric CHARILLON cité par Bastien IRONDELLE et Franck PETTEVILLE, « La politique étrangère européenne en débats », *Politique européenne*, 2005, n° 17, p. 6.

¹⁸ « Le rôle international de l'UE et la théorie des relations internationales », in René SCHWOK et Frédéric MERAND, *L'Union européenne et la sécurité internationale : Théories et pratiques*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 62.

¹⁹ Il est cité par Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, op. cit., p.15.

Il convient également de souligner la diversité des variantes de l'intergouvernementalisme qui va de l'*intergouvernementalisme libéral* (Andrew Moravcsik), *réaliste*²⁰ (Joseph Grieco et John Mearsheimer²¹) et *institutionnalisés*²² (Anand Menon). On ne développera pas dans ce cadre toutes ces variantes, on ne retiendra que l'intergouvernementalisme libéral qui postule du poids des préférences nationales sur la conduite européenne des Etats membres. Ainsi, selon René Schwok²³, cette approche est fondée sur *quatre thèses originales*, la prise en compte de la politique intérieure, les marchandages entre les gouvernements, la crédibilité des engagements et l'hypothèse que l'intégration européenne renforce les Etats.

Concernant l'approche communautaire, et comme indiqué supra, il s'agit d'une analyse sous l'angle de l'*européanisation*²⁴. En outre, il ne s'agit pas ici d'une théorisation au sens propre du terme, mais beaucoup plus de l'analyse de la cohérence et de la coordination des actions des Etats membres de l'UE en matière de gestion des crises. En d'autres termes, il est question de l'appréciation de l'existence ou non d'un *réflexe européen*, entendu comme une logique d'action commune des 27 face aux crises. Une logique d'action qui devrait les amener à se comporter en un *un collectif* permettant facilement d'identifier la *voix* et le *visage* de l'UE en la matière. Dans ce contexte, ce sont donc les acteurs communautaires qui seront mis à l'avant dans la conduite de la politique. Ainsi, au leadership des Etats devra faire place la responsabilisation et la coordination des institutions communautaires qui constitueraient une sorte de *communauté épistémique*, pour emprunter le terme à Peter Haas, intéressée par la défense d'intérêts européens et non étatiques. Cela résulterait, suivant les postulats de base des approches constructivistes et sociologiques, des processus de socialisation et d'apprentissage, au travers des idées, des croyances, des discours et des interactions, au sein des instances communautaires. C'est dans ce sens que s'inscrivent les travaux de Ben Tonra pour qui, « la PESC a conduit à modifier les stratégies des acteurs diplomatiques nationaux et aussi leurs intérêts, leurs préférences et leur identité sur la scène internationale »²⁵.

La méthodologie de cette étude se veut qualitative. Mais, face à l'impossibilité d'effectuer un travail de terrain à proprement dit, nous avons plutôt analysé les revues de presse, l'actualité des crises, les témoignages, les analyses et les points de vues d'acteurs divers (politiques, experts, journalistes, chercheurs etc.) concernant le sujet. A ceux-ci, s'ajoutent des entretiens informels avec des responsables et/ou des personnalités du monde politique et universitaire intéressées par la PESC/PESD. Notre voyage d'études à Bruxelles dans le courant du mois de mai 2012, au travers des discussions et rencontres qui l'ont animé, a également servi de terrain dans le cadre de la rédaction du présent travail. Une recherche documentaire scientifique relative au sujet complète notre recherche en lui donnant une teneur et une profondeur méthodique et théorique.

²⁰ Il est fondé beaucoup plus sur l'analyse de la politique étrangère et les questions militaires. Pour plus de détails, voir en l'occurrence, Joseph M GRIECO, « Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Intergovernmentalism », *International Organization*, 42 (3), 1988, pp. 485-508.

²¹ Notamment dans son article « Back to the future: Instability in Europe after the Cold War », *International Security*, 1990, Vol. 15, n° 4, pp. 5-56.

²² Il est analysé par Sabine SAURUGGER comme un institutionnalisme « dans lequel les Etats s'engagent, en toute connaissance de cause, à savoir qu'il y aura des gagnants et des perdants dans la construction d'institutions supranationales », in Sabine SAURUGGER, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences po, 2009, p. 123.

²³ René SCHWOK, *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Montchrestien, collection Clefs, 2005.

²⁴ Pour une analyse théorisée de l'*européanisation*, nous conseillons l'ouvrage de Sabine Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences politiques, 2009. Il y est développé entre autres, les définitions, les domaines, les sources et les résultats de l'*européanisation*. On peut retenir essentiellement qu'il s'agit d'une approche qui utilise l'UE comme variable explicative dans l'analyse des tendances convergentes des politiques des Etats membres et des processus de transfert de certaines politiques vers Bruxelles. Elle se décline en deux variantes : ascendante et descendante.

²⁵ Il est cité par Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, op. cit., p. 21.

Présentée ainsi, notre analyse consistera, dans une première partie, à une démarche historico-évolutive mettant en relief le long parcours de la construction de l'*Europe de la politique étrangère* (Première partie). Il s'agira d'appréhender les grandes phases de cette construction, pour ensuite dégager l'organigramme de la PESC/PSDC, dans le double sens de l'analyse des organes et des acteurs qui l'animent. Dans une seconde partie intitulée, la politique de gestion des crises à l'épreuve du terrain africain, entre logiques intergouvernementale et communautaire (Deuxième partie), nous examinerons, à l'interrogative, la gestion de la crise libyenne comme l'expression de l'*impuissance européenne*. Par la suite, l'opération *Atalante* sera, elle, abordée comme l'affirmation du *réflexe européen*.

Il y a lieu, cependant, de mener une réflexion préliminaire sur la philosophie qui gouverne la PESC/PSDC et d'appréhender le concept de gestion des crises, notamment dans sa double dimension, *hard* et *soft Security* (Partie préliminaire).

Partie préliminaire

Philosophie politique de l'action extérieure européenne et approche conceptuelle de la gestion de crise

Aux fins d'une meilleure intelligibilité de la politique de gestion des crises et de ses logiques d'action dans le cadre de l'UE, le préalable d'une brève introduction sur la philosophie politique qui la sous-tend s'impose. Car, c'est de l'analyse de cette philosophie, caractéristique de la PESC/PSDC, que nous appréhenderons au mieux les stratégies d'action à l'œuvre.

En outre, une approche définitionnelle du concept de gestion des crises, au travers des concepts de *hard* et *soft Security*, nous permettra de saisir les différences de conduite de l'UE en fonction de la nature de la crise.

La philosophie politique de l'action extérieure de l'UE

L'analyse de la philosophie politique de l'action extérieure européenne est un préalable indispensable afin d'appréhender sa progressive formulation, au travers des traités, mais aussi ses logiques d'actions dans le cadre d'opérations de gestion des crises.

Dans cette perspective, il y a lieu de noter que la PESC/PSDC se fonde sur la philosophie kantienne de la paix perpétuelle. Aussi, renonce-t-elle à la puissance militaire et à la *Realpolitik*, fruit d'une vision plutôt hobbesienne et réaliste de la scène internationale. Dès lors, l'*Europe de la politique étrangère* serait plutôt orientée vers la définition d'un autre sens à la *puissance*.

La notion de puissance provient du latin *potestas* signifiant pouvoir, domination, souveraineté. Dans son acception moderne, et sous l'angle des relations internationales, elle s'inscrit dans la philosophie réaliste à partir de Nicolas Machiavel, même s'il y a lieu de souligner le travail préalable de l'historien grec Thucydide au travers de son ouvrage, *Histoire de la guerre du Péloponnèse*. Analysée essentiellement sous l'angle militaire et comme quête permanente des Etats, la notion de puissance est définie par Raymond Aron comme « la capacité d'imposer sa volonté aux autres », tandis que Robert Dahl l'appréhende comme « la capacité d'obliger l'autre à faire ce dont il se serait autrement abstenu ». A contrario, l'impuissance résulterait de l'incapacité éprouvée d'influencer les autres ou de leur imposer une vision ou une attitude particulière. Ainsi, et sous l'angle militaire, l'impuissance proviendrait de l'absence ou de la faiblesse des instruments militaires à même de conduire les changements voulus par la domination et/ou par les coups de force.

Cependant, avec l'émergence de l'UE et son mode d'expression singulier sur la scène internationale, la notion de puissance intègre des dimensions autres que celles militaires ou au service du militaire. Joseph Nye, en effet, identifiera d'autres critères tels que la culture, les normes, l'idéologie, etc. A ceux-ci, il faut prendre en compte les révolutions apportées par l'*âge de l'information*, la technologie et les sciences dans l'expression de la puissance dans le monde.

Plus spécifiquement, l'UE, en raison même de son caractère singulier, est qualifiée, entre autres, de *soft power* (Joseph Nye), de *puissance normative* (Ians Manners et Zaki Laïdi), de *puissance civile* (Francis Duchêne), ou de *puissance tranquille* (Tzvetan Todorov). Ces différentes qualifications visent à mettre en lumière, le développement par l'UE de moyens autres que ceux traditionnellement attachés à la conception réaliste et militaire de la puissance. Cela se traduit pour l'UE, dans le cadre de la gestion des crises, par la promotion et l'usage de moyens civils, coopératifs et pacifiques. Il s'agit pour l'UE, par le biais de moyens tels que la diplomatie, la négociation, l'action humanitaire, la coopération et les normes, de peser sur les équilibres

mondiaux et d'intervenir efficacement dans les situations de rupture de la paix et/ou de conflits sans usage de l'instrument militaire. Toute chose qui l'inscrit dans un rapport particulier vis-à-vis de la puissance, notamment celle militaire.

Résultant de l'approche binaire élaborée par Joseph Nye, le *soft power*, contrairement au *hard power* incarné par la puissance militaire et/ou coercitive, repose sur la puissance douce persuasive. Il procède par attractivité et séduction pour obtenir l'adhésion à ses préférences et/ou valeurs. Toutefois, cette distinction entre *hard power* et *soft power* n'est pas étanche : l'un peut s'appuyer sur l'autre pour se rendre plus crédible et parvenir à ses fins. Par ailleurs, Joseph Nye en reconnaissant au domaine économique l'existence d'une force coercitive, admet qu'un acteur peut être à la fois *hard* et *soft*, en occurrence les Etats-Unis. Et que très souvent, la puissance militaire pourrait se mettre au service de la puissance civile en lui offrant un effet multiplicateur. Au demeurant, pour lui « la ligne de clivage entre hard et soft power ne serait donc pas le recours à la force, mais le passage de l'attraction à la coercition »²⁶. Dans ce sens, il identifiera plus tard, avec Richard Armitage, un troisième type de pouvoir incarné par le *smart power* qui ne serait qu'une articulation intelligente, ou un dosage astucieux, entre le *hard* et le *soft power*.

Elaborée par Francis Duchêne dans les années 1970, la puissance civile de l'UE serait fondée sur l'usage de *formes civiles d'influence et d'action*. Elle se traduit par un fort accent pour l'usage d'instruments politiques, pacifiques et coopératifs (la diplomatie, la coopération et les aides au développement) plutôt que ceux militaires. Par conséquent, pour Christopher Hill, « si l'UE est une puissance, c'est encore une puissance civile »²⁷. Par contre, pour Hedley Bull, « parler de puissance civile est une contradiction dans les termes, car il n'y a pas de puissance possible sans puissance militaire »²⁸.

La puissance normative développée par Ian Manners, elle, découle de la politique même de la construction européenne au travers des normes (l'intégration économique notamment). Au niveau international, elle se caractérise par la promotion de celles-ci dans la défense et la propagande des valeurs et intérêts de l'UE. Il s'agit d'une démarche qui se fonde sur une logique kelsenienne de l'apologie de la règle de droit et de sa force à induire les changements.

A l'intérieur de ce courant normatif, si Ian Manners met l'accent sur les normes relatives aux droits de l'Homme, notamment la peine de mort, Zaki Laïdi, lui, met en relief plutôt les normes de régulation de la gouvernance européenne et mondiale (les questions environnementales, la multifonctionnalité de l'agriculture, les problématiques sociales, etc.). « L'Europe est porteuse d'une narration du monde, d'un storytelling planétaire qui privilégie l'interdépendance et la norme au détriment de la Realpolitik et de la force »²⁹, souligne-t-il.

Somme toute, ces différentes qualifications ne font que mettre en exergue la spécificité de l'UE par rapport aux Etats-Unis qui incarneraient la puissance militaire. Selon Robert Kagan, en effet, les Etats-Unis représenteraient la puissance et l'UE la faiblesse³⁰. Et cette caractérisation de l'UE ne serait que la traduction d'une philosophie idéaliste qui se fonde sur un *fantasme wilsonien* décalée d'une prise de conscience réelle des problèmes du monde.

Toutefois, il faut souligner que la singularité du rapport de l'UE vis-à-vis de la puissance militaire se comprend à la lecture de sa propre histoire faite de multiples conflits ayant amené ses membres à, désormais, les rendre impensables depuis 1950³¹ au travers du processus d'intégration. Et, depuis l'institutionnalisation de

²⁶ Zaki Laïdi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 37.

²⁷ Zaki LAÏDI, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne, op. cit.*, p. 69.

²⁸ *Ibid.*, p. 69.

²⁹ *Ibid.*, p. 12.

³⁰ Voir à ce propos Robert KAGAN, *La puissance et la faiblesse, Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, éditions Plon, 2003.

³¹ Tel était l'objectif de Jean Monnet au travers du processus d'intégration de la CECA.

la PESC/PSDC dans les années 1990, l'UE cherche, autant que possible, à résoudre les situations de crises via des instruments coopératifs et pacifiques tout en se refusant l'emploi de coups de force.

En outre, elle n'entend pas le faire en *cavalier seul*. Ce qui explique l'inscription de son action extérieure dans le cadre du *multilatéralisme efficace* pour, à la fois, adopter une approche globale de la gestion des crises et faire face à l'*hyperpuissance* américaine, suivant les termes de l'ancien ministre français Hubert Védrine. Se voulant également légaliste, l'UE n'entend pas mener une intervention à l'international sans le couvert d'un mandat onusien³².

Pour autant, il ne faut pas tomber dans une naïveté politique excessive qui penserait l'UE dépourvue de tout *hard power* et de toute logique *Realpolitik*. Avec son statut de *géant économique*, il arrive que l'UE procède par des pressions économiques diverses dans le cadre d'opérations de gestion des crises, ou intervienne en vue de la défense d'intérêts géopolitiques et stratégiques propres. En plus, depuis les accords de Saint-Malo et l'institutionnalisation de la PSDC, elle intègre dorénavant une dimension militaire à son action extérieure.

Suivant l'analyse sous le prisme de la double norme de Robert Cooper, l'UE userait à la fois du *soft power* et du *hard power*. En effet, il appréhende l'UE comme un acteur qui active le *soft power* à l'interne via la promotion et la défense des valeurs et normes démocratiques sans usage de la force (politiques internes, politiques d'adhésion et de voisinage). Et au niveau extérieur, elle procéderait par l'instrument du *hard power* au travers de ses relations commerciales et/ou économiques où la menace, voir l'usage, des sanctions constitueraient des instruments de contrainte et non plus de séduction vis-à-vis des partenaires extérieurs. Il faut y ajouter les *conditionnalités négatives* qui sous-tendent parfois les aides au développement.

En outre, il faut relever que le sommet de Saint-Malo, en réinscrivant la défense et la sécurité dans l'agenda européen, après une absence de plus de 40 ans depuis l'échec de la CED, a provoqué une résurgence du débat sur le *hard power* de l'UE, avec la particularité cette fois-ci de se déployer sous l'angle militaire. En effet, le développement de la PSDC, au travers des Conseils européens (Cologne, Helsinki, Feira...), a été analysé comme « la fin du modèle de la puissance civile »³³. Pour Deighton, ce développement met « fin à l'âge de l'innocence et de l'Europe comme puissance civile »³⁴. D'autres auteurs comme Karen Smith (pour la fin du *civilian power*) et Ian Manners (pour la remise en cause de la puissance normative) s'inscrivent également dans cette approche critique du tournant décisif induit par Saint-Malo dans le rapport de l'UE à la puissance. Serait-ce ainsi « la fin du complexe européen de puissance ? », s'interrogeait pour sa part Bastien Nivet³⁵.

Par contre pour Brian White, nonobstant l'intégration d'une dimension militaire dans le projet européen, l'UE « demeure essentiellement une puissance civile même si elle joue un rôle significatif en matière de sécurité en Europe et au-delà »³⁶. Et, l'usage de l'instrument militaire au service de la puissance civile européenne, loin d'être un dévoiement, n'aurait qu'un effet multiplicateur de sa crédibilité. Il ne saurait, en définitive, porter atteinte à la nature civile de sa puissance. Cette analyse est partagée par Roy Ginsbergs qui estime qu'« une puissance civile peut, en dernier ressort, déployer une force militaire pour atteindre un objectif civil »³⁷.

Du reste, les positions restent partagées depuis la genèse de la PSDC tant dans les ambitions qui lui sont affichées que dans les limites réelles qu'elle éprouve. Entre promotion et maintien d'un modèle spécifique, le *soft power*, et la réorientation vers la *Realpolitik* et le *hard power*, les multiples interprétations invitent à une

³² Cette posture européenne constituerait, selon le général Wesley K. Clark, alors commandant en chef de l'OTAN, les « problèmes juridiques » de l'Europe.

³³ Franck PETITVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, p. 217.

³⁴ Il est cité par Franck PETITVILLE, *Ibid.*, p. 217.

³⁵ Bastien NIVET, « La fin du complexe européen de puissance ? », *Revue internationale et stratégique*, 2002/4, n°48, pp. 99-107.

³⁶ Il est cité par Franck PETITVILLE, *Ibid.*, p. 218.

³⁷ Sur ce point, Karen Smith, dans une approche différente de Nicolas Machiavel, estime qu'il ne faudrait pas dissocier la fin des moyens, car la première ne saurait justifier les seconds.

relativisation. Dès lors, il s'agira d'une analyse au cas par cas des interventions européennes pour apprécier au mieux la philosophie qui sous-tend ses stratégies d'actions. Sinon, peut-être ne faudrait-il pas finalement analyser l'UE sous l'angle du *smart power* ?

Pour notre part, il nous semble en effet plus heuristique d'appréhender l'UE sous cette troisième voie, en raison même de la nature des crises qui appellent à une gestion le plus souvent global, donc à un mélange des *hard* et *soft power*, dans la défense et l'atteinte des objectifs assignés à la PESC/PSDC.

Le concept de gestion des crises

Étymologiquement, le terme crise vient du grec *Krisis* entendu comme une *décision* ou un *jugement*. La crise renverrait donc « à l'idée d'un moment clef qui doit conduire à des choix pour le futur »³⁸. Cependant, appréhendée de façon large, la notion de crise renvoie à toute situation de rupture ou de contradiction (sociale, politique, économique, etc.) qui se caractérise le plus souvent par des tensions latentes ou manifestes. Sous l'angle politique, elle « revient à évoquer un désordre, voire un chaos, lors des mouvements révolutionnaires, ou seulement de contestation de l'ordre présent »³⁹. Face à de tels changements brusques et décisifs du processus politique en cours, les autorités en place peuvent adopter une multitude d'attitudes : l'évitement, le déni, la manipulation, le mensonge, etc. Mais, en tout état de cause, les situations de rupture appellent à leur gestion par les autorités politiques et ou par des tiers acteurs en fonction des contextes et des enjeux.

Par gestion des crises, il faut entendre toute opération de prévention, de prévision, de protection et de reconstruction dans des situations de rupture de paix ou de conflits. Elle se décompose généralement en trois phases principales : les périodes d'avant crise (prévention et prévision), de crise (protection et intervention) et de post-crise (reconstruction et consolidation). Dans la prévention et la prévision, il s'agit d'anticiper sur les éventuelles et probables menaces afin de mettre en place des mesures aptes à réduire la probabilité de la survenance de la crise ou de définir les réponses appropriées à la résilience de celle-ci.

L'intervention lors d'une crise consiste, elle, à défaut d'y mettre fin, à réduire sa gravité tant dans son impact que dans ses effets collatéraux. Elle nécessite, alors, un diagnostic préalable favorisant la prise des décisions adéquates et l'engagement des actions à même de faire face à la crise.

La reconstruction et la consolidation caractérisent la période post-crise et portent sur les opérations de gestion de sortie de crise. Il s'agit de mettre en place des mécanismes de reconquête de la confiance et de la sécurisation des populations, de maintien et de consolidation de la paix et de reconstruction du développement, etc.

Cependant, en fonction des moyens et procédures mis en œuvre pour faire face à une crise, il y a lieu de distinguer la gestion civile de celle militaire. Autrement dit, le *soft Security* et le *hard Security*. Si le *soft Security* se caractérise par le déploiement des moyens civils, pacifiques et coopératifs, le *hard Security* s'exerce au travers des moyens militaires et coercitifs. Ainsi, les politiques de gestion de crise, *soft Security*, se caractérisent par les politiques d'aides humanitaires, d'aides au développement, les missions de police et de maintien de la paix, la diplomatie, etc. Au contraire, le *hard Security* se caractérise par les missions d'interventions militaires (militarisation ou soutiens militaires des groupes en conflits) et les politiques de *conditionnalités négatives* (toute la gamme des pressions économiques : gel des avoirs, des fonds, des ressources économiques, les embargos, etc.).

³⁸ Anni BARTOLI dans la préface de l'ouvrage de Sylvie TROSA, *La crise du management public, Comment conduire le changement*, Bruxelles, 1^{ère} éd, Groupe De Boeck, 2012

³⁹ Michèle ANSART-DOURLEN, « La notion de crise politique et les modalités de son déni dans les mouvements contestataires et révolutionnaires », *Cahiers de psychologie politique*, 2009, n° 14.

Dans le cadre de notre travail, nos cas d'étude portent sur la gestion *hard Security*. Cette perspective analytique se justifie par la spécificité du domaine, le militaire, où l'UE éprouve le plus de difficulté à agir collectivement. Mais, comme le souligne Zaki Laïdi, « si l'Europe veut se faire entendre, elle n'échappera pas à une certaine centralité politique »⁴⁰.

⁴⁰ Zaki LAÏDI, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, *op. cit.*, p. 50.

Première partie

De la genèse à l'évolution de la PESC/PSDC, le long chemin de la construction d'une Europe politique au service de la puissance européenne

L'analyse de la PESC/PSDC ne saurait faire l'économie d'une approche historico-politique afin d'en saisir ses racines et ses évolutions. Elle est un préalable nécessaire pour mieux appréhender l'*Europe de la politique étrangère*. Pour ce faire, il convient de « s'intéresser aux politiques extérieures de l'UE sur le long terme, et non seulement à l'occasion de quelques grandes crises internationales »⁴¹.

Ainsi, il s'agira d'analyser les grandes phases de l'institutionnalisation de la PESC/PSDC en appréciant leurs contexte et enjeux. Par la suite, nous nous intéresserons aux organes, instruments et acteurs qui, respectivement, organisent, orientent et animent la PESC/PSDC.

Les grandes phases de la PESC/PSDC : de la coopération politique informelle à l'institutionnalisation progressive de la PESC/PESD

L'analyse de ces phases consiste à présenter la singularité des contextes et des enjeux en présence ainsi que les réponses politico-stratégiques, de même qu'institutionnelles, qui ont été apportées dans le sens de la dynamique constructive de la PESC/PSDC.

Ainsi, à la suite de l'analyse de la phase qui va de la Coopération politique européenne (CPE) à l'institutionnalisation de la PESC par le traité de Maastricht, nous étudierons l'étape d'Amsterdam à Nice comme les débuts d'une progressive constitution de l'organigramme de la PESC, mais aussi et surtout comme la genèse de la PSDC. Marquée, entre autres, par la définition du cadre doctrinal de la PESC, de ses instruments et moyens d'action opérationnels et la mise en place d'une diplomatie européenne, la période de l'après Nice au traité de Lisbonne peut s'analyser comme le renforcement continu de la diplomatie européenne.

De la coopération politique européenne (CPE) au Traité de Maastricht, la dynamique d'institutionnalisation de la PESC

L'*Europe de la politique étrangère* trouve sa genèse dans les années 1970 avec la CPE. Toutefois, se situant à partir de la fameuse déclaration Schumann du 9 mai 1950, l'acte de naissance de la construction européenne, on peut identifier, sans qu'il ne soit besoin de disserte là-dessus, les traces de tentatives non abouties d'intégration d'une dimension politique à cette construction. Ce sont, entre autres, le projet de la Communauté de défense européenne (CDE : 1950-1954 avec le *plan Pleven*)⁴² et les *plans Fouchet* du Général de Gaulle (1961-1962)⁴³.

⁴¹ Franck PETITTEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, pp. 14-15.

⁴² Le projet européen de la CDE, né d'une initiative française en vue d'encadrer et de contrôler un éventuel réarmement allemand, a connu son échec en 1954 suite à son rejet par l'Assemblée Nationale française. Ce rejet s'expliquait à l'époque, selon Franck PETITTEVILLE par « le caractère sensible de toute extension de la dynamique européenne à la défense ». Toute chose qui avait fait de la question, jusqu'en 1998, un *tabou* placardé dans les calendes grecques.

⁴³ Elaboré par une commission intergouvernementale présidée par Christian Fouchet, le plan Fouchet s'est heurté au refus des 5 autres membres de la CEE, traduisant par là même le refus d'un *concert européen* sous l'hégémonie française.

Ce sera après le départ du Général de Gaulle (avril 1969) dans un contexte de relance de la construction européenne et surtout dans la perspective d'adhésion des trois nouveaux partenaires (1973), dont la Grande-Bretagne⁴⁴, que le projet d'une union politique fera surface. En effet, en 1970 avec *le rapport Davignon*⁴⁵, suite au Sommet de la Haye de 1969, les six mettront en place la CPE, l'acte fondateur de la *diplomatie coopérative européenne*.

Elle a consisté à une politique de coordination/concertation au travers d'une coopération intergouvernementale informelle dans le domaine de la politique internationale entre les membres de la CEE. Elle se traduisait par des réunions semestrielles des Ministères des Affaires Etrangères (MAE) et trimestrielles des directeurs politiques des MAE formant le comité politique. Suite à l'adoption du rapport de Copenhague en 1973, ce mécanisme de concertation sera renforcé avec la mise en place des groupes de travail, d'un réseau de communication, le COREU, animé par des *correspondants européens* et l'adoption d'un document sur *l'identité européenne*. En outre, les réunions des MAE deviennent trimestrielles, celles des directeurs politiques mensuelles.

A partir de 1974, le sommet de Paris consacrera l'institution du Conseil européen, qui sert désormais de pont entre la CPE et la CEE. Ainsi, en sa qualité de seule structure commune, le Conseil européen se réunit au double titre de Conseil de la Communauté et de la CPE. « La création du Conseil européen en 1974, avec l'institution de la présidence tournante, avait clairement un objectif externe, pour établir le lien entre la CPE et les communautés »⁴⁶. Car, dès l'origine, la CPE avait été tenue à l'écart « pour éviter toute dérive supranationale [...] et toute contamination intergouvernementale de l'Europe communautaire [...] »⁴⁷. Le sommet de Paris avait également institué le mécanisme de la présidence tournante qui cédera, à la faveur du sommet de Londres de 1981, la place à la Troïka⁴⁸.

Cependant, l'ensemble de la CPE et de ses mécanismes resteront toujours informels et extra-communautaires jusqu'en 1986, quand l'Acte unique européen (AUE) institutionnalisera le Conseil européen (Titre II du traité) et la CPE avec la création d'un Secrétariat permanent à Bruxelles sous l'autorité de la présidence. L'AUE marque ainsi les premières esquisses d'une juridisation progressive de la CPE qui aboutira à l'institutionnalisation de la PESC par le Traité de Maastricht de 1993 (Titre V).

La CPE aura « permis d'amorcer, sur un mode informel, une *européanisation* tendancielle des diplomaties des Etats membres de la Communauté sur les grands enjeux internationaux des années 1970-1980 »⁴⁹, notamment la Guerre froide, le Proche-Orient etc. En permettant la mise en place d'« un réseau transgouvernemental »⁵⁰, elle a également favorisé le rapprochement des positions divergentes des Etats membres par le biais d'un processus graduel et dynamique d'*apprentissage de la diplomatie collective*. En somme, elle aura engagé les Etats européens dans une sorte de *réflexe de concertation*.

Cependant, elle a connu des limites marquées par sa faible, voire inexistante, emprise sur la guerre du Golfe (1979), l'invasion soviétique de l'Afghanistan, la fin de la Guerre froide et les premières crises de l'après-Guerre froide (particulièrement en ex-Yougoslavie).

Mais, avec l'institutionnalisation de la PESC, la politique étrangère de l'UE enclenchera le processus de son renforcement. Née dans le multiple contexte de la fin de la Guerre froide, de l'implosion de l'ex-Yougoslavie,

⁴⁴ Son adhésion était, en effet, bloquée par le veto français sous le Général de Gaulle. Mais avec Georges Pompidou la donne changea, non sans compromis et défense d'intérêts stratégiques.

⁴⁵ Il est du nom du belge Etienne Davignon, ancien directeur politique du ministère belge des affaires étrangères.

⁴⁶ Maxime LEFEBVRE, *La politique étrangère européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 2011, p. 33.

⁴⁷ Franck PETITTEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 26.

⁴⁸ Il s'agit d'un mécanisme de représentation consistant à associer les 3 présidents, celui en exercice de la Communauté, le précédent et le futur. Le mécanisme aura fonctionné jusqu'en 1997 avec le traité d'Amsterdam.

⁴⁹ Franck PETITTEVILLE, *Ibid.*, p. 25.

⁵⁰ Le terme est emprunté à Michael Smith.

et surtout de la chute du bloc communiste et de la réorientation géostratégique des Etats-Unis cherchant à se désengager du terrain européen, la PESC est apparue comme une sorte de « révolution copernicienne »⁵¹, au regard de l'histoire de la construction européenne qui, depuis l'échec de la CED (1954), s'était toujours opérée en mettant à la marge la dimension politique. Le désengagement américain posait, en effet, la problématique de la sécurité d'une Europe qui était jusque-là assurée par les Etats-Unis à travers l'OTAN dans une stratégie d'opposition et de *containment* face à l'influence et l'expansion communistes. En outre, les événements en ex-Yougoslavie, sanctionnés par l'échec de la diplomatie européenne, constitueront la fenêtre d'opportunité politique posant la nécessité, sinon l'exigence, pour les Européens de se donner une réelle dimension politique et diplomatique. Cela semblait constituer la condition *sine qua non* du positionnement de l'UE, en tant qu'acteur crédible, dans une scène internationale qui venait de sonner le glas du bipolarisme avec l'effondrement du bloc communiste. L'exigence était donc capitale pour l'UE de se faire une place dans cette nouvelle ère de multilatéralisme global. C'est à cet égard que Maastricht, avec les réponses qu'il apporte, constitue un tournant décisif de l'histoire de l'Europe de la politique étrangère.

Pour Franck Petiteville, en effet, « il existe un certain accord autour de l'idée que l'instauration de la PESC par le traité de Maastricht a représenté une étape décisive dans la construction d'une politique étrangère européenne »⁵². Avec Maastricht, l'Europe de la politique étrangère marquait ses premières inscriptions dans un traité au travers de la PESC instaurée à l'initiative du Président de la République française, François Mitterrand, et du Chancelier fédéral d'Allemagne, Helmut Kohl.

La PESC traçait les jalons d'une organisation des capacités des Européens à garantir leur propre sécurité et à affronter et gérer les crises qui pouvaient naître à l'interne ou dans des zones géographiques proches ou lointaines. Ainsi, l'implosion de l'ex-Yougoslavie servait de baptême de feu. C'est « l'heure de l'Europe et non des Etats-Unis », affirmera Jacques Poos. Sans rentrer dans l'appréciation de ce baptême de feu, on retiendra dans l'ensemble que l'Europe a raté le rendez-vous yougoslave, tant son *impuissance* collective fut éprouvée surtout sur le plan militaire.

Toutefois, on peut noter que Maastricht, avec l'institutionnalisation de la PESC, a fourni le cadre et le moyen de légitimation des actions extérieures de l'UE. La PESC affirmait la vocation de l'UE à traiter de la politique en matière de relations extérieures et de sécurité tout en définissant son cadre légal d'intervention. Avec elle, l'UE s'ouvrait un champ d'action légal et institutionnel afin de prendre part aux équilibres mondiaux et à la résolution de ses problèmes.

Dans le souci de créer une dynamique d'ensemble dans ce sens, le traité de Maastricht consacrait l'adoption des *actions communes* et des *positions communes* (articles J4 et J5). Si l'*action commune* s'inscrit dans une perspective opérationnelle de gestion des crises (définition conjointe de moyens matériels et financiers d'une intervention), la *position commune* porte plutôt sur la définition de thématiques communes (la non-prolifération des armes, la prévention des conflits en Afrique, le soutien à la Cour pénale internationale, les droits de l'Homme, etc.) et l'identification des zones d'action (Afrique des grands lacs, Méditerranée, Proche Orient, Russie, Cuba, etc.).

Dans le cadre de la PESC, l'article 17 du traité de Maastricht reprend les *missions de Petersberg* relatives à la gestion des crises. Ce sont : les missions humanitaires et d'évacuation ; les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix. Elles sont dites *de Petersberg* en relation avec le nom du lieu où s'est tenu le Conseil ministériel de l'UEO en 1992, près de Bonn en Allemagne. Il s'est agi pour les pays membres de l'UEO de se définir de nouvelles orientations diplomatiques et militaires en vue de faire face à la situation nouvelle créée par la fin de la Guerre froide et ses implications dans le nouvel ordre mondial. Ce qui a conduit à l'identification, par ces pays, des types d'interventions qu'ils pouvaient mener, ce, en coordination avec l'UE et l'OTAN. Il convient de

⁵¹ Jérôme KOEHLIN, *La politique étrangère de l'Europe, entre puissance et conscience*, Infolio, 2009, p. 25.

⁵² Franck PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, pp. 35-36.

souligner qu'à l'origine, cet accord de Petersberg faisait suite à la réunion ministérielle de l'alliance atlantique, tenue à Oslo le 2 juin 1992. Et les missions qui y étaient définies portaient essentiellement sur le maintien de la paix avant d'être élargies à Petersberg.

Cependant, la mise en œuvre de ces missions dans le cadre de l'UE nécessitant l'activation et l'opérationnalisation de forces politico-militaires, car « [...] qui dit politique étrangère dit capacités militaires et opérationnelles »⁵³, Maastricht se fondera sur les forces de l'UEO qui deviendront plus tard le bras armé de l'UE avec le traité d'Amsterdam. Cette volonté de positionnement de l'UEO dans l'organigramme européen était beaucoup plus française ; les Britanniques, les pays de l'Est ainsi que les Etats neutres étaient plutôt tournés vers une logique de défense assurée par l'OTAN.

Nonobstant ces quelques réformes institutionnelles, la PESC ne va pas plus loin que la CPE. Certes, elle définit des mécanismes et procédures mieux élaborés. Mais, son inefficacité sur le plan diplomatique dans la gestion de la reconnaissance de la Slovaquie et de la Croatie d'une part, et sur le plan politico-militaire dans la gestion de la crise des Balkans d'autre part, conduira les Européens à Amsterdam.

D'Amsterdam à Nice, le processus de construction de l'organigramme de la PESC et les débuts de la PSDC

Avec le traité d'Amsterdam, la construction politique de l'UE prend de nouvelles dimensions. Au niveau organisationnel, il consacre la création du poste de Haut Représentant pour la PESC représenté par Javier Solana, ancien ministre espagnol des affaires étrangères et ancien secrétaire général de l'OTAN. En outre, une Unité d'analyse de la politique et d'alerte rapide (UPPAR) est mise en place pour accompagner le désormais nouveau *visage* de l'UE dans ses actions de politique étrangère. « La PESC se voit ainsi dotée d'une petite bureaucratie, et surtout d'un visage connu du public qui élargira progressivement son mandat grâce à ses talents d'entrepreneur politique »⁵⁴. Pour Jolyon Howorth, « le choix de Javier Solana vient de ses qualités diplomatiques et de sa capacité démontrée comme secrétaire général de l'OTAN au moment de la guerre du Kosovo à générer du consensus »⁵⁵. Cette désignation d'un *Monsieur PESC*, en la personne de Javier Solana, traduisait la volonté politique des quinze (15) de définir une politique étrangère commune plus efficace, lisible et visible. Toute chose qui résolvait dans le même temps le problème du *numéro de téléphone* de l'Europe que réclamait Henry Kissinger, alors secrétaire d'Etat américain, dans les années 1970.

Au niveau juridictionnel, Amsterdam adopte un nouvel instrument de cohésion de l'action extérieure : les *stratégies communes*. Cherchant, en effet, à renforcer la visibilité et la cohérence des actions de l'UE, les *stratégies communes* comportent une double particularité (son vote à la majorité qualifiée pour les mesures d'applications et son caractère inter piliers). Elles portent sur les domaines d'intérêts communs et les questions fondamentales pour l'UE. Elles en définissent la durée (4 ans en principe), les moyens et les objectifs⁵⁶.

Sur le plan décisionnel, on note l'adoption de mécanismes de flexibilité de l'unanimité. Il s'agit notamment de l'*abstention constructive*⁵⁷ et de l'extension des domaines soumis au vote à la majorité qualifiée (particulièrement pour les décisions d'applications). Ces mécanismes visent à atténuer les lourdeurs et les lenteurs d'une procédure décisionnelle ancrée dans l'intergouvernementalisme. Aussi, permettent-ils de palier quelques inerties dont est porteur le vote à l'unanimité en facilitant la résolution des blocages à l'occasion de l'adoption de décisions sur des questions politiques sensibles.

⁵³ Jérôme KÉCHLIN, *La politique étrangère de l'Europe, entre puissance et conscience*, op. cit., p. 31.

⁵⁴ Yves BUCHET DE NEUILLY, in René SCHWOK, Frédéric MERAND, op. cit., p. 31.

⁵⁵ Jolyon HOWORTH, *European Security and Defence policy in the EU*, Palgrave, 2007, p. 66.

⁵⁶ Les premières *stratégies communes* ont porté sur la Russie (juin 1999), l'Ukraine (décembre 1999) et la Méditerranée (juin 2000).

⁵⁷ Elle est consacrée à l'article 23 du traité sur l'Union en ces termes : « tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut [...] assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'Etat membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle ».

En matière de gestion des crises, Amsterdam formule une définition progressive et non plus à terme de la PSDC. La reformulation ainsi apportée s'apprécie à la lecture de l'article J4 du titre V du traité de Maastricht qui disposait que les Etats membres acceptent « à terme une politique de défense commune, pouvant conduire le moment venu à une défense commune »⁵⁸. Pour ce faire, le traité d'Amsterdam intègre l'UEO comme bras armé de l'UE en vue de la mise en œuvre des *missions de Petersberg*. Un avancement, s'il en est un, en matière de sécurité et de défense.

Le projet d'une Europe de la défense se profilait donc en filigrane dans les traités sans qu'il ne soit concrétisé tant les divergences stratégiques et philosophiques étaient grandes entre les membres, en particulier les grands (la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne notamment). Le *tabou* de 1954 n'était toujours pas levé. Or, comme le reconnaissent les Etats membres de l'UEO à la Haye en 1987, « la construction d'une Europe intégrée restera incomplète tant que cette construction ne s'étendra pas à la sécurité et à la défense »⁵⁹. Serait-ce *l'ultime défi* ⁶⁰ ?

En tout état de cause, l'arrivée de Tony Blair au pouvoir en Grande-Bretagne changera la donne en matière de défense européenne. En outre, l'échec incontestable dans les Balkans et les divergences euro-américaines sur ce dossier, des événements marquant *l'impuissance européenne*, amèneront les Européens à prendre conscience de leur dépendance atlantiste, mais surtout de la nécessité pour l'UE d'être la garante de sa propre sécurité.

« Nous, Européens, ne devons pas toujours compter sur les Etats-Unis en cas de troubles dans notre arrière-cour. Les Européens doivent être capables d'assumer leur sécurité, et nous serons plus efficaces ensemble que si chaque pays agissait seul »⁶¹, déclarait Tony Blair lors du Sommet de Saint-Malo des 3-4 décembre 1998.

Ainsi, des inflexions et compromis politiques de la deuxième moitié des années 1990 s'était créé un rapprochement des positions britanniques et françaises qui sera entériné avec la déclaration de Saint-Malo.

Volte-face britannique, *tournant décisif*, ou encore *accord historique* selon les termes de Tony Blair, le sommet de Saint-Malo constituera l'acte fondateur de la PSDC. En levant le tabou de la défense, il affirme la nécessité pour les Européens de disposer de *forces militaires crédibles* et *autonomes* capables de faire face aux crises internationales. Il marque surtout un changement stratégique de la part de la Grande-Bretagne, traditionnellement inscrite dans une *special relationship* ⁶² atlantiste. Toute chose qui provoquera des tensions avec les Etats-Unis qui y voyaient une volonté de détachement et d'autonomisation vis-à-vis de l'OTAN. Dès lors, craignant la mise en place d'un *OTAN bis* purement européen, Madeleine Albright, alors Secrétaire d'Etat américaine, élaborera la règle des *3D* interdisant un *découplage* entre l'UE et les Etats-Unis, une *duplication* des structures et des moyens de l'OTAN et une *discrimination* à l'égard des Etats membres de l'OTAN et non membres de l'UE. De fait, « si le 4 décembre 1998 marque réellement une étape importante et un infléchissement notable de la politique britannique en accord avec les orientations stratégiques

⁵⁸ Il convient de relever que l'inscription de cette formule s'est faite autour de controverses entre 3 groupes d'Etats : les adhérents à une politique européenne de défense propre, France et Allemagne principalement, les atlantistes partant sur le principe d'une Europe de défense sous le couvert de l'OTAN et les autres Etats qui refusent même le principe, en raison de leur adhésion exclusive à l'OTAN (Danemark) ou de leur neutralité (Irlande). Cela conduira à l'inscription d'une clause de compromis faisant obligation aux Etats de respecter « les obligations découlant du Traité de l'Atlantique nord pour certains Etats membres » et de s'abstenir de tout acte incompatible avec la politique poursuivie et défendue au sein de l'OTAN.

⁵⁹ Franck PETITTEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op.cit.*, p. 81.

⁶⁰ Jolyon HOWORTH, « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ? », *Cahiers de Chaillot*, 2000, n° 43.

⁶¹ Ces propos sont rapportés par Seth JONES, *The rise of European security cooperation*, Cambridge University Press, 2007, p. 213.

⁶² Il s'agit, suivant l'analyse qu'en fait Maxime LEFEBVRE, d'une *coopération*, Cambridge University Press, 2007, p. 213, relation basée à la fois sur la culture (la langue notamment), la politique (l'attachement commun à la démocratie et des alliances lors des guerres, en occurrence les deux guerres mondiales), l'économie (partage des valeurs de l'économie libérale et capitaliste), la défense et la sécurité (OTAN).

françaises, il ne s'agit pas toutefois d'une césure brutale »⁶³. En effet, ni la Grande-Bretagne, ni les autres pays atlantistes ne renoncent à l'OTAN qui demeure l'instance garante de leur sécurité collective.

Somme toute, Saint-Malo reste un *tournant décisif* de la PSDC « rendu possible par la conjonction de deux facteurs : d'une part, la volonté du Royaume-Uni de Tony Blair de se rapprocher de l'Union européenne en abandonnant l'idée britannique traditionnelle selon laquelle l'Europe de la défense ne saurait se construire qu'au sein de l'Alliance atlantique et, d'autre part, le choix français de ne plus ériger le projet de défense européenne en modèle concurrent ou alternatif de l'OTAN [...] les Britanniques étaient devenus idéalistes et les Français pragmatiques »⁶⁴.

D'abord évoquée et entérinée bilatéralement, la défense européenne sera, au fil des Conseils européens, européanisée. Dès le Conseil européen de Cologne en 1999, il sera, en effet, envisagé une « européanisation rapide de l'accord de Saint-Malo »⁶⁵. Les 15 affirmeront leur intention *de disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles*. Ce qui devrait permettre à l'UE de jouer pleinement son rôle sur la scène internationale. Toutefois, une précision de taille, l'action de ces *forces crédibles* devrait être conduite sans préjudice des engagements et actions déjà entrepris dans le cadre de l'OTAN.

Un semestre après, à Helsinki, les 15 décideront de la mise en place d'organes politico-militaires intérimaires (comité politique et de sécurité -COPS-, Comité militaire, Etat-major) chargés de la mise en œuvre des nouvelles orientations politiques définies. Dans la même lancée, les Etats membres se fixeront l'Objectif principal (*Headline Goal*) de pouvoir déployer, à partir de 2003 et sur une base volontaire, une *force de réaction rapide* (FRR) en 60 jours et sur une durée au moins égale à 1 an. Cette force composée d'un corps d'armée (entre 50 à 60000 hommes) sera dotée de capacités nécessaires de renseignement, de commandement et de contrôle. Elle bénéficiera également de la logistique et d'autres unités d'appui au combat telles des forces aériennes et navales. Ces dernières sont à déployer en cohérence avec les forces terrestres afin d'avoir une autonomie de décision, d'action et d'évaluation dans le champ des *missions de Petersberg*. A cette fin, une conférence d'engagement des capacités est tenue à Bruxelles le 20 novembre 2000, lors de laquelle chaque Etat s'est engagé tout en précisant la nature et la hauteur de sa contribution.

Suite à la décision des ministres de la défense des Etats membres en 2004, ces forces seront complétées à l'horizon 2007 par deux groupes tactiques de 1500 hommes, appuyés par des forces aériennes et navales engageables en 15 jours.

En outre, dans l'optique d'élargir la gamme des moyens et instruments d'action de l'UE, le Conseil européen de Santa Maria da Feira (19-20 juin 2000), au Portugal, adoptera d'importantes mesures dans le sens du développement des capacités militaires et, surtout, civiles de gestion des crises. D'une part, à partir de l'évaluation préalable des capacités et des besoins militaires de gestion des crises, le sommet a permis la définition par chacun des Etats membres de la consistance de sa contribution aux efforts de constitution des forces militaires collectives en vue de l'atteinte de l'Objectif principal d'Helsinki. D'autre part, sur le plan civil, des objectifs de capacités civiles articulés autour de 4 domaines prioritaires (les forces de police, le renforcement de l'Etat de droit, l'Administration civile et la protection civile) ont été arrêtés. Ils aboutiront à la définition des Objectifs principaux de 2008 et de 2010. Mais au préalable, les Etats membres, dans le cadre du comité chargé des aspects civils de la gestion des crises⁶⁶ institué parallèlement à Helsinki, ont décidé de fournir, à l'horizon 2003, 5000 policiers dont 1000 aptes à se déployer dans un délai de 30 jours pour des missions internationales couvrant l'ensemble des opérations de prévention et de gestion des crises. A cet effet, une conférence d'engagement des forces de police sera tenue au deuxième semestre de 2001. Et la première

⁶³ <http://ipr.univ-paris1.fr/spip.php?article462> .

⁶⁴ http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-122-fr.pdf .

⁶⁵ Jean-Yves HAINE cité par Franck PETITTEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, p. 85.

⁶⁶ En effet, prévu par le conseil d'Helsinki, le comité sera créé par décision du CAG du 22 mai 2000. Il est composé des représentants des Etats membres avec pour mission de préparer les travaux du COPS et d'autres instances sur les aspects civils de la gestion des crises.

opération civile de l'UE (MPUE) aura lieu en Bosnie-Herzégovine le 1^{er} janvier 2003 à l'expiration du mandat des forces de police onusiennes⁶⁷.

Depuis 2007, les forces civiles seront renforcées par 6000 policiers, dont 1000 mobilisables en 1 mois, 1000 experts pour l'Etat de droit, 700 pour l'administration civile et 2000 pour la protection civile. Pour Javier Solana, cette dimension civile de la gestion des crises est un gage de *valeur ajoutée* pour l'UE. Il s'agit d'une spécificité qui permettra à l'UE de bénéficier d'une capacité globale de gestion des crises et de prévention des conflits au service de la Politique étrangère et de sécurité commune.

L'opérationnalité de ces forces européennes sera consacrée pour la première fois au sommet de Laeken de 2001, au travers d'un plan d'action européen sur les capacités militaires. L'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise, pouvait-on lire dans la déclaration finale du sommet. Ainsi, des conférences d'engagement des capacités militaires (novembre 2000), d'évaluation des capacités (novembre 2001) et de développement des capacités (mai 2003) seront tenues en vue de l'évaluation des forces et de l'identification des lacunes à combler. Le Conseil, *Affaires générales et relations extérieures* (CAGRE⁶⁸) de mai 2003 renforcera ce processus d'opérationnalisation avec l'idée de la relance du projet d'Agence européenne de défense (AED)⁶⁹, lors du Conseil européen de Thessalonique⁷⁰ en Grèce. Il sera également marqué par la soumission du projet de la Stratégie européenne de sécurité (SES). La SES sera finalement adoptée au Conseil européen de Bruxelles du 12 décembre 2003⁷¹ et révisée 2008.

Encore qualifiée de *document de Solana*⁷², la SES définit une grille européenne des menaces au travers de leur identification (le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la délinquance des Etats et la criminalité organisée) et de l'évaluation des risques dont elles sont porteuses. Les objectifs stratégiques de la SES se déclinent comme suit : faire face aux menaces identifiées, assurer la sécurité au niveau du voisinage européen et construire un ordre international fondé sur un *multilatéralisme efficace*. Et leur réalisation implique un engagement plus actif de l'UE sur la scène internationale, un développement de ses capacités d'engagement, une plus grande cohérence dans la décision et les actions à engager et un partenariat plus renforcé avec les autres acteurs. Toute chose qui devra aboutir au final à une *Europe sûre dans un monde meilleur*.

Les considérations et enjeux géopolitiques et stratégiques qui ont prévalu à l'adoption de la SES sont à observer dans le contexte particulier de l'après-11 septembre 2001 et l'invasion unilatérale américaine, sans mandat onusien spécifique⁷³, de l'Irak. En effet, la guerre en Irak a permis, suite aux divisions européennes,

⁶⁷ D'autres missions de police ont en effet suivi cette première. On notera, entre autres, les opérations *PROXIMA* (Macédoine), *THEMIS* (Georgie), *EUPOL Kinshasa* (RDC).

⁶⁸ Appellation entérinée en 2002, le CAGRE, en formation *Affaires générales et relations extérieures*, est un organe essentiel du processus décisionnel dans les relations extérieures de l'UE, notamment en matière de PESC/PESD (voir traité).

⁶⁹ En effet, l'idée du projet avait déjà germé depuis Maastricht dans le cadre de l'UEO en vue de la mise en œuvre des missions de Petersberg. Elle était également inscrite dans le projet de traité constitutionnel de la Convention européenne.

⁷⁰ A noter qu'il s'agit du dernier conseil qui s'est tenu dans le pays assurant la présidence de l'Union. Depuis, tous les sommets se tiennent à Bruxelles.

⁷¹ Elle sera révisée en 2008 pour tenir compte des changements de contexte par rapport à 2003. Il s'agissait, selon Javier Solana, de la croissance de la prolifération des armes de destruction massive au Proche-Orient, le changement climatique, la sécurité énergétique, la cybersécurité, la piraterie etc.

⁷² L'appellation vient du fait que le document fut rédigé par Javier Solana et ses collaborateurs avec une certaine implication du COPS. Cette rédaction faisait suite à une demande adressée à Javier Solana par certains ministères des affaires étrangères lors d'une réunion informelle à *Kastellorizo*, une île de Grèce non loin de Rhodes, les 2 et 3 mai 2003.

⁷³ On rappellera que la Résolution 1441 du Conseil de sécurité de l'ONU avait donné lieu, comme d'habitude, à de nombreuses interprétations dont certaines portaient sur la légitimité d'une action offensive. Toutefois, le texte de la Résolution ne contenait pas de formule comme « par tous les moyens possibles ou nécessaires » contrairement à la volonté des américains et comme il en sera dans le texte de la Résolution 1973 concernant la Libye. Le paragraphe 13 de la Résolution 1441 disposait seulement que l'Irak pourrait faire face à « des graves conséquences [...] s'il continuait à manquer à ses obligations ».

de s'accorder sur le principe de l'élaboration d'un texte en matière de sécurité afin d'asseoir les bases d'une même vision philosophique et stratégique des menaces internationales identifiées⁷⁴. En affirmant la volonté de l'UE de faire face, militairement si besoin, aux menaces internationales, la SES fut considérée par certains comme un effet d'annonce pendant que d'autres l'appréciaient comme un autre tournant décisif, après celui de Saint-Malo, dans l'orientation de l'UE vers le *hard power*. « Il s'agit d'un événement historique qui équilibre la tradition de puissance civile de l'UE en ajoutant des éléments de puissance », estimait Philippe Schoutete⁷⁵.

Toutefois, une des limites de la SES repose sur l'absence, sinon l'indétermination, des capacités militaires sur lesquelles elle entend fonder son action en vue de l'atteinte des objectifs arrêtés. En outre,

« sur le fond, l'analyse européenne des menaces rejoint, en essence, celles qu'identifie la National Security Strategy américaine de 2002, qui répond principalement au séisme sécuritaire de l'après 11 septembre 2001. Globalement, les deux stratégies décrivent une même téléologie, une même vision du monde et des relations internationales qui s'inscrit dans l'ensemble des représentations occidentales, y compris nord-américaines »⁷⁶.

Au contraire, pour Nicole Gnesotto, la SES serait « un mode de pensée commun, une analyse cohérente, une culture stratégique commune qui serait européenne et qui transcenderait les différentes cultures et intérêts stratégiques nationaux »⁷⁷. Dans le même sens, Franck Petiteville y perçoit « un ordre de priorité et un vocabulaire qui diffèrent subtilement »⁷⁸ de la NSS, en raison, entre autres, de la contextualisation des menaces, de l'absence des notions d'ennemies, de *preventive war*, *rogue states*, de la promotion du *multilatéralisme efficace* et de l'attachement au respect des traités internationaux et de la charte de l'ONU.

Cependant, c'est le Traité de Nice, entré en vigueur le 1^{er} février 2003, qui institutionnalisera la PSDC avec l'intégration définitive de l'UEO au sein du système de défense européen, l'entérinement des organes intérimaires du Conseil d'Helsinki (le COPSi et l'UPPAR⁷⁹ notamment) et le renforcement des différents engagements pris depuis Saint-Malo.

Sur le plan des instruments, Nice a étendu les *coopérations renforcées* à la PESC, à l'exception de la défense et des domaines ayant des implications militaires. Ne s'appliquant que dans la mise en œuvre d'une *action commune* ou une *position commune*, les *coopérations renforcées* visent « à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration »⁸⁰. Elles sont, en effet, destinées à permettre aux Etats membres, qui le désirent, d'avancer plus rapidement dans l'intégration européenne sur des sujets précis. Toutefois, pour éviter une *Europe politique à plusieurs vitesses*, une *coopération renforcée* ne pourra être lancée qu'en dernier ressort, s'il est avéré qu'il n'existe pas d'autre solution (article 20, paragraphe 2 du TUE). En plus, elle devrait réunir au moins huit Etats membres (neuf depuis Lisbonne), et non plus la majorité des

⁷⁴ Dans la perspective de la mise en œuvre d'une telle politique, il y a lieu de souligner l'adoption d'une stratégie européenne de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive en décembre 2003.

⁷⁵ Il est cité par Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, *op. cit.*, p. 128.

⁷⁶ Caroline PAILHE citée par Estelle POIDEVIN, *Ibid.*, p. 130.

⁷⁷ Elle est citée par Estelle POIDEVIN, *Ibid.*, p. 133.

⁷⁸ Franck PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne, op.cit.*, p. 79.

⁷⁹ L'idée de l'UPPPAR, innovation annexée du traité d'Amsterdam, serait de M. ROCARD qui l'avait lancée dans un rapport adressé au Parlement européen en 1995. Il s'agissait pour lui de créer, selon Eric REMACLE, « un embryon de représentation commune du monde ».

⁸⁰ Article 20, Version consolidée du traité sur l'Union Européenne et du traité instituant la Communauté européenne, JO n° C 321E du 29 décembre 2006.

Etats membres quel que soit leur nombre. Soumise à la règle de l'unanimité, la *coopération renforcée* octroie donc un droit de veto aux Etats membres⁸¹. La Commission et le Parlement restent simplement consultés.

En dépit de ces innovations, le traité de Nice n'apporte pas de véritables réformes notables. Pour cause, la persistance de l'intergouvernementalisme, la reconnaissance de l'OTAN, et l'inviolabilité des accords y référents ne facilitent ni les décisions et les actions dans le cadre de la PESC, ni l'autonomisation de la défense européenne. Ainsi, dans l'optique du renforcement continu de la PESC/PSDC, au service de la cohérence et de l'unité d'action des Européens, Lisbonne apporte de nouvelles réformes non négligeables.

Le Traité de Lisbonne ou le renforcement continu de la diplomatie européenne au service de la PESC/PSDC

Le Traité de Lisbonne est né à la suite de l'impasse créée par le rejet du projet constitutionnel⁸². C'est donc pour donner un nouvel élan à la construction européenne et créer une plus grande cohérence entre les moyens d'actions et les objectifs affichés d'une UE de nouveau élargie que Lisbonne procédera à un certain nombre de réformes. Pour l'essentiel, on peut souligner les changements majeurs apportés à la PESC/PSDC.

Le Traité de Lisbonne, avec la suppression du système en piliers initié à Maastricht, marque la fusion du poste de Haut Représentant avec celui de Commissaire européen pour les relations extérieures et la politique européenne de voisinage. Désormais désigné sous le vocable Haut Représentant des Affaires Etrangères et de la Politique de Sécurité (HRAEPS), il devient également Vice-président de la Commission européenne. Il est aussi créé un poste stable (mandat de 2 ans et demi renouvelable) de Président du Conseil européen pour garantir plus de visibilité, de continuité et d'indépendance par rapport à la présidence tournante qui était source de discontinuité, voire d'instabilité. Cependant, le choix des personnalités, Hermann Van Rompuy (Président du Conseil européen) et Catherine Ashton (HRAEPS) est considéré comme un manque de volonté politique réelle des Etats membres de donner une véritable dynamique à la PESC/PSDC. Furio Cerutti estime, en effet, qu'« Ashton n'est pas, tout évidemment, une personnalité capable de développer un sens d'unité et de cohésion pour ce qui est de la politique étrangère de l'UE »⁸³.

A ces acteurs s'ajoute la nouvelle structure, le Service d'action extérieure européenne (SEAE), composé de personnels civil et militaire, de fonctionnaires de la Commission, du Secrétariat du Conseil, et des diplomates des Etats membres.

Sur le plan juridictionnel, le Traité de Lisbonne a adopté de nouveaux instruments à savoir *la clause de solidarité* (objet de l'article 222 du TFUE, elle s'applique aux situations de terrorisme et de catastrophes naturelles ou d'origine humaine) et *la clause de défense mutuelle* (relatives aux attaques armées)⁸⁴. Lisbonne consacre également l'adoption de l'instrument particulier de *la coopération structurée permanente* (CSP) en matière de défense (art 42 paragraphe 6 du TUE). Elle concerne « les Etats qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants [...] en vue des missions les plus exigeantes ».

⁸¹ La première coopération renforcée fut adoptée en mars 2010 en matière de divorce. Il ne s'est pas agi de créer une procédure de divorce commune, mais seulement de déterminer quelle loi nationale appliquer pour les divorces internationaux.

⁸² A noter que le traité de Lisbonne, de façon plus ou moins substantielle, est une reprise des grandes lignes arrêtées dans le traité constitutionnel. Il se démarque, toutefois, sur quelques aspects formels et ou symboliques (suppression par exemple du poste de ministre des affaires étrangères pour le poste de HRAEPS).

⁸³ Entretien avec Furio CERUTTI, professeur de philosophie politique à l'Université de Florence, sur le thème : « L'existence d'un corps diplomatique peut être une contribution au développement d'une capacité politique ». Il a été réalisé le 07-10-2011 avec la collaboration de mes camarades du Master à l'IEUG, Javier RODRIGUEZ et David BERGER. Voir l'entretien sur ce lien : <http://eurosuisse.eurosblog.eu/spip.php?article161>.

⁸⁴ A noter que la clause fait l'objet de restrictions : elle n'affecte pas la politique de sécurité et de défense de certains Etats (les neutres en occurrence) de même que les engagements pris au niveau de l'OTAN.

En tant que coopération *à la carte*⁸⁵, la CSP permet aux Etats membres, capables et désireux, d'aller plus loin en matière de défense. Toutefois, les engagements qu'elle induit doivent être conformes à ceux pris au niveau de l'OTAN pour les Etats qui en sont membres. Car, celle-ci demeure « le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre » (art 42 paragraphe 7 du TUE).

Au niveau décisionnel, les décisions et les recommandations du Conseil sont soumises à l'unanimité à quelques exceptions près (la majorité qualifiée pour l'adoption de la décision, les participations ultérieures, les suspensions et les retraits). Dans son fonctionnement, la CSP est régie par le Protocole n° 10.

En matière de gestion des crises, l'article 43 du TUE intègre aux *missions de Petersberg* de nouvelles missions : les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits, les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Dans le même sens, il intègre l'AED en qualité d'institution afin d'améliorer et de rationaliser les capacités militaires de l'UE.

Enfin, Lisbonne consacre la personnalité juridique de l'UE et renforce, ainsi, ses pouvoirs d'action sur la scène internationale (négociation et signature d'accords internationaux, participation aux organisations et conférences internationales, etc.). L'acquisition d'une telle personnalité devrait permettre à l'UE d'être plus efficace sur la scène internationale en faisant d'elle un partenaire plus visible et crédible, notamment en matière de la PESC/PSDC.

A cette fin, la PESC/PSDC est animée d'acteurs et d'organes tant dans son élaboration que dans sa mise en œuvre.

L'organigramme de la PESC/PSDC : organes et acteurs.

Il s'agit sous ce point d'identifier l'ensemble des organes et acteurs qui animent la PESC/PSDC. Pour ce faire, et en nous limitant aux éléments les plus significatifs, nous situerons les contextes de mise en place, la nature et les missions de chacun dans la conduite de l'action extérieure de l'UE. Aussi, procéderons-nous par une analyse des organes constitutifs de la PESC/PSDC avant de nous intéresser aux acteurs, à proprement dit.

Les organes de la PESC/PSDC : la définition progressive d'une architecture politico-militaire.

Nous entendons par organes des structures, sous un angle plus ou moins institutionnel, impliquées dans la conduite de la PESC/PSDC. Dans un sens large, on pourra les qualifier d'organe-acteur. A ce titre, nous analyserons successivement le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire de l'UE (CMUE), l'Etat-major de l'UE (EMUE), l'Unité politique (UP). Par ailleurs, nous conclurons ce point sur la présentation de quelques groupes d'agences qui prennent part indirectement à la PESC/PSDC.

Le comité politique et de sécurité (COPS) : la cheville ouvrière.

Créé depuis les années de la CPE, Comité politique à l'époque, le COPS a été formalisé par le Traité d'Amsterdam. C'est lors du sommet d'Helsinki de 1999 que le projet de la création du COPS sera approuvé par le Conseil. Ainsi, un comité intérimaire, CPOSi, sera mis en place par la décision 2000/143/PESC. Et c'est finalement à Nice que l'intérim prendra fin avec l'installation d'un comité permanent par les chefs d'Etat ou de gouvernement.

⁸⁵ Elle s'ajoute aux types de coopérations *à la carte* à savoir la coopération renforcée (Titre III du TFUE), la possibilité de confier à un groupe d'Etats le soin de mener une mission (article 42), la possibilité pour chaque Etat de déterminer à quels projets industriels il participe au sein de l'AED, la participation volontaire à toutes les missions et opérations de la PSDC, ainsi qu'à toutes les coopérations informelles qui peuvent se dérouler hors du cadre du Traité. Cependant, il y a lieu de relever que le traité de Lisbonne ne fait plus cas des instruments, action commune, position commune et stratégie commune.

Présidé par le SEAE depuis Lisbonne, le COPS est composé d'un ambassadeur par État membre, d'un représentant permanent de la Commission européenne, d'un représentant du CMUE, d'un représentant du secrétariat du Conseil et d'un service juridique. Dans la gestion des crises, il est placé sous l'autorité du Conseil et du HRAEPS et exerce le contrôle politique et la direction stratégique des opérations (art 38 TUE). Il peut également se voir autoriser par le Conseil, aux fins d'une opération de gestion d'une crise et pour la durée de celle-ci, à prendre les décisions appropriées y relatives (art 38, al 3). En outre, il contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'attention du Conseil, du HRAEPS, ce, à leur demande ou de sa propre initiative (art 38, al 1). Toute chose qui fait du COPS l'un des principaux acteurs du processus décisionnel. Il fait le pont entre les organes techniques, les hauts fonctionnaires du Conseil et le HRAEPS. Il est aussi chargé de la direction générale du développement des capacités militaires et travaille, à cet effet, en coordination avec le CMUE et le CIVCOM desquels il reçoit des avis et des recommandations. En retour, il leur adresse ses directives. Par ailleurs, le CMUE, dont un représentant est membre du COPS, participe aux réunions en y assurant le rôle d'interface avec l'Etat-major de l'UE.

Plus précisément dans les opérations militaires, le COPS exerce le contrôle politique et la direction stratégique en se fondant sur les avis et les recommandations du CMUE. Ce qui lui facilite, entre autres, l'évaluation des options militaires stratégiques, du concept de gestion de crise et du plan d'opération afin de les soumettre au Conseil. Dans la perspective du lancement d'une opération, et sur la base des avis du CMUE, il adresse au Conseil une recommandation qui serve de grille d'appréciation et d'évaluation des décisions et actions à engager.

Par rapport au HRAEPS, les travaux du COPS lui fournissent les informations nécessaires relatives à la conduite des opérations de gestion des crises. Ils lui facilitent également l'élaboration des rapports à l'attention du Conseil. Ce qui met en relief la nécessité d'une étroite collaboration entre les institutions⁸⁶, surtout en temps de crise, pour mener à bien, dans la cohérence et l'unité, les décisions et les actions arrêtées. Dans cette même perspective, il y a lieu de souligner l'appui d'autres organes tel que le CMUE.

Le comité militaire de l'UE (CMUE) : le centre d'expertise militaire

La mise en place du CMUE répond aux besoins pour l'UE de bénéficier de l'expertise militaire aux fins d'une meilleure élaboration et conduite des stratégies et des CGC. Pour ce faire, le CMUE est habilité à donner des avis et des recommandations militaires à l'attention du COPS et du Conseil pour faciliter la réponse de l'UE aux crises impliquant les questions militaires et ou de défense. A un niveau infra, il adresse des directives à l'EMUE.

Composé des chefs des forces armées et/ou de défense de chacun des Etats membres, le CMUE est dirigé par un président désigné par le Conseil pour un mandat de 3 ans. Celui-ci assure les fonctions de conseiller militaire auprès des instances supérieures (COPS et Conseil). Le CMUE siège à Bruxelles avec une représentation militaire permanente. Il est soutenu par un groupe de travail militaire (GTMUE) ainsi que d'un *Headline goal task-force*, groupe de travail sur la définition des capacités militaires de l'UE.

L'Etat-major de l'UE (EMUE)

Créé le 11 juin 2001 conformément à la déclaration finale de Nice, l'EMUE apporte son expertise militaire au service du renforcement de la PSDC. Ses fonctions principales consistent à l'alerte stratégique, l'évaluation de situation et la planification stratégique. Il reçoit des directives du COPS et peut en retour lui fournir une expertise militaire, ou encore à l'attention du HRAEPS. Par ailleurs, il évalue les options militaires et fournit des recommandations sur le quartier général (QG) et le commandement des opérations militaires de gestion

⁸⁶ Dans cette optique de cohésion et de coordination, il arrive également que le COPS prenne part aux réunions du COREPER.

des crises. « L'Etat-major ne fonctionne cependant pas comme un quartier opérationnel, mais il est le seul organe militaire à être intégré dans la structure propre du Conseil sous forme de direction générale »⁸⁷.

A ses côtés, une cellule civilo-militaire, mise en place depuis juin 2005, assure la liaison entre les organes civils et militaires de gestion des crises. Egalement installé à Bruxelles, l'EMUE dispose d'un effectif restreint d'environ 200 personnes.

L'unité politique (UP), ex-unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR)

Elle a été créée en 1999 par la déclaration n°6 annexée au Traité d'Amsterdam⁸⁸. Elle est composée de fonctionnaires provenant des Etats membres, du Conseil, de la Commission et de l'UEO. Sa création s'expliquait par le besoin, « d'assurer le suivi nécessaire depuis l'apparition d'une situation de crise, d'étudier à fond et de mieux préparer les réponses à envisager et les décisions à prendre [...], favoriser une vision commune et le renforcement de la collaboration entre Etats »⁸⁹.

Pour Michel Rocard, qui était à l'origine de son lancement, il s'agissait de faire émerger « *un embryon de représentation du monde* »⁹⁰. L'UP est placée sous l'autorité du HRAEPS. Elle l'assiste dans la définition et la mise en œuvre de la PESC (surveillance et analyse de ses développements, évaluation des intérêts de l'UE, identification des situations de crises potentielles, etc.). Dans ce rôle, elle est considérée par Nicole Gnesotto comme « un mini-COPS de rang inférieur », pendant que Pierre Gillon y voit le « lieu de synthèse de l'information diplomatique »⁹¹. Elle constitue, en effet, une forte unité d'analyse géopolitique des priorités stratégiques de l'UE en aidant à la formulation des propositions d'actions et des *documents d'options*. Organisée en groupes géographiques ou *task-forces*, elle vise à faciliter une réaction rapide et efficace face aux problèmes de la scène internationale, en particulier les situations de crises.

Il convient de noter que l'UP est aidée dans sa mission par le centre de situation conjoint (SITCEN) créé en 2003. Ce dernier rassemble les informations provenant des Etats membres et de certaines institutions européennes en vue d'assurer l'alerte précoce, le suivi et l'évaluation des situations qui appellent une intervention de l'UE. Aussi, apporte-t-il un soutien informationnel et logistique sur des questions thématiques ou géographiques de gestion des crises.

A ces structures politico-militaires susmentionnées, certains groupes d'agences aident et participent au développement de la PESC/PSDC.

Le groupe des agences intervenant dans la PESC/PSDC

Il s'agit, entre autres, de l'Agence Européenne de Défense (AED), l'Institut d'études de sécurité (IES) de l'UE et le Centre satellitaire. L'AED intervient dans la recherche et le développement militaire et technologique.

⁸⁷ Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, op. cit., p. 96

⁸⁸ Sa création a fait également l'objet de controverses entre les délégations *communautaristes* et celles *PESCalistes* comme le souligne Yves Buchet de Neuilly. Ces controverses portaient, entre autres, sur le caractère intergouvernemental ou non de la nouvelle structure, via son autorité de rattachement, sa nature bureaucratique ou véritablement politique. A titre d'information, la lecture d'Yves BUCHET DE NEUILLY, *L'Europe de la politique étrangère*, op. cit., est enrichissante sur les enjeux et les débats des CIG ayant précédé les innovations apportées par le traité d'Amsterdam.

⁸⁹ Yves BUCHET DE NEUILLY, *L'Europe de la politique étrangère*, op. cit., p. 62.

⁹⁰ Propos rapportés par Jean-Michel DUMOND et Philippe SETTON, cités par Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, op. cit., p. 75.

⁹¹ Ces auteurs sont cités par Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, op. cit., pp. 76-77.

Objet depuis Lisbonne de l'article 45 du TUE, elle a été créée par l'*Action commune* n°2004/551/PESC du 12 juillet 2004 et placée sous l'autorité du Conseil⁹².

Sa mise en place marquait « un véritable tournant dans l'évolution du volet industriel de l'Europe de la défense. C'est, en effet, la première fois que les pays de l'UE acceptent que les questions d'armement soient traitées au sein de l'UE et non dans des structures ad hoc de coopération bi ou multilatérales, comme c'était le cas auparavant »⁹³. Dès lors, elle aura pour missions de contribuer à l'amélioration et au renforcement de la coopération industrielle et technologique en matière de défense, de même qu'au développement de la recherche militaire⁹⁴.

Concernant l'IES, créé en 2002 en succession de celui de l'UEO, il est chargé du développement de la PESC au travers de ses recherches et analyses. Le centre satellitaire, quant à lui, a été créé en 2001. Il relaie celui de l'UEO et exerce dans le domaine de l'imagerie satellitaire et ses aspects collatéraux.

A côté de ces organes et agences, la PESC/PSDC connaît également l'intervention d'autres types d'acteurs. De natures diverses, ceux-ci participent à l'ouvrage de la PESC/PSDC en vue de son effectivité et de son efficacité.

Les acteurs à l'ouvrage de la PESC/PESD, une configuration multi-level governance.

Si dans le cadre étatique la politique étrangère constitue un pouvoir régalien relevant de la souveraineté de l'Etat qui l'exerce au travers, généralement, d'un MAE et de ses multiples représentations diplomatiques, l'UE, en raison de son caractère sui generis, répond à une toute autre logique. L'activation de la PESC est, en effet, assurée par une multitude d'acteurs, preuve de sa configuration *multi-level governance*.

Aussi, pour mieux appréhender les logiques d'action à l'œuvre dans la gestion des crises, convient-il de distinguer les types d'acteurs qui l'animent. En ce sens, notre analyse portera sur les acteurs communs au processus communautaire et ceux spécifiques à la PESC/PESD. Le crédo du *multilatéralisme efficace* exigeant, l'UE dans la mise en œuvre de la PESC/PSDC a également recours à des partenaires stratégiques extracommunautaires.

Les acteurs communs à la construction européenne

Il est question ici des acteurs qui participent à l'ensemble du processus communautaire. Ce sont essentiellement le Conseil européen, le Conseil, la Commission européenne et le Parlement européen. Non sans omettre la Cour de justice de l'UE, on rappellera qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 24 (TUE), elle est non compétente en ce qui concerne la PESC/PSDC⁹⁵.

Le Conseil européen, le centre d'impulsion politique

Créé en 1974 et institutionnalisé en 1986 par l'AUE, le Conseil européen est l'organe chargé de donner à la PESC les impulsions nécessaires, à travers la définition de ses orientations et priorités politiques générales, de ses objectifs (art 15 et 26 TUE) et de l'identification des intérêts stratégiques de l'UE (art 26 TUE). Il

⁹² Il faut relever que l'Agence sera sous l'autorité de Javier Solana, premier Haut représentant pour la PESC de 1999 à 2009, avant que Catherine Ashton, en sa qualité de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la sécurité commune n'en soit la responsable depuis 2009.

⁹³ Bastien IRONDELLE, « L'Europe de la défense à la croisée des chemins ? », *Critique internationale*, 2005, n°26, p. 53.

⁹⁴ Pour plus de détails sur les missions de l'Agence, il faut voir l'article 45 du Traité sur l'UE.

⁹⁵ Toutefois, elle détient une compétence de contrôle du respect de l'article 40 du TUE (relatif aux compétences d'attributions inter institutionnelles) et de la légalité des décisions objet de l'alinéa 2 de l'article 275 du TFUE (les recours sur la légalité des mesures restrictives du Conseil à l'encontre des personnes physiques et/ou morales).

rassemble les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'UE, son président et le président de la Commission européenne. Le HRAEPS participe également à ses travaux (art 15, al 2).

Dépourvu de pouvoirs législatifs, le Conseil européen adopte néanmoins toutes décisions nécessaires relatives à une situation internationale particulière qui exige une action opérationnelle de l'UE. A cet effet, il en fixe les objectifs, la portée, les moyens, les conditions de mise en œuvre et la durée (art 28 TUE). Il se réunit 2 fois par semestre en session ordinaire ; et en session extraordinaire autant de fois que nécessaire lorsque la situation l'exige (art 15, al 3). Dans le cadre de la PESC, les décisions du Conseil européen sont adoptées à l'unanimité sauf les exceptions prévues par les traités, notamment la majorité qualifiée⁹⁶.

Au plan extérieur, le Président du Conseil européen⁹⁷ exprime les positions de l'UE au sein des organisations et conférences internationales. A ce titre, il procède par « des conclusions, agréées à l'unanimité, ou par des déclarations »⁹⁸. Toutefois, cette fonction de représentation devrait se faire sans préjudice des attributions conférées au HRAEPS.

Elu à la majorité qualifiée pour une durée de 2 ans et demi⁹⁹, renouvelable 1 fois, le Président assure également des fonctions administratives telles que la présidence, l'animation et la préparation des travaux du Conseil européen, la facilitation de la cohésion et du consensus au sein du Conseil européen et la présentation des rapports des réunions.

Le Conseil de l'UE ou le Conseil¹⁰⁰, l'instance décisionnelle

Le Conseil des ministres de l'UE ou le Conseil définit et coordonne les politiques conformément aux conditions prévues par les traités (art 16, al 1). Il est composé de représentants, au niveau ministériel, de chacun des Etats membres et peut se réunir en plusieurs types de formations, 10¹⁰¹, dont celle des Affaires étrangères (CAE).

Se réunissant 1 fois par mois¹⁰², le CAE est l'instance chargée de l'élaboration de la PESC et de la prise des décisions nécessaires à sa mise en œuvre conformément aux orientations générales et aux lignes stratégiques définies par le Conseil européen (art 26, paragraphe 2). Ainsi, en collaboration avec le HRAEPS, il « veille à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union ».

Il est présidé, contrairement aux autres formations du Conseil avec le mécanisme de la présidence tournante, par le HRAEPS. Et, un Secrétariat général, composé de fonctionnaires européens de carrière et dirigé par un secrétaire général, l'allemand Uwe Corsepius depuis le 26 juin 2011, soutient le conseil dans son fonctionnement.

⁹⁶ Pour plus de détails sur ces exceptions, nous vous renvoyons à l'article 31 du TUE. Elles restent toutefois exclues pour les questions militaires ou de défense (art 31 paragraphe 4).

⁹⁷ Le premier, et actuel, titulaire du poste est le Belge Herman Van Rompuy. Choisi le 19 novembre 2009, sa nomination fut officialisée avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009. Mais, il entrera en fonction le 1^{er} janvier 2010 pour un mandat de deux ans et demi.

⁹⁸ Maxime LEFEBVRE, *La politique étrangère européenne, op. cit.*, p. 32.

⁹⁹ Cela lui garantit une certaine stabilité dont ne bénéficiait pas la présidence tournante. Et cette stabilité vise un certain renforcement du Conseil pour une meilleure visibilité et lisibilité de son action dans la continuité.

¹⁰⁰ Il est souvent appelé Conseil des ministres, appellation qui aurait été retenue si le traité établissant la Constitution pour l'Europe avait été adopté. La dénomination Conseil de l'UE est, elle, consacrée par Maastricht et c'est finalement Lisbonne qui retient l'appellation Conseil.

¹⁰¹ Ce sont : *Affaires générales; Affaires étrangères; Affaires économiques et financières (ECOFIN); Justice et Affaires intérieures* » (JAI); *Agriculture et pêche, Emploi, politique sociale, santé et consommateurs ; Compétitivité* (marché intérieur, industrie et recherche); *Transports, télécommunications et énergie; Environnement; et Éducation, jeunesse et culture*. A souligner que ces formations actuelles ont été définies par le Conseil européen de Séville lors de sa réunion de juin 2002.

¹⁰² Il faut souligner qu'une fois par semestre, le Conseil se réunit, concernant la PESC, de manière informelle sous l'appellation de *réunion Gymnich*. Elle est tirée du nom de la localité où s'est tenue la première réunion du Conseil en 1974.

En outre, contrairement au Conseil européen, le Conseil dispose de fonctions législatives et budgétaires qu'il exerce conjointement, suivant la procédure de la codécision (procédure législative ordinaire depuis Lisbonne), avec le Parlement européen. Par contre, il est soumis au même mode décisionnel que le Conseil européen en matière de PESC, l'unanimité¹⁰³.

Par ailleurs, le Conseil est aidé par le COREPER et le COPS (principalement pour les questions politiques et de défense), qui lui préparent en général l'ordre du jour, négocient et discutent certains sujets en préparation de ses travaux. A un niveau inférieur, ces organes sont également appuyés par des groupes techniques qui « fournissent la matière des déclarations de la présidence, dont le contenu est d'abord discuté au sein du COPS puis du Conseil. Ils élaborent également des recommandations à l'intention du COPS en matière de PESC »¹⁰⁴. Il s'agit là d'un mécanisme de travail *bottom up* qui se traduit par une remontée des décisions des niveaux inférieurs vers celui supérieur représenté par le Conseil. Tous ces travaux préparatoires concourent à assurer un accord et un consensus préalables sur certains sujets à l'ordre du jour (« *points A* ») avant la réunion du CAE. Car, « ne doivent être discutés au niveau supérieur que les points laissés ouverts par le niveau inférieur "points B" »¹⁰⁵.

La Commission européenne

A l'origine marginalisée dans le cadre de la PESC, la Commission est, depuis Lisbonne, véritablement intégrée et concernée¹⁰⁶. Composée de ressortissants des Etats membres désignés pour un mandat de 5 ans, la Commission est l'organe communautaire par excellence chargé de promouvoir l'intérêt général de l'UE en prenant les initiatives y relatives tout en veillant à l'application des traités (art 17 TUE). Avec son siège à Bruxelles (Berlaymont), elle se réunit chaque mercredi aux fins d'adoption de décisions collégiales (via le consensus ou la majorité). Cependant, en matière de PESC, domaine essentiellement intergouvernemental, les prérogatives et les modalités d'actions de la Commission diffèrent.

En effet, la Commission n'y dispose pas d'un quelconque monopole d'initiative. Elle a seulement une faculté d'action à travers des propositions qu'elle peut soumettre au Conseil, au même titre qu'un Etat membre (art 30 TUE). Toutefois, avec l'institutionnalisation progressive de la PESC, il y a une sorte d'imbrication de celle-ci avec les autres politiques extérieures, notamment celles ayant une dimension communautaire et pour lesquelles la Commission reste incontournable. Ainsi, dans l'adoption et la mise en œuvre des sanctions à l'encontre d'un tiers acteur (Etats, personnes physiques, ou entités particulières), la Commission se révèle être un acteur décisif puisqu'elle intervient, directement ou indirectement, dans l'élaboration, l'adoption ou l'amendement des règlements y relatifs¹⁰⁷. A ce domaine, il y a lieu d'ajouter le pouvoir d'élaboration et d'exécution du budget de la Commission qui lui permet de s'inviter dans la conduite et la mise en œuvre de certaines décisions du Conseil en matière de PESC, en occurrence la gestion civile des crises (celles militaires

¹⁰³ Toutefois, comme le souligne la déclaration n° 27 annexée au TUE et relative aux votes dans le domaine de la PESC, « pour les décisions qui requièrent l'unanimité, les Etats membres éviteront, autant que possible, d'empêcher qu'il y ait unanimité lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision ». En outre, il faut noter que dans la pratique le recours au vote est une exception au consensus généralement recherché.

¹⁰⁴ Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, *op. cit.*, p. 48.

¹⁰⁵ Maxime LEFEBVRE, *La politique étrangère européenne*, *op. cit.*, p. 36. A noter qu'il identifie également des *faux points B* qui concernent les sujets soumis à des discussions d'accompagnement en cas d'accord préalable.

¹⁰⁶ Il faut lire, entre autres, les articles 18 (nomination du Haut représentant), 21 (cohérence et coopération de l'action extérieure de l'Union), 27 (le service européen d'action extérieure) et 30 (initiatives ou propositions à soumettre au Conseil) du TUE.

¹⁰⁷ Ce rapport d'influence, ou d'interférence, joue également à l'inverse. En occurrence, les sanctions économiques de la Commission dans le domaine communautaire sont soumises à une décision du Conseil.

étant financées par un autre mécanisme, *Athéna*¹⁰⁸). Les domaines de l'aide au développement et de l'aide humanitaire (à travers ECHO) sont également des secteurs qui connaissent l'implication de la Commission.

On comprend, dès lors, qu'en raison de toutes ces probables interférences, et les rapports de rivalités existant, qu'il soit exigé une plus grande et intelligente collaboration entre ces instances. C'est tout le défi de la cohérence exigée entre les différentes institutions afin de garantir « la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions [...] » (art 24 paragraphe 2 TUE).

Le Parlement européen, un acteur consultatif et de contrôle

Comme indiqué supra dans le cadre de la codécision, le Parlement européen (art 14 TUE) exerce des fonctions législatives et budgétaires avec un pouvoir de contrôle¹⁰⁹ et de consultation conformément aux traités. Il est composé de *représentants des citoyens* suivant une formule *dégressivement proportionnelle*. Ses membres sont élus, pour un mandat de cinq ans, au suffrage universel direct, libre et secret. Il dispose d'un président élu par ses membres et d'un bureau.

Dans la pratique, il a un pouvoir limité, voire inexistant, dans le cadre de la PESC. Cependant, il arrive, par le biais de ses pouvoirs budgétaires (l'approbation et la décharge du budget), à s'assurer « un droit de regard sur l'utilisation des fonds, hors opérations de gestion de crise militaire »¹¹⁰. En outre, le HRAEPS est tenu de le consulter régulièrement « sur les principaux aspects et les choix fondamentaux » de la PESC et de l'informer de ses évolutions (art 36 TUE). Aussi, le HRAEPS veille-t-il « à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération » (art 36 TUE).

Dans le cadre de sa mission de contrôle, le Parlement est habilité à adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du HRAEPS. En outre, il mène souvent des missions d'enquêtes parlementaires pour se donner une meilleure lisibilité des zones d'intervention ou des thématiques inscrites dans l'agenda de la PESC. Il suit également l'évolution de la PESC au travers de ses 2 débats annuels et de son information régulière par le Conseil, le HRAEPS ou même les représentants spéciaux. Il lui arrive aussi d'adopter des résolutions sur des questions d'actualités ou de droits de l'Homme ainsi que des rapports.

Somme toute, la question du contrôle parlementaire de la PESC/PSDC reste une problématique primordiale, non encore résolue. Il faudrait certainement attendre l'évolution de la construction européenne pour espérer voir de réelles réformes dans ce sens. Pour l'instant, il ne s'agit que de pouvoirs mineurs et essentiellement formels. Dans cette attente, il y a lieu de souligner qu'à côté de ces acteurs communs, la PESC est également animée par des acteurs qui lui sont plutôt spécifiques.

Les acteurs politiques, administratifs et techniques de la PESC/PSDC

Comme le titre l'indique, ce point porte sur une variété d'acteurs, en raison notamment de leurs nature et/ou fonctions. Mais, à la différence du point précédent, il s'agit là d'acteurs spécifiquement impliqués dans la conduite de la PESC/PSDC. Du HRAEPS en passant par le SEAE, nous présenterons le groupe des acteurs de soutiens administratifs ou techniques.

¹⁰⁸ Créé le 23 février 2004 par la décision 2004/197/PESC, Athéna est mécanisme élaboré pour la gestion du financement des coûts communs des opérations de gestion de crises de l'UE ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Sous l'autorité d'un Comité spécial composé des représentants des pays contributeurs, le mécanisme est rentré en vigueur le 19 décembre 2011 par la décision 2011/871/PESC. Il convient de souligner que si le Danemark, en raison de son *opting out*, ne participe pas au mécanisme, des Etats tiers font, ou peuvent faire, partie des contributeurs au mécanisme.

¹⁰⁹ Il faut souligner que le véritable pouvoir de contrôle est plutôt détenu par les parlements nationaux, car ce sont eux qui votent les budgets de défense nationaux et décident de l'envoi des troupes à l'étranger.

¹¹⁰ Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, *op. cit.*, p. 49.

Le HRAEPS

La création du poste de Haut représentant par le traité d'Amsterdam réglait la problématique du *numéro de téléphone* de l'Europe qui avait été posée dans les années 1970 par l'américain Henry Kissinger. En effet, une fois le poste créé, la nomination du HRAEPS donnait à l'UE son nouveau *visage* et sa nouvelle *adresse*¹¹¹. Toute chose qui vise à lui assurer plus de visibilité et d'efficacité dans son action extérieure en tant qu'acteur incontournable et partie prenante du *multilatéralisme* depuis la chute du bloc communiste.

Pour rappel, le HRAEPS est né d'une initiative française¹¹² et a constitué la réforme majeure de l'après Maastricht. Mais, cela ne s'est pas fait sans controverses¹¹³ et compromis (entre autres, des controverses sur la nature et les responsabilités du poste de même que sur la personnalité¹¹⁴ qui devrait l'occuper). Finalement, le poste sera confié à Javier Solana en raison de « ses vertus de fin stratège, ses expériences passées et ses soutiens politiques [...] »¹¹⁵. Un choix qui fut considéré comme un « signal immédiat de la forte envergure que les gouvernements des quinze comptaient donner à ce nouvel acteur institutionnel »¹¹⁶.

De 1999 à 2009, Solana, en sa double qualité de Haut représentant pour la PESC et de secrétaire général du Conseil de l'UE, tiendra tant bien que mal son rôle du *visage* et de la *voix* de l'UE en participant à la gestion des crises, civiles comme militaires, de la première décennie 2000. En effet, « c'est en investissant le terrain de la gestion des crises que le Haut représentant va se dessiner progressivement un espace d'action »¹¹⁷.

Nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée, avec l'accord du Président de la commission, le HRAEPS, aux termes de l'article 18 du TUE, conduit la politique étrangère et de sécurité de l'UE de même que la politique de défense commune. L'article 27 du TUE lui permet de représenter l'UE et de conduire le dialogue politique avec les tiers. A cet effet, il exprime la position de l'UE dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales. Il est également investi d'une mission de contribution à l'élaboration de la PESC et de mise en œuvre des décisions du Conseil européen et du Conseil.

Le HRAEPS bénéficie d'une triple casquette : il remplace la présidence tournante du Conseil, cause d'instabilité profonde selon Anand Menon, dans sa formation affaires étrangères, participe au Conseil

¹¹¹ Jérôme KÉCHLIN, *L'Europe a-t-elle une adresse ? La politique étrangère de l'UE*, Genève, Georg éditeur, 2003

¹¹² Elle vient, en effet, de la délégation française en 1995, représentée par Michel Barnier à l'époque ministre délégué aux affaires européennes, dans le cadre du groupe de travail mis en place pour mener les réflexions dans la perspective des modifications à apporter au traité de Maastricht. C'est au *Conseil de Corfou* que cette décision a été entérinée. On ajoutera également que cette proposition soutenue et défendue par Jacques Chirac s'était tenue en pleine campagne politique qui avait pu amener à croire à un discours de campagne. Mais après son élection, il sera relayé par Hervé de Charrette, alors ministre des affaires étrangères. C'est dans cette continuité que la proposition sera défendue par Michel Barnier.

¹¹³ Certains petits Etats voyaient dans la création de ce poste une volonté détournée de réincarnation politique de la France sur la scène internationale. D'autres craignaient par contre que ce poste n'entraîne la création d'une sorte de directoire de grands Etats à leur détriment. C'est pourquoi, beaucoup d'entre eux optaient pour une personnalité plutôt supranationale qui serait ainsi au-dessus des égoïsmes étatiques. Par ailleurs, pour l'Américain Zbigniew BRZEZINSKI, cité par Maxime LEFEBVRE, *La politique étrangère européenne, op. cit.*, à travers l'UE, « la France vise la réincarnation et l'Allemagne la rédemption ».

¹¹⁴ Michel BARNIER, cité par Yves BUCHET DE NEUILLY, « L'irrésistible ascension du Haut représentant pour la PESC : Une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens », *op. cit.*, p. 20, s'était prononcé « pour la nomination d'une personnalité éminente du type Vranitzky ou Gonzalez afin de créer un impact d'image ». Il fallait donc une personnalité politique disposant d'« un carnet d'adresse et la capacité de mobiliser des réseaux, en particulier l'Internationale socialiste », souligne Philippe SETTON cité par Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, *op. cit.*, p. 60.

¹¹⁵ Yves BUCHET DE NEUILLY, « L'irrésistible ascension du Haut représentant pour la PESC : Une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens », *Politique européenne*, n° 8, automne 2002.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 13.

¹¹⁷ Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, *op. cit.*, p. 69.

européen et joue le rôle de vice-président de la Commission en charge des relations extérieures. Ce qui garantit la *continuité*¹¹⁸ et l'unité de l'action extérieure, en raison notamment du pont que ce cumul de fonctions établit, ou est censé établir, entre les volets communautaire et intergouvernemental¹¹⁹. Pour ce faire, le HRAEPS s'appuie sur le SEAE.

Le Service européen d'action extérieure (SEAE)

La création du SEAE fait suite à l'adoption de la décision du Conseil, le 26 juillet 2010, fixant son organisation et son fonctionnement. Il s'agit d'une des réformes clés de Lisbonne à côté du HRAEPS et de la Présidence stable du Conseil européen¹²⁰. Sa création répond à un souci de soutien et d'assistance administrative du HRAEPS sous l'autorité duquel il est placé. Il est composé « de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux »¹²¹ (art 27 TUE). Sa gestion est assurée par un secrétaire général exécutif, le français Pierre Vimont, assisté de 2 adjoints.

A cheval entre la Commission (approche communautaire) et le Conseil (approche intergouvernementale), le SEAE « est censé mettre fin aux rivalités bureaucratiques qui pouvaient exister entre les deux approches et donc assurer une plus grande cohérence dans l'action extérieure de l'UE. En prévoyant des allers retours entre les diplomaties nationales et la diplomatie européenne, il est aussi censé développer une culture diplomatique commune aux Etats »¹²².

Toutefois, cette connexion interinstitutionnelle n'est pas sans heurts. D'un côté, le SEAE peut se trouver en concurrence avec la Commission dans le cadre des programmes communautaires d'aide au développement, de politique d'élargissement et de voisinage et de la diplomatie des droits de l'Homme. D'un autre côté, il peut se voir handicapé par les égoïsmes étatiques. Aussi, afin d'éviter des frictions interinstitutionnelles susceptibles de porter atteinte à l'unité d'action, sont-ils appelés à collaborer¹²³. A défaut, le SEAE ne peut avoir qu'un impact marginal.

Somme toute, la mise en place du SEAE vient combler une lacune depuis la genèse du HRAEPS, l'absence de réseau diplomatique propre. En effet, avec à son actif plus de 3500 agents depuis juin 2011 et les 138 chefs de

¹¹⁸ Christian FRANCK relevait déjà à propos de la nomination et du statut du Haut représentant pour la PESC que « la stabilité de sa fonction lui donne une influence notable sur les présidences semestrielles rotatives », in « L'émergence d'un acteur global : expansion géographique et renforcement institutionnel de l'action extérieure de l'Union européenne », *Politique européenne*, mars 2007, n°22, p. 8. Avec l'institution du nouveau Haut représentant cette stabilité et ses implications sont davantage renforcées.

¹¹⁹ Il faut souligner que ce nouveau poste est occupé depuis la réforme de Lisbonne par la Britannique, ancienne commissaire européenne au commerce, Catherine Ashton. Inconnue du grand public, sa nomination a été interprétée comme une sorte de régression, par rapport à Javier Solana. Elle traduirait, selon certains observateurs, la volonté des Etats membres, en particulier les grands, de ne pas voir leurs chancelleries déposséder de leurs prérogatives et de faire ainsi obstacle à leurs tropismes politiques.

¹²⁰ On notera aussi la reconnaissance à l'UE par le Traité de Lisbonne de la personnalité juridique (art 47 TUE). Ce qui octroie à l'UE, désormais, la capacité de conclure et de négocier des accords internationaux dans le respect de ses compétences externes, de devenir membre d'une organisation internationale ou d'adhérer à des conventions internationales.

¹²¹ L'objectif recherché pour ces derniers est qu'ils représentent le tiers des membres du SEAE. Mais, jusqu'à maintenant, ils ne constituent qu'environ 20% du personnel.

¹²² Maxime LEFEBVRE, *La politique étrangère européenne, op. cit.*, p. 41.

¹²³ A ce propos, le livre d'Yves BUCHET DE NEULLY, *L'Europe de la politique étrangère, op. cit.*, est enrichissant sur les rivalités institutionnelles à l'œuvre lors, notamment, des CIG. Son livre traite en particulier de celui relatif au traité d'Amsterdam.

délégations de l'UE¹²⁴ (pays et organisations internationales comprises), le SEAE constitue un réseau diplomatique qui renforce et élargit le regard de l'UE dans la conduite et la gestion de sa politique étrangère. Il s'inscrit également dans une logique de complémentarité des diplomaties nationales en accordant une valeur ajoutée à l'action extérieure de l'UE, dans la cohérence et l'unité¹²⁵. Toujours dans cette perspective de cohésion, d'unité et d'efficacité de l'action extérieure, le HRAEPS et le SEAE bénéficient de la collaboration d'autres acteurs, administratifs ou techniques.

Les acteurs administratifs ou de soutiens techniques

Pour l'essentiel, il s'agit d'acteurs qui, dans une logique *bottom up*, participent au bon fonctionnement de la PESC sous la responsabilité et l'autorité du HRAEPS ou du Conseil. Ces acteurs en général techniques font remonter les informations nécessaires et stratégiques aux niveaux supérieurs afin de faciliter la prise de décision et la conduite des actions relatives aux situations de crises. Ce sont les groupes des conseillers relations extérieures (Relex), les groupes de travail (thématiques ou régionaux), les représentants spéciaux de l'UE (RSUE).

- Le groupe des conseillers relations extérieures (RELEX)

Le groupe Relex est composé de 27 membres, les fonctionnaires des Etats membres en poste dans leurs représentations bruxelloises. Se réunissant environ 2 fois par semaine, le groupe est chargé, sous les angles juridique, financier et institutionnel, d'examiner les décisions prises et les actions engagées dans le cadre de la PESC. Il bénéficie à cet effet de compétence horizontale et apporte ses conseils en vue de la prise d'engagements à la fois légal, légitime et rationnel. A titre illustratif, le groupe « *Relex sanctions* » contrôle et évalue les sanctions prises dans le cadre de la PESC.

- Les groupes de travail

Constitués sur la base des thématiques chères à l'UE ou de ses zones d'intervention, les groupes de travail fournissent les informations stratégiques nécessaires à la prise de décision et à la conduite des opérations dans le sens de la coordination, la cohérence et l'efficacité de la présence de l'UE sur la scène internationale. Ils sont composés « des conseillers des représentations permanentes à Bruxelles ou les experts des capitales et préparent les avis du COPS¹²⁶ ». On note l'existence des groupes rattachés au COPS tels le comité chargé des aspects civils de gestion des crises (CIVCOM) et le groupe politico-militaire (GPM). Si le premier intervient dans la formulation des recommandations et avis à l'attention du COPS sur les aspects civils des crises (police, Etat de droit, administration et protection civiles, etc.) ; le second se présente comme l'alter ego du premier sur les aspects politico-militaires. Mais en plus, il formule des recommandations, donne des avis, élabore les CGC politico-militaires et assure le suivi-évaluation des options stratégiques, etc.

- Les représentants spéciaux de l'UE (RSUE)

Sous l'autorité du HRAEPS, ils représentent le *visage* et la *voix* de l'UE sur le terrain. Aussi, jouent-ils le relais entre l'UE et leur terrain d'action. D'une part, ils promeuvent les politiques et valeurs de l'UE (paix, droits de l'homme, démocratie, etc.) sur le terrain et, d'autre part, ils assurent le retour d'ascenseur des informations et outils recueillis sur le terrain.

¹²⁴ Il convient de souligner que les délégations précédentes de l'UE étaient essentiellement celles de la Commission, compétente en matière d'aide au développement et de commerce. Mais avec le SEAE, d'autres types de compétences viennent se greffer, notamment la diplomatie politique et la gestion des crises.

¹²⁵ En effet, pour Catherine ASHTON, dans un entretien accordé au *Figaro* du 20 janvier 2010, « il ne s'agit pas de doubler ou de reproduire ce que les États membres font déjà très bien. Il s'agit de voir où l'Europe peut apporter une valeur ajoutée, à vingt-sept pays ». Cette déclaration s'inscrit dans la vague des discours qui visent à rassurer que le SEAE n'entend pas se substituer aux chancelleries des Etats membres.

¹²⁶ République française, Ministère des Affaires Etrangères, *Guide de la PESC*, Août 2006, p. 8.

Hauts fonctionnaires désignés sur la base de thématiques capitales (Droits de l'Homme, Processus de paix, Environnement, etc.), ou de l'identification des zones géographiques d'intérêts (Afghanistan, Proche-Orient, Soudan, Sud de la Méditerranée, Grands lacs...), les RSUE assurent la représentation diplomatique de l'UE. Et, en règle générale, les fonctions de RSUE et de chef de délégation de la Commission sont fusionnées (la pratique de la *double batting*) afin d'assurer une meilleure cohérence et unité de l'action extérieure. Ce qui permet au RSUE de se voir revêtu à la fois de la légitimité politique et diplomatique représentée par le Conseil européen et des moyens d'action relevant de la Commission (en matière d'aide humanitaire et d'aide au développement notamment).

Dans le cadre des opérations de gestion des crises, ils interviennent en particulier dans la prévention, la gestion et la résolution. Pour ce faire, ils adressent « des directives aux chefs des missions civiles et des avis politiques aux chefs des opérations militaires. Quand les opérations PESD sont sur le terrain, les représentants spéciaux sont la première interface à laquelle les autorités locales s'adressent pour profiler les opérations »¹²⁷.

Cependant, dans la pratique les RSUE « ne sont pas assez impliqués dans la définition des mandats d'une mission PESD alors même qu'ils sont les plus proches du terrain »¹²⁸. Toutefois, ils restent des acteurs stratégiques en raison même de leur proximité vis-à-vis des terrains d'intervention.

A l'ensemble de ces acteurs intéressés par la PECS/PSDC et qui font partie de l'organigramme communautaire général, il y a lieu de mentionner une troisième catégorie d'acteurs qui est, elle, extracommunautaire. L'analyse de ce point se justifie au regard du *multilatéralisme efficace* prôné par l'UE et de son incapacité pratique de jouer seule les *gendarmes du monde*.

Les acteurs stratégiques extracommunautaires

Au travers du *multilatéralisme efficace*, l'UE entend inscrire son action sur la scène internationale en partenariat avec les autres acteurs étatiques et institutionnels. Pour ce faire, elle « s'emploie à la fois à promouvoir la gouvernance multilatérale et à interagir avec elle »¹²⁹. Elle n'entend donc pas jouer en loup, ni en agneau, solitaire. Ce qui l'amène à s'intégrer dans un réseau de partenariats élargi qui part des Etats tiers (les Etats-Unis, les pays du BRIC, etc.) aux organisations internationales (ONU, OMC, OSCE, les organisations régionales), en vue d'un leadership partagé face aux problèmes du monde (voir le titre VI du TFUE).

Dans le cadre de ce travail, notre analyse ne fait pas l'exhaustivité de l'éventail de ces acteurs, ce n'est pas le lieu. En conséquence, et dans une optique plus pratique, nous analyserons deux partenariats, dont un cache une double relation, à savoir la relation UE-ONU et celle UE-Etats-Unis à travers l'OTAN.

Le partenariat UE-ONU

Sans en être membre, l'UE bénéficie au sein de l'ONU du statut d'observateur. Un statut dont l'octroi repose sur son attachement aux valeurs onusiennes, à la force de la règle de droit (en vertu de sa puissance normative) et à la défense d'objectifs communs (démocratie, droits de l'Homme, aide au développement, sécurité, etc.). Tous ces liens font d'elle un partenaire non négligeable, loin s'en faut, du système des Nations Unies.

Dans le domaine spécifique de la PESC/PSDC, ce partenariat est notamment entériné par les déclarations conjointes de 2003 et 2007. Celles-ci inscrivent l'UE dans une double relation de complémentarité (dans les

¹²⁷ Giovanni GREVI cité par Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, op. cit., p. 81.

¹²⁸ Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, op. cit., p. 82.

¹²⁹ Maxime LEFEBVRE, *La politique étrangère européenne*, op. cit., p. 113.

opérations de reconstruction, de consolidation de la paix et développement, etc.) et de relais¹³⁰ de l'ONU sur certains théâtres d'interventions, militaires comme civils. L'UE est, en effet, souvent appelée à appliquer les sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies, au titre du chapitre VII de la charte de l'organisation, dans les situations de maintien ou de rétablissement de la paix et la sécurité internationales, de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression. Elle peut également, dans ce cadre, décider d'appliquer d'autres types de mesures restrictives propres qui viennent ainsi renforcer celles onusiennes.

En outre, se voulant légaliste, l'UE subordonne ses interventions à la légalité juridique internationale. Cette légalité étant incarnée par l'ONU, détentrice du monopole de l'autorisation du recours légitime à la force sur la scène internationale, hors légitime défense, toutes les actions et les opérations de gestion des crises de l'UE sont soumises à un mandat onusien, constitutif du feu vert à toute intervention.

Cependant, ce profil légaliste ne devrait pas occulter l'existence d'Etats membres plutôt attachés à une posture légitimiste qui se fonde sur le caractère *juste*¹³¹ d'une intervention. A ce propos, l'intervention américaine de 2003 en Irak, soutenue par certains Etats membres, est révélatrice de ce clivage au sein de l'UE.

Souvent qualifié de *vieille Europe* versus *nouvelle Europe*, ou *Europe gaulliste* versus *Europe atlantiste*, ce clivage révèle par là même le deuxième type de partenariat souligné plus haut, UE-OTAN.

Le partenariat UE-OTAN

La problématique des relations UE-OTAN pose l'épineuse question des relations transatlantiques. Elle peut faire l'objet d'une thèse entière, voire plus. Mais, dans le cadre de cette analyse nous mettons en relief quelques-uns de leurs aspects en lien avec la PESC/PSDC. Car, comme le soulignent Bastien Nivet et Jean-Pierre Maulny¹³², « les ambitions politiques, militaires et stratégiques de la PESD demeurent avant tout largement influencées par ce qui se fait ou ne se fait pas au sein de l'OTAN ». Vue sous cet angle, l'opérationnalisation de la PESC/PSDC semble subordonnée aux sensibilités politiques et géostratégiques de l'OTAN et donc, indirectement, des Etats-Unis. Dès lors, serait-elle inscrite dans une relation de dépendance vis-à-vis de l'OTAN ?

Ce qui est évident, c'est que « le rapport à la puissance américaine est [...] incontournable dans toute réflexion sur la politique étrangère européenne. L'Europe ne peut pas se construire contre elle : les intérêts, les valeurs, l'inégalité des moyens, tout l'oblige à s'arrimer à l'ordre américain. L'épisode de la guerre d'Irak a d'ailleurs montré ce qu'il advient de l'unité de l'Europe quand certaines capitales s'opposent frontalement à Washington. Mais au-delà d'un attachement incantatoire au rôle du partenariat transatlantique dans le monde, les Européens se posent rarement la question du type de rapport qu'ils souhaitent avec la puissance américaine : ils la subissent plus qu'ils ne cherchent à l'influencer »¹³³.

Les accords de *Berlin plus*¹³⁴ autorisant l'UE à recourir, dans le cadre des opérations de gestion des crises, aux forces de l'OTAN toutes les fois que celle-ci n'y serait pas engagée, témoignent d'une certaine dépendance

¹³⁰ La mission EULEX à la suite de la MINUK en 2008.

¹³¹ Il se fonderait sur la doctrine de la *guerre juste, bellum justum*, élaborée par des auteurs tels Saint-Augustin et Saint-Thomas d'Aquin.

¹³² Ils sont cités par Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, *op. cit.*, p. 84.

¹³³ Rapportés par Maxime LEFEBVRE, *La politique étrangère européenne, op. cit.*, p. 60-61.

¹³⁴ Ils ont été adoptés à l'occasion du Sommet de Washington en 1999 afin de permettre un accès plus ou moins automatique de l'Union aux forces logistiques et militaires atlantiques. Et les formalités de cette coopération entre les deux organisations, UE-OTAN, seront réitérées au Conseil européen de Nice en décembre 2000, et officialisées en 2003. Il y a lieu de souligner que la problématique des rapports gréco-turcs, notamment par rapport à Chypre, a constitué un des points de controverses, quant à l'aboutissement rapide de Berlin plus. A noter également que le mécanisme de Berlin plus a été exploité dans le cadre des missions européennes en ARYM (2003) et en Bosnie. De nos jours, le mécanisme

européenne vis-à-vis de l'OTAN. Pour l'*European Council on Foreign Relations*, dans un de ses rapports sur la relation transatlantique, il s'agirait d'une relation plutôt *infantile* et *fétichiste* de l'UE vis-à-vis des Etats-Unis.

Dans la même veine, Robert Kagan caricature cette relation en termes de puissance (Etats-Unis) et de faiblesse (UE) : « les Américains font la cuisine ; les Européens font la vaisselle [...]. Aux Etats-Unis et l'Otan, les tâches nobles : la négociation des règlements démocratiques, les opérations de guerre. A l'UE, les tâches d'intendance : l'aide humanitaire, l'aide à la reconstruction, le maintien de l'ordre »¹³⁵.

Cependant, Zaki Laïdi estime que « pour comprendre l'Europe, il faut [...] se dispenser de trop la comparer aux Etats-Unis »¹³⁶.

Du reste, si ces constats de dépendance semblent se justifier en termes sécuritaires (la sécurité ultime de beaucoup d'Etats membres dépendant de l'OTAN, les pays atlantistes et neutres surtout) et dans le cadre des opérations de gestion des crises¹³⁷ politico-militaires, on peut affirmer que l'UE présente des valeurs et des forces bien plus différentes dans la gestion civile des crises. Et dans ce registre, plutôt qu'un rapport de dépendance, il faudrait voir un rapport d'interdépendance dans lequel l'UE se présente comme un acteur singulier, et non solitaire, qui apporte une variante propre. On comprend pourquoi, il fut entre-temps proposé, ou souhaité, des accords de *Berlin plus civil* qui devraient, eux, jouer à l'inverse. Il s'agissait, en effet, de permettre à l'OTAN de s'appuyer, sinon de s'inspirer, des acquis et des outils civils de gestion des crises de l'UE.

Par ailleurs, d'un autre côté, la relation transatlantique est appréciée sous l'angle de la complémentarité. Une complémentarité *positive* qui se traduirait par un engagement multilatéral face aux problèmes du monde. Cependant, la complémentarité devient *négative*¹³⁸, à notre sens, quand elle se fait sur la base d'une répartition des tâches qui fait hériter à l'UE tout ce qui concerne les politiques de reconstruction, de consolidation de la paix ou de maintien de l'ordre. Dans une logique caricaturale, l'OTAN détruit et l'UE reconstruit. Une telle perspective poserait ainsi l'UE comme l'« agence civile de l'OTAN », pour emprunter le terme à ce diplomate français cité par Jamie Shea, ancien porte-parole de l'OTAN, sur le blog de Nicolas Gros-Verheyde.

Ainsi passée en revue la longue histoire de l'*Europe de la politique étrangère*, les différentes institutions et les acteurs qui l'animent, il y a lieu de l'appréhender *au concret*. S'opérationnalise-t-elle suivant la logique d'action communautaire tant recherchée au fil des réformes successives susmentionnées ? C'est au travers de la gestion de la récente crise libyenne (février 2011) et l'opération *Atalante* en Somalie (depuis décembre 2008) que l'analyse qui suit se propose d'apporter une réponse.

est assez rarement utilisé en ce sens que les deux organisations se trouvent généralement sur les mêmes théâtres de conflit, l'OTAN plus sous l'angle militaire et l'UE dans le civil.

¹³⁵ Robert KAGAN, *La puissance et la faiblesse, les Etats-Unis et l'Europe dans le Nouvel ordre mondial*, Paris, éditions Plon, 2003.

¹³⁶ Zaki LAÏDI, *La Norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, 2ème éd., Presses de Sciences Po, 2008, *op. cit.*, p. 52.

¹³⁷ La campagne du Kosovo en est révélatrice.

¹³⁸ Les qualificatifs positive et négative sont utilisés, notamment celui de la complémentarité négative, pour souligner les rôles de reconstruction ou de consolidation de la paix, au coût élevé pour l'UE, dans la chaîne d'ensemble d'une politique de gestion de crises (prévention, gestion, reconstruction etc.). Ainsi, l'UE joue *le bon samaritain* venant à la rescousse des Etats détruits par les forces militaires atlantistes. La Libye nous en offre une vive expression.

Deuxième partie

La politique de gestion de crise à l'épreuve du terrain africain, entre logiques intergouvernementale et communautaire

La gestion des crises s'est imposée comme l'*objectif le plus affiché* de la PESC/PSDC. Cependant, il demeure le défi de l'adoption d'un *réflexe européen* dans un domaine relevant par essence de l'intergouvernementalisme. Gage, entre autres, d'efficacité et de crédibilité de l'UE sur la scène internationale, il fait l'objet des différentes réformes portant sur la PESC/PSDC. Mais, au-delà des approches théorique, conceptuelle et institutionnelle, qu'en est-il concrètement sur les théâtres de conflits, notamment ceux libyen et somalien ?

Si la crise libyenne semble mettre en évidence une certaine *impuissance européenne*, surtout dans sa gestion politico-militaire, la crise somalienne, elle, semble mettre plutôt en lumière un *réflexe européen* au travers de l'opération *Atalante*.

La gestion de la crise libyenne : la mise en relief de l'impuissance européenne ?

Il n'est pas question ici d'appréhender la crise libyenne dans sa globalité. Notre analyse se limite aux phases d'avant et de pendant la crise. L'objectif est de mettre en lumière, sous les prismes de l'intergouvernementalisme et de l'approche communautaire, les points de convergence et de divergence entre les Etats membres de l'UE, autant dans la prise des décisions que dans l'engagement des opérations durant ces phases. L'analyse ne portera donc pas sur la phase post-crise, considérée ici comme celle correspondant à l'après-Kadhafi¹³⁹.

Dès lors, quand et comment émerge la crise libyenne ? Quels en sont les enjeux ? Quels ont été les points de convergence (positions et actions communes) et de divergence (divisions et dissonances de voix), européennes dans sa gestion ? Ce sont là les questions auxquelles notre analyse s'attèlera à répondre à la lumière de nos recherches.

La genèse de la crise libyenne: de la révolte populaire à l'insurrection armée

La crise libyenne s'inscrit dans la vague de ce qui est désormais appelé *le printemps des peuples arabes* avec pour point de départ la *révolution du jasmin*¹⁴⁰ en Tunisie. De cette révolution, et comme par effet de contagion, la crise touchera certains pays nord-africains et d'autres pays arabes (Egypte, Libye, Bahreïn, Yémen, Syrie, etc.).

¹³⁹ On considère cet événement comme la phase post-crise au regard de l'attitude de la « Communauté des grandes puissances », juste après l'assassinat de Kadhafi. En effet, l'adoption le 27 octobre, soit une semaine après cet assassinat, de la Résolution 2016 mettant fin à toutes les opérations faisait penser que la chute de Kadhafi rimait avec la fin de la crise. N'en était-il pas considéré comme l'unique responsable ? Cependant, l'après-Kadhafi démontre le contraire avec la persistance de l'instabilité politique et des problèmes humanitaires. Une certaine observation montre plutôt une aggravation de la situation. Et dans une approche géopolitique, les crises qui secouent actuellement les pays de la bande sahélo-saharienne pourront être appréciées comme des conséquences collatérales de l'intervention en Libye.

¹⁴⁰ C'est le nom donné à la révolte qui a commencé le 17 décembre 2010 par l'auto-immolation d'un jeune marchand Mohamed Bouazizi devant la préfecture de Sidi Bouzid. Diplômé et chômeur, comme de nombreux autres jeunes Tunisiens, il deviendra le symbole de la région, où des émeutes sociales éclatent, pour ensuite toucher l'ensemble du pays. L'épilogue de ces mouvements sera la chute du régime de Ben Ali le 14 janvier 2011.

La crise libyenne, elle, a débuté le 15 février 2011 avec l'arrestation d'un militant des droits de l'Homme, Fethi Tarbel. Cela déclencherà à Benghazi des émeutes qui se transformeront vite en une insurrection contre le régime de Mouammar Kadhafi, dont les manifestants réclament le départ. Le 17 février, l'opposition appelle à un *Jour de colère* contre le régime à travers des mouvements de révolte populaire porteurs de revendications sociales et politiques (plus de justice sociale, respect de la dignité humaine, des libertés et des valeurs démocratiques, départ du dictateur, etc.).

En effet, « outre cette "contagion" des pays voisins, d'autres ingrédients nourrissent la contestation contre Kadhafi. Chômage des jeunes, frustration sociale et manque de liberté d'expression [...]. Dans le même temps, la mainmise du clan Kadhafi sur l'appareil d'Etat irrite les tribus¹⁴¹, qui constituaient la base du régime libyen actuel tant que Kadhafi parvenait à équilibrer leurs pouvoirs entre elles »¹⁴².

Les principaux mouvements ont lieu dans les villes de Cyrénaïque à l'Est du pays, à El Baïda, mais surtout à Benghazi, fief de l'insurrection. Partant de ces villes, ils s'étendront sur d'autres localités, notamment Tripoli, la capitale, et Misrata, ville portuaire et symbole de la résistance. Ces protestations sans précédents contre le régime libyen seront durement réprimées dans le sang avec son lot de morts, de blessés et de déplacés¹⁴³. Dès lors, plusieurs intellectuels, hauts dignitaires religieux et hommes politiques dénoncent et se rangent du côté des manifestants. Certains parmi eux seront arrêtés et d'autres jugés.

Au niveau international, les Etats-Unis, l'UE et certaines grandes puissances y vont également de leurs dénonciations et condamnations tout en invitant le régime à un cessez-le-feu immédiat. La répression prendra un tournant décisif avec des massacres et des tirs à l'arme lourde particulièrement à Benghazi et Al Baïda. Entre les 23 et 25 février, des villes comme Tobrouk et Benghazi tombent dans les mains des insurgés. Et le 27 février, ils mettront en place le Conseil National de Transition (CNT) chargé de coordonner la gestion des villes tombées et de conduire la représentation, à l'internationale, de la *Libye nouvelle*. Il sera présidé à partir du 5 mars par Moustafa Abdel Jalil, ancien secrétaire à la Justice de Kadhafi.

Dès le 26 février, l'ONU adoptait des sanctions contre le régime Kadhafi (Résolution 1970 du Conseil de sécurité). Elle sera suivie en cela par l'UE deux jours après avec des mesures restrictives supplémentaires. Toute chose qui portera un sérieux coup au régime Kadhafi enregistrant, à l'occasion, des défections majeures, ministres et diplomates, dont la plus importante est celle de Moussa Koussa, ancien chef des services de sécurité et du renseignement extérieur et ministre des affaires étrangères. En outre, certaines unités de l'armée se rallieront aux insurgés. Au fil de l'évolution de l'insurrection et de sa répression, de véritables problèmes, politiques et humanitaires, tout en provoquant l'indignation, interpellent la Communauté internationale à l'action.

En posant ainsi des défis humanitaires, en premier lieu, politique et militaire, en second, fallait-il intervenir, au nom de la *morale internationale* et du respect des droits de l'Homme, en vue de mettre fin ou de réduire les impacts de la crise ? Ou au contraire, fallait-il, au nom du principe de non-ingérence et du respect de la souveraineté des Etats, attendre que les insurgés parviennent par eux-mêmes à déloger le régime de Kadhafi ou aider à trouver, par le truchement des négociations et des compromis, une solution politique de conciliation avec le régime ?

La Communauté internationale, au travers de l'ONU, de certaines grandes puissances (USA, Grande-Bretagne et France) et organisations régionales (UE, Ligue arabe, UA), fera le choix de l'intervention à la fois humanitaire et militaire en vue de la gestion de la crise. Sur le plan militaire, une coalition internationale sera

¹⁴¹ La Libye est fondée sur un système tribal et lignager assez dense qui se décompose en trois sous-ensembles ethnolinguistiques (la Cyrénaïque, la Tripolitaine, le Fezzan) sur lesquels se superpose un système tribal et lignager.

¹⁴² www.lexpress.fr/actualite/monde/comprendre-les-enjeux-du-conflit-libyen_966395.html.

¹⁴³ En effet, entre la période du 20 au 25 février, le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, évoque le chiffre d'un millier de morts.

constituée le 19 mars, à l'initiative de la France et de la Grande-Bretagne, à l'issue du sommet de Paris tenu à l'Élysée. L'Allemagne n'en fera pas partie, mais l'Italie dans un premier temps donnera son accord pour l'utilisation de ses bases militaires avant de participer pleinement aux opérations de bombardements de la Coalition¹⁴⁴. Ce qui aboutira, après environ huit mois, à la chute du régime libyen avec l'assassinat de Kadhafi le 20 octobre 2011. Et le 23 octobre le CNT proclamera la *libération* de la Libye *nouvelle*. Une semaine après la chute de Kadhafi, la Résolution 2016 du Conseil de sécurité, adoptée le 27 octobre, mettra définitivement fin aux opérations *No Fly zone* et *Unified protector* (plus précisément le 31 octobre)¹⁴⁵.

Au regard des évolutions de cette crise et des multiples interventions qu'elle a connues, quelle a été l'action particulière de l'UE dans sa gestion? Était-elle présente (à la fois sur le plan humanitaire que sur celui militaire) ? Si oui, comment (unie ou désunie) ?

Avant de répondre à ces questions, il sied au préalable d'analyser les enjeux de la crise qui nous offriront une meilleure grille de lecture des actions européennes sur le fondement de ce principe selon lequel, *l'intérêt guide l'action*.

Les enjeux de la crise libyenne : de l'humanitaire aux considérations géopolitiques et stratégiques

Face à la répression de l'insurrection, les premières conséquences de la crise se faisaient voir à travers les problèmes humanitaires et sécuritaires tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire libyen. Il était donc impérieux, au nom de la *morale internationale* et du nécessaire respect des droits de l'Homme, d'intervenir en vue de protéger les populations civiles. A cette fin, le concert des acteurs de la Communauté internationale encouragea l'adhésion de tous à l'action pour *sauver le peuple libyen* de son dictateur.

Cependant, au-delà de l'humanitaire, des enjeux d'ordre géopolitique et stratégique semblent également présents dans la crise, notamment pour les grandes puissances interventionnistes. Et, ils semblent avoir primé sur l'humanitaire qui n'aurait servi que d'alibi légitimateur de l'intervention fusse-t-elle, éventuellement, *(néo)impérialiste*¹⁴⁶. Si un tel soupçon s'expliquerait assez aisément au niveau des grandes puissances (Etats-Unis, France et Grande-Bretagne), quid de l'UE ?

Les enjeux au niveau de l'UE se présentent ainsi qu'il suit : l'humanitaire au travers de la protection et de l'évacuation des ressortissants européens (*Pegasus I*), des déplacés et des civils hors UE (*Pegasus II*), la sécurisation des frontières et la problématique migratoire (*Hermès 2011*). L'opération *EUFOR Libya*, même si elle ne sera jamais lancée, peut s'inscrire également dans cette perspective humanitaire. Au-delà, la problématique de la sécurisation des frontières et la bonne gestion du voisinage européen, avec notamment l'UPM, constituaient également un des enjeux de la crise libyenne. Dans ce sens, une semaine après le déclenchement de la crise, soit le 22 février, l'UE suspendra les négociations sur les accords de coopération avec la Libye.

Mis à part ces enjeux, la crise libyenne offrait aussi l'occasion de la mise à l'épreuve des nouvelles institutions issues du Traité de Lisbonne : le nouveau HRAEPS et le SEAE. Au final, elles n'auront pas joué un rôle déterminant en dehors de la pratique d'une diplomatie déclaratoire via les condamnations et les dénonciations du régime de Kadhafi.

¹⁴⁴ Au titre des pays européens participants à la coalition, on peut citer, entre autres : la Belgique, la Norvège, le Danemark.

¹⁴⁵ Ceci est compréhensif à la lecture de la déclaration commune de Barak Obama, Nicolas Sarkozy et David Cameron, du 15 avril 2011, qui n'entendaient pas arrêter les opérations militaires « tant que Kadhafi sera au pouvoir... ».

¹⁴⁶ Une critique de tels arguments est faite par Raymond Aron lorsqu'il parle de « mots d'ordre grandioses et vagues » justifiant ici une intervention ou une ingérence. Dans un autre sens, Carl SCHMITT affirmait que : « qui dit humanité veut tromper », in *La notion de politique. Théorie du partisan*, Paris, Flammarion, 1972, pp. 96-97.

En effet, « les réactions d'indignation, de condamnation, d'appel à la retenue lors d'un conflit, sont de peu d'effet quand elles ne sont pas soutenues par une action diplomatique et des moyens coercitifs. Parfois, les déclarations communes ne servent qu'à masquer les divergences entre les Etats membres, comme ce fut le cas dans les conclusions du Conseil européen en février et mars 2003, juste avant l'invasion de l'Irak par les Etats-Unis »¹⁴⁷.

Daniel Göler et Mathias Jopp estiment, pour leur part, que la HRAEPS « Catherine Ashton, n'a guère été visible, pas plus que le Service européen pour l'action extérieure (SEAE)... »¹⁴⁸. Toutefois, sur le plan de l'humanitaire et des mesures restrictives, la HRAEPS jouera un rôle non négligeable dans les opérations humanitaires (*Pegasus I et II, EUFOR Libya*) et dans la mise en œuvre des sanctions à la fois onusiennes et européennes à l'encontre du régime libyen.

Concernant le groupe des interventionnistes (Etats-Unis, France et Grande-Bretagne), ce serait plutôt les enjeux énergétiques et géopolitiques qui ont compté. Une telle lecture ressort de l'analyse des critiques de la Résolution 1973 du Conseil de sécurité n'ayant vu dans l'intervention qu'une expédition impérialiste en vue de la défense d'*intérêts pétroliers* et de *zones d'expansion* en Afrique du Nord et dans la bande sahélo-saharienne.

Selon Robert Charvin, elle « s'inscrit dans la tradition impériale des grandes puissances occidentales. Le sarkozisme s'efforce de créer l'illusion d'un retour à la "grandeur" de la France et de l'Europe. Mais, comme à l'époque coloniale, le pétrole, d'une qualité exceptionnelle et d'extraction facile ainsi que le gaz libyens, représentent l'enjeu essentiel du changement de régime à Tripoli »¹⁴⁹.

En outre, l'urgence et la rapidité dans lesquelles l'intervention a été décidée militeraient en faveur de cette thèse selon Mehdi Taje. Il estime, en effet, que « l'initiative et l'ampleur de l'intervention suggèrent un plan élaboré de longue main... »¹⁵⁰ qui ne saurait donc être mis en œuvre qu'à la suite d'un projet bien ficelé, ce, bien avant le déclenchement de la crise le 15 février. Mais du côté des partisans à l'intervention, si les forces alliées n'intervenaient pas à temps, la Libye aurait été un énorme drame humanitaire. Pour Nicolas Sarkozy l'intervention a « évité des milliers et des milliers de morts »¹⁵¹. « Sans les frappes aériennes, la situation à la frontière serait devenue ingérable [...] »¹⁵² juge de son côté János Martonyi¹⁵³. A l'inverse, Robert Charvin estime que l'intervention a plutôt « perpétré un massacre bien réel, alimenté une guerre civile meurtrière [...] au nom d'un massacre seulement possible »¹⁵⁴.

Au niveau italien, en plus des enjeux énergétiques, la question migratoire au large de Lampedusa était également un autre défi à relever. Quant à la France, son intervention « n'est pas étrangère non plus à certains problèmes franco-français. Les élections présidentielles approchant et, à l'image de Bush aux États-Unis, le président sortant, en difficulté dans l'opinion française, a estimé qu'une rapide et brillante politique extérieure en Libye compenserait les échecs de politique intérieure. La crise provoquée par les liens étroits longtemps maintenus avec le régime de Ben Ali et celui de Moubarak devait aussi être effacée »¹⁵⁵.

¹⁴⁷ Maxime LEFEVRE, *La politique étrangère européenne, op.cit.*, p. 69.

¹⁴⁸ Daniel GÖLER et Mathias JOPP, « L'Allemagne, la Libye et l'Union européenne », *Politique étrangère*, 2011/2 Eté, pp. 417-428.

¹⁴⁹ Intervention de Robert CHARVIN du mardi 10 janvier 2012, mise en ligne par Thierry Deronne.

¹⁵⁰ Mehdi TAJE, « Les enjeux géopolitiques de la crise libyenne », *Tribune*, Avril 2011, n°75, p. 1.

¹⁵¹ http://www.lepoint.fr/politique/sarkozy-l-intervention-militaire-en-libye-a-evite-des-milliers-de-morts-25-03-2011-1311232_20.php.

¹⁵² <http://www.eu2011.hu/fr/evenements-en-libye-un-apercu-de-la-reaction-de-lue>.

¹⁵³ On voit bien dans ce commentaire la problématique de l'enjeu migratoire, qui sera par la suite gérée dans le cadre de l'opération *Hermes 2011*.

¹⁵⁴ Il cite Yvon QUINIOU, in « Retour sur la guerre néocoloniale à laquelle nous avons assisté », *L'Humanité*, 24 octobre 2011.

¹⁵⁵ Extrait de l'intervention de Robert CHARVIN du mardi 10 janvier 2012, mise en ligne par Thierry Deronne.

L'Allemagne, par contre, adoptera une toute autre posture (abstention lors de la Résolution 1973 du Conseil de sécurité) en raison précisément des enjeux électoraux nationaux au niveau des *Länder*. Car, il était démontré que, contrairement à la France, l'opinion publique allemande était majoritairement contre une intervention militaire, ou du moins la participation du pays à celle-ci. Le traumatisme du nazisme (raison de la persistance de cette culpabilité historique allemande), la culture stratégique nationale¹⁵⁶, le caractère *parlementaire* de l'armée (nécessité d'un mandat clairement défini du *Bundestag*) expliqueraient également la position allemande. Concernant la Grande-Bretagne, ses enjeux restent similaires à ceux de la France, plus spécifiquement sur les questions énergétiques et géopolitiques.

Ces divergences de positions, notamment entre les trois grands Européens, bloqueront logiquement l'adoption des questions sensibles (*frappes ciblées, zone d'exclusion aérienne*) lors du Sommet spécial du 11 mars sur la Libye. En effet, « la politique étrangère européenne passe par un jeu à trois entre Paris, Berlin et Londres. Quand les 3 capitales font converger leurs positions, elles rencontrent peu de résistance chez les autres ¹⁵⁷». Dans le cas contraire, trois options se dessinent : la non-inscription des questions concernées dans l'agenda politique, l'abstention ou le veto de certains Etats membres quand elles sont inscrites ou encore l'adoption et l'application de celles-ci dans un cadre *ad hoc* extra communautaire (le mécanisme des directoires, groupes de contacts, etc.).

Malgré ces divergences, les Européens ont démontré qu'ils pouvaient engager des actions communes dans le cadre de la PESC/PSDC au travers de ses dimensions économique et diplomatique (les mesures restrictives). En outre, l'humanitaire étant un des domaines d'actions privilégiés de l'UE, il n'aura pas manqué au rendez-vous de la crise libyenne.

Les logiques d'actions communes dans la crise libyenne : de l'intervention humanitaire à l'adoption des mesures restrictives

Sous ce point, il s'agit de relever le mérite européen dans l'adoption d'actions communes en vue de répondre à la crise et de mettre sous pression le régime libyen. Il convient, néanmoins, de souligner que des dissensions ont existé avant la prise de ces décisions¹⁵⁸. Mais avec la recrudescence des effets meurtriers de la crise et le fait que les interventions envisagées n'impliquaient pas a priori l'usage de l'instrument militaire, les Européens trouveront la voix du consensus. Ainsi, les décisions adoptées font l'articulation entre le *soft power* (interventions humanitaires) et le *hard power* (sanctions économiques et diplomatiques).

Les interventions humanitaires européennes dans la crise libyenne

En dehors de sa diplomatie déclaratoire, une des véritables présences de l'UE dans la crise libyenne est à constater dans le domaine humanitaire. En effet, suite à la recrudescence de la révolte et de sa sanglante répression, l'UE engagera d'abord une opération de protection et d'évacuation de ses ressortissants sur le sol libyen. Par la suite, l'opération sera élargie aux déplacés et aux ressortissants non européens. Ces opérations, menées en deux phases I et II, seront baptisées sous le nom de code *Pegasus* et placées sous la responsabilité de l'EATC, le commandement européen de transport aérien militaire.

¹⁵⁶ Pour plus d'informations sur la question, on vous renvoie à l'article de Daniel GÖLER et Mathias JOPP, «L'Allemagne, la Libye et l'Union européenne », *Politique étrangère*, 2011/2 Été, pp. 417-428.

¹⁵⁷ Maxime LEFEVRE, *La politique étrangère européenne, op. cit.*, p. 50.

¹⁵⁸ C'est pourquoi nous utilisons le terme *processus décisionnel* et non *décision* pour mettre en relief l'idée de l'inscription de la décision dans un temps plus ou moins long fait d'échanges, de (re)discussions, de (re)négociations voire de compromis pour coordonner les points de vue des différents protagonistes. La problématique humanitaire était, par exemple, prévisible au regard des répressions sanglantes du régime de Kadhafi, mais il ressort que les décisions dans ce sens n'ont abouti que plus d'un mois après le déclenchement de la crise.

Planifiées dans un court délai en raison de l'urgence de la situation, ces opérations ont nécessité l'usage d'avions de transport (néerlandais, français et allemands). Le statut d'aéroport international de Tripoli aidant, la coopération des premières heures des autorités libyennes a facilité l'exécution de ces missions.

« Nous avons eu très peu de temps pour planifier et organiser l'évacuation. C'était une mission sensible, menée en liaison étroite avec le commandement interarmées en Allemagne. [...] Tripoli est un aéroport international. Et la capacité aérienne était restée intacte », reconnaît Jochen Both¹⁵⁹, général commandant PEATC.

L'approbation de ces opérations a connu le rôle majeur des ministères des affaires étrangères et des ambassadeurs. Un officier d'EATC indiquera, en effet, qu'« une évacuation, ce ne sont pas que des moyens militaires, il faut aussi que les Ministères des affaires étrangères se parlent entre eux, pour remplir les avions pour les évacuations [...] Nous ne prenons pas de décision en propre. Ce n'est pas à nous de décider qui monte dans l'avion... »¹⁶⁰.

Ces opérations ont également abouti grâce à la coopération entre les capitales européennes, notamment à travers leurs ambassadeurs au sein du COPS. Aussi, ont-elles été placées sous la coordination du SEAE avec à sa tête Agostino Miozzo, le directeur du département *réponse de crises*¹⁶¹.

A la suite des opérations *Pegasus I et II* et face aux difficultés d'acheminement de l'aide humanitaire, les 27¹⁶² adopteront l'opération *EUFOR Libya*¹⁶³. Il s'agissait d'une opération militaire à des fins humanitaires (acheminement de l'aide humanitaire, alimentaire, médicale, coordination des actions en direction des camps de réfugiés ou déplacés, etc.). *EUFOR Libya* visait, en effet, à assurer la sécurité des déplacements et l'évacuation des personnes déplacées et à apporter son appui aux agences humanitaires dans leurs activités à l'aide de moyens spécifiques. Résultat du travail des diplomates des 27 en collaboration avec les experts du groupe de travail *Relations extérieures* (Relex), le concept de gestion de crise (CGC) d'*EUFOR Libya* été approuvé par le COPS le 24 mars 2011. Une décision du Conseil du 01 avril en définira le cadre juridique, en la plaçant sous le triple contrôle du HRAEPS (responsabilité de l'opération), du COPS (contrôle politique) et du CMUE (direction militaire). Ses principaux terrains d'action seront la Tunisie et l'Égypte (nommément désignés dans le CGC). Mais, elle pourra se déployer en *tout lieu selon les circonstances* (Libye, Algérie, Niger, Tchad). Elle sera placée sous le commandement du Contre-amiral Claudio Gaudiosi avec pour QG Rome.

Cependant, la mise en œuvre d'*EUFOR Libya*, qui impliquait une présence militaire, était à la fois conditionnée à l'accord des autorités des États où elle devrait se déployer et à une demande expresse de l'OCHA, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU. Le multilatéralisme exigeant, elle devait également être inscrite dans une approche régionale avec la participation de la ligue arabe et de l'UA¹⁶⁴.

¹⁵⁹ Il est cité par Nicolas GROS-VERHEYDE sur son blog : <http://www.bruxelles2.eu/>.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Il faut, cependant, souligner que « c'est au sein du mécanisme de protection civile européen (MIC) et de l'Office européen d'aide humanitaire (ECHO) qu'est assurée la coordination humanitaire et des moyens d'évacuation », voir <http://www.bruxelles2.eu/protection-civile/refugies-a-la-frontiere-lybienne-loperation-pegasus-ii-declenchee.html>.

¹⁶² Il y a lieu de souligner que nous utilisons le terme de 27, mais dans la réalité il s'agit des 26 États membres sans le Danemark qui bénéficie d'un *opting out* en matière de défense et d'opérations militaires.

¹⁶³ Ce programme vise à assurer un pont aérien et naval de soutien humanitaire. Il s'inscrit à la suite des opérations *Pegasus I et II*. Pour Nicolas GROS-VERHEYDE, « le lancement de cette opération est une excellente manière pour les dirigeants de l'Union européenne de célébrer leur unité et de masquer toutes leurs divisions, passées et présentes, sur la Libye ». En outre, pour lui, il s'agit d'une opération d'un genre nouveau « par l'objectif de la mission – à visée humanitaire et non sécuritaire – ; par la participation de pays tiers, de la Ligue arabe ; par sa localisation dans le Maghreb (première mission dans cette région de cette PeSDC) ; par la possible implication de battlegroups ; par sa liaison étroite avec le dispositif des Nations-Unies ou ECHO ».

¹⁶⁴ Cette approche régionale est considérée comme assez exceptionnelle, en ce sens que l'UE a plutôt recours à l'appui de pays tiers, notamment la Russie pour EUFOR Tchad, les États-Unis pour EULEX Kosovo.

Mais, la conditionnalité la plus expressive, qui a d'ailleurs été la source de l'ineffectivité de l'opération, fut celle de sa subordination à la demande expresse de l'OCHA et, ce, malgré le fait qu'une interprétation large des Résolutions 1970 et 1973 du Conseil de sécurité¹⁶⁵ n'en imposait guère. Il s'agissait d'une conditionnalité adoptée sur l'initiative de certains pays membres dont l'Allemagne, l'Irlande et la Suède, ainsi que la HRAEPS. La Suède¹⁶⁶, en occurrence, s'y était même opposée lors de l'adoption du concept d'opérations (Conops), en demandant plus de prudence et moins d'empressement. Elle n'était pas la seule dans la situation. Nonobstant ces réticences, « il n'y a pas d'opposition de principe mais juste la nécessité d'approfondir la discussion », estimait un député européen¹⁶⁷.

Cette subordination à la demande de l'OCHA, plus politique que juridique, pourrait s'interpréter comme le signe de l'*impuissance européenne* relative à une éventuelle présence militaire sur le sol libyen, même à des fins humanitaires.

Ainsi, en l'absence de la demande de l'OCHA¹⁶⁸, « EUFOR Libya n'a jamais été déployée, sauf en théorie, par la mise en place d'un quartier opérationnel de commandement (OHQ) à Rome et la planification de possibles, éventuels, potentiels, déploiements, en soutien à une mission humanitaire de l'UE. Au final, les humanitaires se sont débrouillé autrement. Et cette opération a sombré corps et bien »¹⁶⁹.

Pour Nicolas Gros-Verheyde, il s'agit d'une première dans l'histoire de l'Europe de la défense. Si, « parfois, l'Union européenne décidait de ne pas intervenir, pour diverses raisons (cf. en ex-Yougoslavie dans les années 1990 ou plus récemment au Congo en 2009) ou elle mettait un peu du temps à déployer (EUNavfor Atalanta). Parfois, aussi, elle se décidait et se déployait en un temps record (EUMM Géorgie). Cette fois, pour la Libye, l'opération a bien été conçue en un temps record. Puis... plus rien ! Car on a bien pris soin de

¹⁶⁵ En effet, le paragraphe 26 de la Résolution 1970, aux fins d'assistance humanitaire, « demande à tous les États Membres, agissant de concert et en coopération avec le Secrétaire général, de faciliter et d'appuyer le retour des agences humanitaires et de rendre accessible en Jamahiriya arabe libyenne une aide humanitaire et une aide connexe, prie les États concernés de le tenir régulièrement informé des progrès accomplis quant aux mesures prises en application du présent paragraphe et se déclare prêt à envisager de prendre d'autres mesures pertinentes, si nécessaire, pour y parvenir ». Et le paragraphe 4 de la Résolution 1973, dans le souci de la protection des civils, « autorise les États Membres qui ont adressé au Secrétaire général une notification à cet effet et agissent à titre national ou dans le cadre d'organismes ou d'accords régionaux et en coopération avec le Secrétaire général, à prendre toutes mesures nécessaires, nonobstant le paragraphe 9 de la résolution 1970 (2011), pour protéger les populations et zones civiles menacées d'attaque en Jamahiriya arabe libyenne, y compris Benghazi, tout en excluant le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit et sur n'importe quelle partie du territoire libyen, et prie les États Membres concernés d'informer immédiatement le Secrétaire général des mesures qu'ils auront prises en vertu des pouvoirs qu'ils tirent du présent paragraphe et qui seront immédiatement portées à l'attention du Conseil de sécurité ».

¹⁶⁶ La Suède, en sa qualité de nation-cadre d'un des deux *battlegroups*, avait estimé que le dossier n'était pas suffisamment élaboré, d'autant plus qu'il devait être soumis à sa procédure parlementaire interne. Aussi, avait-il demandé un peu plus de recul en vue de la poursuite des discussions politiques au sein du Cops, qui n'avait pas été véritablement impliqué. Il convient de souligner que d'autres Etats comme les Pays-Bas, seconde nation-cadre du *battlegroups*, et l'Irlande partageaient cette position.

¹⁶⁷ Il est cité par Nicolas GROS-VERHEYDE sur son blog : <http://www.bruxelles2.eu/>.

¹⁶⁸ Voici une substance de la réponse qui avait été donnée à la HRAEPS par la sous-secrétaire générale chargée des Affaires humanitaires de l'ONU, Valerie Amos, en date du 11 avril : « Nous ne voulons pas compromettre notre capacité à fournir l'assistance humanitaire à toute la population dans le besoin en étant perçu comme associée à des opérations militaires. Les alternatives civiles doivent être explorées pleinement et épuisées avant que des moyens militaires étrangers soient utilisés dans des opérations de soutien humanitaire (...) Actuellement, l'assistance humanitaire est en train d'atteindre les populations touchées à Misrata et dans d'autres zones de Libye, sans assistance ou soutien militaire ». La réponse est mise en ligne par Nicolas Gros-Verheyde sur son blog.

¹⁶⁹<http://www.bruxelles2.eu/zones/maghreb/eufor-libya-est-mort-nee-la-premiere-operation-virtuelle-de-lue-un-echec.html>.

mettre la condition qui rendait l'opération quasi-impossible à démarrer : l'accord de l'OCHA, le bureau des Affaires humanitaires de l'ONU »¹⁷⁰.

« Nous ne nous sommes pas vraiment rendu compte de l'usine à gaz dans lequel on se fourrait »¹⁷¹ analysait de son côté un député européen cité par Nicolas Gros-Verheyde. Aussi, conviendrons-nous avec Nicolas Gros-Verheyde qu'il faudra sans doute éviter à l'avenir de lier une opération militaire de soutien à la décision d'un bureau de l'ONU qui ne dépende pas du département des opérations de maintien de la paix. Les objectifs et les moyens sont différents. Et normalement l'Union européenne a les moyens politiques et juridiques de lancer, de manière autonome, une opération elle-même qui réponde aux objectifs d'une résolution des Nations-Unies, sans nécessiter un accord de plus »¹⁷².

Somme toute, on notera qu'il ressort de l'analyse de ces opérations susmentionnées, l'existence de positions communes ayant abouti à des actions. L'ineffectivité au final d'*EUFOR Libya* peut, cependant, appeler à une certaine relativisation, car rien ne sert de décider d'une action sans la mettre en œuvre. Qui plus est, cette inertie rappelle la cruciale question de la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, des Européens à agir efficacement avec l'instrument militaire notamment dans le domaine de la *high-intensity warfare*. Toutefois, cet argument ne pourrait être totalement recevable au regard d'un précédent du genre, à un degré différent bien sûr, l'opération *Atalante*. C'est à juste titre qu'*EUFOR Libya* fut qualifiée de *mini-Atalante*. En plus, il s'agissait d'une opération à visée humanitaire qui n'emportait pas a priori une action offensive.

Au-delà, ces soucis humanitaires cachaient mal la grande préoccupation des Européens à savoir la problématique migratoire avec les déplacés et les réfugiés. Nicolas Sarkozy l'avait d'ailleurs reconnu en affirmant qu'« il y a 200000 personnes déplacées entre l'Égypte, la Libye et la Tunisie (NB : *Sans parler de ceux qui peuvent arriver*). Si on ne traite pas l'accueil de ces personnes de façon décente, ils vont traverser la Méditerranée. Or nous ne pouvons pas les accueillir. [...]. Il faut poser les bases d'une politique d'immigration entre pays de départ et d'arrivée. Sinon il y aura multiplication des Lampedusa. Et, ça, personne ne le souhaite »¹⁷³.

C'est donc pour y faire face, et à la demande du gouvernement italien, que sera lancée l'opération *Hermes 2011*, le 20 février 2011. Menée conjointement par l'Italie et le *Frontex*, l'Agence européenne chargée du contrôle des frontières basée à Varsovie, l'opération aura pour objectif le contrôle et la gestion des frontières italiennes face aux flux migratoires en provenance de l'Afrique du Nord. Dans la pratique, elle se déploie entre l'île de Lampedusa et celle de la République de Malte¹⁷⁴. Elle connaîtra la participation de plusieurs pays membres¹⁷⁵ avec un rôle central de l'Italie, pays d'accueil appelé à fournir les moyens maritimes, les équipages, les patrouilles, les moyens aériens etc.

A côté de ce souci migratoire, on note également un enjeu sécuritaire pour l'UE dans le cadre de sa politique de voisinage, notamment avec la Méditerranée. Dès lors, ces actions, certes humanitaires, s'inscriraient aussi dans la défense d'intérêts propres européens (sa sécurité intérieure et extérieure dans le contrôle des frontières et son économie dans le cadre de l'UPM et de la gestion des migrations). En plus de ces opérations, l'UE a

¹⁷⁰ *Idid*.

¹⁷¹ *Ibid*.

¹⁷² <http://www.bruxelles2.eu/tag/eufor-libya>.

¹⁷³ <http://www.bruxelles2.eu/zones/maghreb/sommet-libye-une-double-action-humanitaire-et-securitaire-options-militaires-a-letude.html>.

¹⁷⁴ En effet, l'île de Lampedusa se situe à mi-chemin entre la côte tunisienne et l'île de la République de Malte, et non loin de la Libye.

¹⁷⁵ Il s'agit notamment de la France, l'Espagne, la Belgique, le Portugal, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, la Roumanie, la République de Malte, la Suède. On peut aussi souligner la participation de la Suisse, quoique pays non membre.

également fait montre d'un *réflexe* communautaire dans l'adoption et la mise en œuvre des mesures restrictives.

Les mesures restrictives européennes dans la gestion de la crise

Dès le 26 février 2011, le Conseil de sécurité de l'ONU adoptait la Résolution 1970¹⁷⁶ qui sanctionne le régime libyen. L'UE tout en s'engageant à l'application de celle-ci adoptera à son tour des sanctions supplémentaires le 28 février. Et en fonction de l'évolution de la crise, ces sanctions seront élargies ou renforcées en vue d'accentuer la pression sur le régime de Kadhafi. Ce qui est intéressant à souligner est le consensus politique qui a marqué la prise de ces décisions nous invitant à y voir une logique d'action communautaire, d'autant plus qu'en la matière intervient la Commission européenne via ses règlements.

Ainsi, du côté de l'ONU il s'est agi avec la Résolution 1970 d'embargo sur les armes (§ 9-14), d'interdictions de voyager (§15-16) et de gel des avoirs (§17-21)). Ces sanctions seront élargies par la Résolution 1973, dont une des nouveautés est d'avoir ajouté, au-delà des personnes physiques, cinq entités libyennes (banques et compagnies pétrolières). Toutes ces sanctions seront donc mises en œuvre par l'UE en vertu, notamment, de son statut d'organisation partenaire et du *multilatéralisme efficace*.

Du côté proprement européen, l'UE adoptera, dès le 28 février, des sanctions supplémentaires en imposant un gel des avoirs et une interdiction de visas et de voyage pour 26 personnes, dont Mouammar Kadhafi et sa famille, soit 10 de plus que la résolution onusienne du 26 février¹⁷⁷. Concernant l'embargo sur les armes, elle l'élargira à tous équipements pouvant être utilisés pour la répression. Lors du Sommet spécial sur la Libye ainsi que du Conseil européen, des 24 et 25 mars 2011, l'UE réitérait sa disposition à adopter d'autres sanctions à l'encontre de la Libye. Dans ce sens, et compte tenu de la gravité de la situation, elle votera de nouvelles sanctions à l'encontre d'autres personnes physiques et entités étroitement liées aux auteurs de graves violations des droits de l'Homme sur le sol libyen. En outre, un gel des avoirs en Europe concernant six autorités portuaires libyennes¹⁷⁸ contrôlées par le régime de Kadhafi sera adopté en début juin. L'élargissement de ces sanctions portait sur toutes personnes et/ou entreprises soupçonnées de financer ou de soutenir, d'une manière quelconque, le régime libyen. Le Conseil européen indiquera que ces sanctions supplémentaires visent également à garantir que le régime de Kadhafi n'ait pas accès aux recettes pétrolières et gazières (estimées à environ 2% du commerce total des hydrocarbures). Le 8 août, sera adopté un cinquième ensemble de mesures restrictives sur de nouvelles entités économiques. Elles venaient ainsi renforcer le dispositif des sanctions internationales déjà adoptées depuis le déclenchement de la crise. « Ce que nous pouvons faire, c'est renforcer les sanctions économiques et intensifier le soutien humanitaire à la population libyenne ¹⁷⁹⁾», soutiendra Catherine Ashton. Au travers de ces sanctions, de nature contraignante, voire coercitive, c'est le *hard power* de l'UE qui est ici mis en œuvre. On est donc plus dans le *soft power* incarné notamment par l'action humanitaire.

S'il est aisé de voir dans ces mesures l'activation du *réflexe européen* tant recherché dans le cadre de la PESC/PSDC, il y a lieu de souligner que sur la question de l'embargo sur les armes, les choses ne sont pas allées ainsi. En fait, l'UE a renoncé à contrôler elle-même l'embargo sur les armes en haute mer. Ce renoncement à une opération de surveillance maritime a encore mis en relief les difficultés des Européens à s'accorder sur des questions sensibles de politique étrangère. Il est apparu, selon Nicolas Gros-Verheyde, que « seuls une minorité de pays ont estimé que cette option méritait de faire l'objet d'une planification détaillée (pas automatiquement d'une décision) ». Parmi ceux-ci, on notait la France, la Finlande, l'Estonie, la Lituanie

¹⁷⁶ Il y a lieu de souligner que la Résolution instituait en son paragraphe 24 un Comité du Conseil de sécurité concernant la Libye chargé de la mise en œuvre des sanctions. Il sera présidé par le Portugais M. José Filipe Morales Cabral.

¹⁷⁷ La Résolution 1970 du Conseil de sécurité de l'ONU portait, respectivement, sur 6 personnes (pour le gel des avoirs) et 16 personnes (pour l'interdiction de voyager).

¹⁷⁸ Ce sont les ports de Tripoli, de Zouara, de Zawiyah, d'Al-Khoms, de Ras Lanouf et de Brega.

¹⁷⁹ <http://www.euractiv.fr/institutions/union-europeenne-absente-crise-libyenne-7705.html>.

et la République de Malte. Par contre, la majorité des Etats membres, dont le Royaume-Uni, l'Italie ou l'Allemagne, s'était prononcée plutôt pour une gestion sous la responsabilité de l'OTAN avec des moyens américains et turcs. L'Italie devait servir de base de commandement. Toute chose qui posait la problématique de la dépendance européenne vis-à-vis de l'OTAN et donc de l'autonomie des instances européennes. Et une fois de plus, l'UE semblait marcher sous l'ombre de l'OTAN.

« Si à quelques dizaines de milles de ses côtes, l'Europe doit encore recourir aux moyens américains ou turcs pour assurer une fonction qui relève davantage de la fonction de "garde-côtes" que de celle d'une force offensive, on peut douter de la volonté de sortir d'un certain infantilisme latent. Ce manque d'autonomie, qui apparaît au moment où l'Amérique d'Obama ne considère plus vraiment l'Europe comme une de ses priorités stratégiques, est aussi dangereux »¹⁸⁰.

En effet, s'agissant d'une opération de ce type, le renoncement de l'UE est difficilement explicable en ce sens qu'elle en avait déjà l'expérience¹⁸¹. De surcroît, elle figurait déjà dans le projet de *Crisis management concept* du COPS avant de ne pas être retenue dans les conclusions du Conseil du 21 mars 2011. Ce renoncement trouve encore sa source dans les divisions des Etats membres quant à la définition d'une philosophie commune d'action.

Celles-ci, d'ailleurs, seront véritablement mises en lumière au niveau de la gestion *hard Security*, en occurrence avec les propositions franco-britanniques des *frappes ciblées* et de la *zone d'exclusion aérienne*. Toute chose qui aboutira à une gestion extra communautaire de ces questions, sous le pilotage militaire de l'OTAN.

La gestion politico-militaire de la crise libyenne : des divergences internes à une gestion extra-communautaire

« L'Europe a été complètement absente dans cette crise [...]. Les Etats membres ne sont pas parvenus à se mettre d'accord en amont sur la question de la zone d'exclusion aérienne [...] »¹⁸². Si cette déclaration de Piotr Maceij Kaczynski, chercheur au *Centre for European Policy Studies* à Bruxelles, ne résume pas à elle seule la question des divergences européennes sur la gestion *hard Security* de la crise libyenne, elle révèle pour l'essentiel ce qu'elle en a été.

Ainsi, pour mieux l'apprécier, notre analyse porte sur la conduite des opérations *No fly zone* et *Unified protector*. Mais, sur un plan diplomatique, la question de la reconnaissance du CNT mérite d'être évoquée. Car, elle rappelle, à des degrés plus ou moins proches, la gestion de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie par l'Allemagne lors de la crise des Balkans¹⁸³.

Au tout début de la crise, l'UE se refusera de reconnaître le CNT comme le seul et légitime interlocuteur, en dépit du fait que cela ait été demandé par le Parlement européen, le 9 mars. La HRAEPS, en réponse, renverra cette reconnaissance aux différents Etats membres, au travers du Conseil Européen. « Ce n'est pas à

¹⁸⁰ C'est l'appréciation que Nicolas GROS-VERHEYDE en fait sur son blog.

¹⁸¹ Il s'agit de l'opération Atalante lancée depuis 2008. Mais plus précisément, l'UE a déjà eu, au travers de l'UEO, seule, et conjointement par la suite avec l'OTAN, à mener une telle opération de surveillance maritime concernant l'application de l'embargo contre le régime de l'ex-Yougoslavie (entre 1992-1996). Ce sont successivement les opérations *Sharp Vigilance*, *Sharp Fence*, *Sharp Guard* (là conjointement avec l'OTAN du 15 juin 1993 au 15 juin 1996).

¹⁸² <http://www.euractiv.fr/union-europeenne-absente-crise-libyenne-article>

¹⁸³ L'Allemagne avait, en effet, reconnu unilatéralement ces deux nouveaux Etats indépendantistes dès le 21 décembre 1991. Dès lors, elle avait été « accusée par tous ses partenaires de vouloir s'arroger le leadership non seulement dans une région avec laquelle elle aurait toujours entretenu des rapports aussi étroits que conflictuels - l'Europe centrale et les Balkans - mais aussi, désormais, au sein - et surtout aux dépens - des Douze. Consternés l'un comme l'autre après la reconnaissance unilatérale par le gouvernement de Bonn de la Slovénie et de la Croatie (...), la France et les Etats-Unis, les deux principaux partenaires de l'Allemagne, n'ont pas mâché leurs mots, Paris brandissant le spectre du « retour de la question allemande » et Washington stigmatisant le « growing assertiveness » de Bonn », Hans Stark, « Dissonances franco-allemandes sur fond de guerre serbo-croate », *Politique étrangère*, n°2, 1992, p. 339-347.

l'Union européenne de reconnaître quelqu'un comme Etat ou comme gouvernement. Normalement, on ne reconnaît pas les gouvernements, on reconnaît les Etats »¹⁸⁴, indiquera son porte-parole.

Le 10 mars, la France fera *cavalier seul* en reconnaissant le premier le CNT à la veille du sommet spécial sur la Libye¹⁸⁵. Par ailleurs, le président français Nicolas Sarkozy et le Premier ministre britannique David Cameron avaient demandé aux 27 d'envoyer un *signal politique clair* en considérant le CNT comme *un interlocuteur politique valable*. Face à ces positions des deux leaders, la chancelière allemande, Angela Merkel, s'était dit « surprise ». « Nous devons faire très attention à ne pas commencer ce que nous ne pouvons pas terminer »¹⁸⁶ avait-elle prévenu. Quant au chef de la diplomatie italienne, il estimait que « le fait de reconnaître doit être une décision européenne, pas nationale »¹⁸⁷.

Une revue chronologique de la reconnaissance du CNT, de la France (10 mars) au Portugal (28 juillet) en passant par l'Italie (4 avril), l'Espagne (8 juin), l'Allemagne (13 juin) et la Grande-Bretagne (27 juillet), est démonstrative des divergences européennes qui ont mis en lumière son image éclatée. C'est le 22 mai que le Bureau de liaison technique de l'UE, mis en place à Benghazi, sera inauguré par la HRAEPS. Et le 16 septembre, l'Assemblée générale de l'ONU attribuera au CNT le siège qui était dévolu à la Libye.

Concernant les opérations *No fly zone* et *Unified Protector*, elles mettent également à rude épreuve la logique communautaire. En effet, dans les propositions franco-britanniques d'une *zone d'exclusion aérienne* et des *frappes ciblées*¹⁸⁸, il y a des observations qui permettent, s'il en était encore besoin, de constater des divisions rappelant dans une certaine mesure celles de 2003 à l'occasion de l'invasion unilatérale de l'Irak par les Etats-Unis. La particularité résidait, cette fois-ci, dans le fait que l'Allemagne se trouve isolée face aux deux autres grands d'Europe (France et Grande-Bretagne). Ces divisions se comprennent à l'aune d'une logique intergouvernementale soutenue par la défense d'intérêts et de cultures stratégiques propres à chaque Etat. Les égoïsmes politiques nationaux ont davantage pris le dessus sur la préservation et la défense des intérêts communs européens. Or, quand « les égoïsmes étatiques ressurgissent [...] les marges de l'UE se rétrécissent »¹⁸⁹. Toute chose qui a abouti à une non-décision lors du sommet spécial sur la Libye.

Au niveau onusien, les opérations *Unified protector*¹⁹⁰ et *No fly zone*, autorisées par la Résolution 1973 du Conseil de sécurité, révèle également des divisions. En effet, l'adoption de la Résolution sera marquée par l'abstention de l'Allemagne qui a émis des réserves sur le bien-fondé d'une intervention armée en Libye. Il s'agissait pour elle d'une question complexe, l'ingérence militaire dans les affaires intérieures d'un Etat avec les risques que cela comporte pour les populations civiles. Or, « plus un problème est complexe et

¹⁸⁴<http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gpahhSp0SaeWv30iviyeyriQLJg?docId=CNG.90e82dcb206c5d8bda328334b79d9c79.1b1>.

¹⁸⁵ Cette reconnaissance fut en tout cas bien appréciée par le CNT, via son attaché de presse, Imane Boughaighis, en ces termes : « Nous remercions le gouvernement français et le peuple libyen n'oubliera jamais qu'il a été le premier à nous reconnaître et à se tenir à nos côtés en ces temps difficiles ».

¹⁸⁶ <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/03/ce-libye-zone-euro-enjeux/index.html>.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Elles étaient pourtant subordonnées à une triple condition : l'évolution de la situation sur le terrain, le mandat express de l'ONU et l'implication de la Ligue arabe et de l'UA pour une approche régionale. Mais au-delà des divergences, il faut relever que l'adoption effective d'une telle décision est soumise à des contraintes juridiques (le respect du droit international à travers l'ONU et son conseil de sécurité), politiques (le nécessité d'une coordination plus ouverte avec d'autres acteurs étatiques (les Etats unis, les pays du BRIC etc.) et régionaux (la Ligue arabe, l'Union africaine etc.) et techniques (la mise en place d'un service de contrôle aérien et la bonne coordination militaire des frappes sans atteinte des cibles privées et civiles).

¹⁸⁹ Maxime LEFEBVRE, *La politique étrangère européenne, op. cit.*, p. 13.

¹⁹⁰ Nous choisissons ici le nom donné par l'OTAN à l'opération. Il y a lieu, cependant, de noter qu'en fonction des pays intervenants, les noms de code sont différents. Ainsi, il s'agit de l'« opération *Harmattan* » pour la France, « *Ellamy* » pour la Grande-Bretagne, « *Odyssey Dawn* » pour les Etats-Unis, « *Mobile* » pour le Canada.

controversé [...], plus les pays de l'Union agissant dans le cadre de la PESC, éprouvent des difficultés à intervenir avec cohérence et vigueur »¹⁹¹.

En dehors des Etats européens, on note également les abstentions et les réticences des pays du BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine), les mises en garde et la demande de renforcement des négociations de certaines organisations régionales (Union africaine, la Ligue arabe). C'est d'ailleurs par rapport à ce positionnement de la Ligue arabe et des éventuels risques de l'intervention que Guido Westerwelle, chef de la diplomatie allemande, tentera de faire comprendre la position de son pays. « Nous avons calculé le risque. Si nous voyons que la Ligue arabe a des inquiétudes, je crois que nous avons de bonnes raisons de nous abstenir »¹⁹², avait-il déclaré.

Une autre division était également constatée entre les Etats participants à l'opération militaire sur la question de son pilotage. Les atlantistes avaient opté pour l'OTAN, tandis que la France prônait un autre commandement, officiellement pour des raisons diplomatiques avec la Ligue arabe. « La Ligue arabe ne souhaite pas que l'opération soit entièrement placée sous la responsabilité de l'Otan. Ce n'est pas l'Otan qui a pris l'initiative au jour d'aujourd'hui »¹⁹³, avait indiqué Alain Juppé. Au contraire de la France, la Grande-Bretagne par la voie de son Premier ministre souhaitait le commandement de l'OTAN. C'est ce qui ressort de cette affirmation de David Cameron à propos de l'opération de la Coalition: « elle opère sous commandement américain et notre intention est de transférer cela à l'Otan »¹⁹⁴. Ce qui se fera à partir du 31 mars.

Cette intervention militaire fera l'objet de nombreuses critiques estimant qu'elle violait la légalité internationale en dépassant les limites autorisées par la Résolution 1973. Il s'agirait donc d'un arbitraire soutenu et mis en application au nom d'une sorte de *légitime défense préventive* afin d'éviter le massacre *préssumé* du peuple libyen. D'un autre point de vue, en autorisant, au nom de la protection des civils et du respect de la zone d'exclusion aérienne, « toutes mesures nécessaires »¹⁹⁵, la Résolution 1973 rendait, selon certains analystes, possible toute action militaire sauf le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit.

Du reste, « les désaccords des Européens ont été analysés comme un échec de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et rapprochés de la défaillance européenne face à la guerre en Bosnie »¹⁹⁶, ainsi que la guerre en Irak.

Aussi, l'ensemble de ces divisions nous permet-il de conclure à l'*impuissance européenne* traduite par son absence dans la gestion *hard Security* de la crise. Il eût fallu faire « de la diversité des Etats membres une richesse, une chance, plutôt qu'une source de blocages »¹⁹⁷. C'est de « la constitution d'un consensus fondé sur le ralliement de tous »¹⁹⁸ que l'UE pourrait agir collectivement dans le sens de l'affirmation et du développement de sa PESC/PSDC.

Toutefois, cette observation sur la crise libyenne n'est pas exclusive dans l'appréciation des politiques européennes de gestion des crises à l'international. Au cas par cas, avec la particularité des contextes et des

¹⁹¹ Charles Gheur cité par Estelle POIDEVIN, *L'UE et la politique étrangère, Le haut représentant pour la PESC : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, *op. cit.*, p. 109.

¹⁹² http://www.lexpress.fr/actualites/2/monde/l-ue-divisee-sur-la-libye-le-role-de-l-otan-en-question_974733.html.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ Voir les paragraphes 4 et 8 de la Résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU.

¹⁹⁶ Hidrográfica Bacia cité par Daniel GÖLER et Mathias JOPP, « L'Allemagne, la Libye et l'Union européenne », *Politique étrangère*, 2011/2, pp. 417-428.

¹⁹⁷ Maxime LEFEBVRE, *La politique étrangère européenne*, *op. cit.*, p. 47.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 46.

enjeux, les logiques d'action peuvent varier et inviter à un autre type d'appréciation. C'est à cela que l'analyse de la lutte anti-piraterie, au travers de l'opération *Atalante*, semble nous inviter.

L'opération Atalante au large de la Somalie : la mise en lumière du réflexe européen ?

Parler de crise somalienne serait une invitation à l'analyse d'une crise multidimensionnelle d'un Etat en déliquescence depuis le coup d'Etat, en 1991, contre Mohamed Siad Barré par une alliance hétérogène de chefs claniques et de seigneurs de guerre. Siad Barré renversé, « avec son régime, c'est l'Etat qui s'effondre en Somalie : les seigneurs de guerre imposent leur loi, le grand banditisme s'épanouit et le pays se morcelle (au nord, le Somaliland puis le Puntland font tour à tour sécession¹⁹⁹). C'est dans ce contexte que le pays est frappé, en 1991, par une première grave famine »²⁰⁰. La fin de Siad Barré plongeait la Somalie dans une série de crises interminables pour des raisons à la fois interne (conflits, oppositions et dissidences claniques et religieux) et externe (contexte régional avec l'Ethiopie de Meles Zenawi et l'Erythrée d'Isaia Afework, contexte international avec notamment l'interventionnisme américain).

Sans mettre entre parenthèse les connexions qu'il y a entre ces différents aspects de la crise et celle de la piraterie au large de la Somalie, notre analyse porte essentiellement sur l'action de l'UE incarnée par l'opération *EUNavFOR Atalante*²⁰¹. Première opération navale de la PSDC, elle sera lancée le 8 décembre 2008 et suis depuis son cours.

Dans un premier temps, nous nous intéresserons aux origines de la piraterie dans les côtes somaliennes. L'intérêt justifiant l'action, les enjeux de la lutte contre la piraterie seront abordés dans un deuxième temps. Toute chose qui fournira des grilles d'analyse du pourquoi et du comment des interventions européennes dans ce théâtre de conflits. Par conséquent, dans un troisième volet, notre analyse mettra en évidence les logiques d'action de l'UE au travers des opérations *EUNavCO* et *EUNavFOR*.

Aux origines de la crise de la piraterie au large des côtes somaliennes

Comme indiqué plus haut, la piraterie au large des côtes somaliennes s'inscrit dans le cadre d'une crise plus générale qu'est la déliquescence de l'Etat somalien. Depuis la chute du régime de Siad Barré, la Somalie est, en effet, rentrée dans une longue période de crise à la fois sociale, politique, économique, etc., marquée par des luttes tribales et claniques. Celles-ci conduiront le pays en état de famine suite aux difficultés de plus en plus croissantes de ravitaillement en aliments et autres aides humanitaires.

Dès lors, la Somalie connaîtra l'intervention de la Communauté internationale à la faveur des Résolutions onusiennes du Conseil de sécurité : 751 (facilitation de la cessation des hostilités), 775 (extension du mandat de la Résolution 751), 794 (création d'une force d'intervention distincte de l'UNOSOM, sous autorité de l'ONU mais sous commandement autonome de la Force d'intervention unifiée-UNITAF). Ainsi, seront engagées les opérations *Restore hope* et *Continue hope*, particulièrement marquées par l'intervention des forces armées américaines.

¹⁹⁹ La *Somaliland* proclamera son indépendance en 1991 tandis que le *Puntland* se déclarera autonome en 1998.

²⁰⁰<http://www.lefigaro.fr/international/2011/07/22/01003-20110722ARTFIG00487-en-somalie-le-chaos-politique-aggrave-la-crise-alimentaire.php>. Pour répondre à la crise de la famine, il sera lancé, par la communauté internationale, l'opération *Du riz pour la Somalie*. Il faut également souligner que, la dégradation perdurant, la Somalie, en 2001, fut classée dernière sur la liste des pays par indice de développement humain (IDH).

²⁰¹ Il convient de noter que l'UE est également présente dans le cadre des opérations *EUTM* (Formation des soldats somaliens en Ouganda) et *EUCAP Nestor* (Renforcement des capacités de l'Etat). On peut noter également le soutien financier à la mission de paix de l'UA (*AMISOM*).

« Cette intervention des troupes américaines connurent les déboires que l'on sait, dont le point culminant a été la mort lors d'une embuscade, qui eut lieu le 3 octobre 1993, de 18 soldats américains, suivie du spectacle horrible de ces corps de marines trainés dans les rues de Mogadiscio. Il s'en suivit le retrait dans un premier temps des forces américaines (1994), puis le départ de la mission onusienne en Somalie (25 février 1995). Durant cette période troublée de l'histoire de la Somalie, les combats ont causé la mort d'environ un demi-million de personnes et fait des milliers de réfugiés. Ils ont aussi complètement ravagé tant les infrastructures du pays que les faibles structures et institutions de l'État somalien lui-même »²⁰².

Suite au retrait des forces américaines, le pays replongeait dans ses multiples conflits entre les islamistes *Al Shabbaad*, les seigneurs de guerre, les chefs claniques avec à la clé l'anarchie, l'insécurité et la paupérisation croissante de la population. Cependant, l'arrivée au pouvoir en 2006 des islamistes, organisés politiquement dans le cadre de l'Union des Tribunaux Islamiques (UTI), réinscrira la Somalie dans l'agenda politique international. Ce regain d'intérêt se justifiait doublement au travers des risques de terrorisme que représentait l'UTI, un second Afghanistan avec les talibans, de même que l'utilisation de plus en plus menaçante de la Somalie comme base de la piraterie. A cela, il faut ajouter le contexte politique régional avec les voisins éthiopiens (soutenant le Gouvernement Fédéral de Transition-GFT) et érythréens (soutenant l'UTI). Car, vers la fin 2006, des forces armées éthiopiennes attaqueront le régime de l'UTI en le délogeant de Mogadiscio pour y installer le chef du GFT, Youssouf Abdullahi.

« C'est dans un tel contexte de guerres incessantes, de faillite de l'autorité et des structures étatiques, qui caractérise ce pays depuis plus de 15 ans, que le phénomène de piraterie s'est installé et développé dans ce pays qui sert ainsi de base arrière à des bandes de pirates qui, lors des derniers mois, ont réussi des coups de plus en plus audacieux contre les navires qui utilisent les eaux territoriales de ce pays ou celles internationales qui y sont adjacentes »²⁰³.

En effet, les pirates trouveront en Somalie le terrain de prédilection de leurs attaques contre des navires du PAM et les autres navires marchands. Ainsi, « douze attaques et tentatives d'actes de piraterie avaient été recensées en 2006 et 35 en 2007. En 2008, on atteint les chiffres hors normes d'environ 170 tentatives dont 45 avec succès »²⁰⁴. Avec un pic très important²⁰⁵ à son premier semestre, l'année de 2008 fut considérée comme *l'année noire* de la piraterie avec un nombre total de 293 attaques, soit une augmentation de 10% par rapport à 2007 (263). Elle aura été marquée par trois prises qui « ont particulièrement alarmé les gouvernements et les opinions publiques : le Ponant, yacht transportant plusieurs touristes français, le Faina, cargo ukrainien contenant des armements sensibles, et surtout le Sirius Star, pétrolier saoudien de 310 mètres de long, soit le plus grand navire jamais piraté »²⁰⁶.

En outre, « l'année 2008 se distingue surtout par une augmentation spectaculaire des enlèvements et demandes de rançon : 889 otages ont été capturés, soit deux fois plus qu'en 2005, année record jusque-là »²⁰⁷. Ce qui conduira la Communauté internationale, par le biais de certaines grandes puissances, à intervenir afin de sécuriser les côtes somaliennes, prioritairement pour les navires du PAM. Cette intervention contre la

²⁰² Materneau CHRISPIN, « Piraterie au large de la Somalie : faillite de l'État », in <http://www.cetri.be/spip.php?article1146>.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Vice-amiral Gérard VALIN, « La lutte contre la piraterie au large de la Somalie, De l'action nationale à l'action européenne (2008-2009) », *EchoGéo*, septembre 2009 / novembre 2009, n°10.

²⁰⁵ Trois cargos européens ont été détournés en juin, et s'ajoutent ainsi aux 24 autres attaques répertoriées au deuxième trimestre 2008. Le mardi 12 août, c'est un bateau thaïlandais (le MV *Tbor Star*) qui a été dérouté, avec 28 marins à bord. Avant cette date, soit le 8 août, un navire singapourien avait été victime d'une attaque au lance-roquette. On notait 17 attaques dans le premier semestre 2007, contre 8 pendant la même période de 2006. Ce constat est fait par Nicolas GROS-VERHEYDE sur son blog.

²⁰⁶ Rapport du groupe VII de l'ENA, « Sécurité maritime et lutte contre la piraterie », Promotion 2007-2009, « Willy Brant », p. 11.

²⁰⁷ *Ibid.*

piraterie sera, dès lors, revêtue de la légalité internationale avec, entre autres, les Résolutions onusiennes : 1814 (action de coordination des forces et de protection des navires du PAM, *AMISO*), 1816 (autorisation de la force) et 1838²⁰⁸ (autorisation du déploiement de navires de guerre et surtout de moyens aériens).

C'est dans ce sens que l'UE fera ses premiers pas dans la lutte contre la piraterie à partir du 15 septembre 2008 avec l'opération *EUNavCO*, en appui des Résolutions onusiennes. Mais, le 3 décembre de la même année, le COPS, avec l'appui des conseillers *Relations extérieures*, approuvera une intervention militaire des forces européennes au large des côtes somaliennes sous le nom de code : *EUNavFOR Atalante*. L'opération sera commandée par le Contre-amiral britannique Philip Jones depuis le QG de *Northwood*. Il aura pour adjoint le Contre-amiral français, Jean-Pierre Labonne. Quant au commandement de la force sur zone, il est organisé suivant un système rotatif d'une durée de quatre mois. Le QG logistique est lui situé à Djibouti au niveau de la base française.

Comment ces interventions européennes ont-elles été menées ? Ont-elles donné lieu à des divergences, sources d'inefficacité, voire d'ineffectivité, ou, au contraire, ont-elles mis en évidence le volontarisme politique des Européens à agir collectivement ? Ces interrogations faisant appel à l'analyse des logiques d'action à l'œuvre, elles-mêmes très souvent commandées par les intérêts en jeu, il y a lieu d'aborder préalablement la question des enjeux de la piraterie dans ses multiples dimensions.

Les enjeux de la piraterie : du sécuritaire à l'économique en passant par le judiciaire et l'humanitaire

Le premier enjeu officiel de la crise de la piraterie est d'ordre humanitaire au travers de la sécurisation des côtes. Comme ci-dessus mentionné, face au chaos politique, qui dure depuis 1991, est née une profonde crise alimentaire appelant à l'approvisionnement du pays en aides humanitaires. Et c'est par le biais des navires du PAM que ces aides sont acheminées aux populations somaliennes (plus de 40% de la population totale). Toutefois, ces navires faisant l'objet de nombreux actes de piraterie (prises d'otages contre rançons, vols à main armée, pillages, etc.), la nécessité d'une protection et d'une sécurisation de ceux-ci s'est posée comme un impératif afin que le PAM continue ses ravitaillements. Mais, à côté de ces navires humanitaires, des navires marchands font également l'objet de divers actes de piraterie posant ainsi un problème sécuritaire au-delà du seul cadre humanitaire et alimentaire.

La nécessité de l'intervention s'imposait, donc, face à cette perturbation de la navigation, du ravitaillement du peuple somalien en aides de tout genre et du commerce maritime international, « soit 12% du commerce mondial et 7% des flux d'hydrocarbures », souligne Bertrand Monnet²⁰⁹. Cependant, au-delà de ces enjeux humanitaires et sécuritaires, se posait légitimement la question de l'intérêt géopolitique et stratégique de cette zone située à la corne de l'Afrique, un Etat quasi inexistant.

A priori, la Somalie est loin de constituer une priorité géopolitique et stratégique de l'agenda politique international. Mais, depuis le 11 septembre 2001 et l'inscription de la lutte contre le terrorisme, incarné en premier lieu par *Al-Qaïda*, dans l'agenda politique américain, la Somalie est devenue un centre d'intérêt en raison notamment des chefs religieux de l'UTI, cible de la guerre contre le terrorisme avec sa frange radicale, *Al Shabbaab*. En effet, « la Somalie n'est plus apparue comme une priorité dans l'agenda international jusqu'à l'apparition du risque du djihadisme terroriste lié à Al-Qaïda »²¹⁰, note Philippe Hugon.

Sous un angle plus économique, la Somalie, au travers de ses côtes, représente une dense et importante zone de trafic du pétrole et des matières premières très chères aux grandes puissances. Le Golfe d'Aden constitue

²⁰⁸ Ce projet, porté par la France au nom de l'UE, a été soutenu par une dizaine de pays européens (Belgique, Croatie, Danemark, Grèce, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Espagne, Royaume-Uni) et non européens (Japon, Malaise, Corée, Panama et Etats-Unis).

²⁰⁹ Il est cité dans *Le Figaro* du 17-07-2011. Il est professeur en management des risques criminels à l'Edhec.

²¹⁰ <http://www.lefigaro.fr/international/2011/07/22/01003-20110722ARTFIG00487-en-somalie-le-chaos-politique-aggrave-la-crise-alimentaire.php>.

une importante voie de navigation maritime internationale entre l'Asie et l'Europe et une des principales voies d'exportation maritime du pétrole pour ces grandes puissances (USA, Chine, Russie, Japon, France, Grande-Bretagne etc.).

Avec sa situation très stratégique, le Golfe d'Aden voit transiter « près de 17 millions de barils/jours »²¹¹ de l'or noir, avec en moyenne « 45 navires et 3,5 millions de barils »²¹² via le seul détroit de Bab el Mandeb, et « deux millions de tonnes de marchandises, dont 3,5 millions de barils »²¹³ par le canal de Suez.

« Selon certaines informations les 2/3 du territoire somalien contient plus de 900 millions de barils de pétrole et plus de 5 millions de mètre cube de gaz naturel. [...] il y a également des traces d'hydrocarbures à la frontière Somalo-Djiboutienne »²¹⁴. La Somalie regorgerait également de l'uranium et de la bauxite.

En outre, le Golfe d'Aden constitue une importante zone de pêche au thon tropical. Et, « le tonnage des captures évolue selon les années entre 100 et 150 000 tonnes pour un chiffre d'affaire supérieur à 100 millions d'euros »²¹⁵.

Au regard de ce qui précède, les grandes puissances étant importatrices de ces produits, l'insécurité dans le Golfe d'Aden portait un sérieux coup aux trafics commerciaux maritimes en général, représentant environ 90% du commerce mondial, et surtout à l'industrie pétrolière. Plus spécifiquement, représentant 12% du trafic commercial mondial où transite environ 30% du pétrole brut mondial, « le golfe d'Aden est la route maritime la plus importante au monde. C'est le lien entre les océans indien et atlantique. L'enjeu est capital »²¹⁶. Car, « la piraterie [...] ajoute un prix significatif pour chaque baril de pétrole et chaque conteneur qui passe dans la région. [...] »²¹⁷. Il est aussi estimé à environ 25000, le nombre de navires qui traversent le Golfe d'Aden chaque année (20410 en 2007 contre 18000 en 2005).

Au-delà donc de l'humanitaire, il semble qu'il y ait des intérêts propres à défendre pour s'assurer l'approvisionnement en matières premières ainsi qu'en hydrocarbures, sources de prospérité et de sécurité énergétique pour les grandes puissances. La Somalie représente « un État à la dérive qui menace directement les intérêts britanniques »²¹⁸, affirmera David Cameron.

D'un autre côté, la piraterie constitue une grande industrie pour les pirates qui se professionnalisent davantage au travers des politiques d'acquisition de moyens de plus en plus sophistiqués de combat et de réinvestissement d'une partie des rançons et butins de vols. Pour le Contre-amiral Christian Canova, chef adjoint de l'opération anti-piraterie de l'UE, « les pirates ont récolté 135 millions de dollars en 2011 contre 80 millions de dollars l'année dernière. Depuis 2007, on assiste d'ailleurs à une montée exponentielle du montant des rançons par bateau. En 2007, la rançon était en moyenne de 600.000 dollars par bateau. En 2009, on atteignait 2 millions de dollars ; en 2010, 3 millions de dollars ; en 2011, 4,6 millions de dollars. Et les dernières rançons versées se montent à 6 millions de dollars ! [...] la piraterie, aujourd'hui, c'est surtout une PME du crime, avec des groupes constitués qui ont un but : l'argent »²¹⁹.

²¹¹ <http://www.lesafriques.com/politique-economie/somalie-les-enjeux-de-l-instabilite.html?Itemid=308>.

²¹² http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1670.asp - P263_22935

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ Francoeur Nganga sur : <http://www.lesafriques.com/politique-economie/somalie-les-enjeux-de-l-instabilite.html?Itemid=308> .

²¹⁵ Rapport du groupe VII de l'ENEA, « Sécurité maritime et lutte contre la piraterie », Promotion 2007-2009, « Willy Brant », p. 58.

²¹⁶ Tanguy Struye cité par Nicolas BOSSUT, « Grandes manœuvres dans le Golfe d'Aden », *Wallonie-Bruxelles*, Analyse, Juin 2010.

²¹⁷ <http://www.bruxelles2.eu/tag/atalanta/page/6>.

²¹⁸ <http://www.rfi.fr/afrique/20111115-somalie-piraterie-maritime-bat-records-responsables-s-alarment>.

²¹⁹ <http://www.bruxelles2.eu/tag/atalanta/page/6>.

Dans une autre perspective, la piraterie constitue une importante rente pour les sociétés de sécurité privées qui assurent l'escorte de certains convois. Celles-ci se sont développées depuis l'accroissement du nombre des pirates et des actes de piraterie. Leur essor s'explique aussi par les politiques de réduction constante des dépenses affectées à la défense des Etats européens, qui souvent, en raison des coûts très élevés de leur engagement, procèdent par réduction cyclique des moyens investis. Pour faire face, le relais est donc assuré par ces sociétés privées en vue de l'escorte des navires contre des rémunérations très élevées. « Il faut compter 12 000 dollars par jour avec, pour escorte, un bateau de 24 mètres »²²⁰, le plus petit proposé par Secopex, une société française de sécurité privée, explique Julien Duval²²¹.

A côté de ceux-ci, le secteur des assurances n'est pas en reste. En raison des degrés élevés de risques d'attaques, la voie est considérée comme une *zone de guerre*. Ce qui a conduit à une augmentation exponentielle des primes d'assurance pour les armateurs et autres navigateurs. « Là où elles ne coûtaient que 500 dollars par bateau et par voyage, elles atteignent la somme de 150.000 dollars »²²². Or, « selon Ocean beyond piracy, environ 90% des 30.000 navires qui traversent le Golfe souscrivent cette assurance »²²³.

Au regard de ces différents enjeux, que « la piraterie existe, c'est un fait. Mais ce n'est pas le véritable enjeu »²²⁴. Elle semble beaucoup plus n'être qu'« un prétexte au jeu des puissances dans le golfe d'Aden pour contrôler ce passage »²²⁵, comme l'estime Nicolas Bardos. Il s'agirait donc d'une stratégie de *Realpolitik*, orientée plus vers la défense d'intérêts géopolitiques et stratégiques, soigneusement couverte par l'idéal humanitaire. L'enjeu sécuritaire à des fins humanitaires ne serait, au final, qu'un faux alibi, ou du moins un alibi non prédominant. A propos d'*Atalante*, Nicolas Sarkozy n'avait-il pas affirmé que « c'est la première opération navale de l'UE, la première opération qui défend des intérêts proprement européens, et plus, la première opération militaire de l'UE commandée par le Royaume-Uni »²²⁶. On est donc loin d'une action philanthropique qui se traduirait essentiellement par l'assistance et l'aide humanitaires.

Dès lors, comment peut-on appréhender la logique d'action de l'UE depuis la genèse de son intervention au travers d'*EUNavCO*, d'abord, et d'*EUNavFOR Atalante* par la suite ?

La lutte contre la piraterie au large de la Somalie : le renforcement continu d'une logique d'action communautaire ?

Analyser la (les) logique(s) d'action de l'UE, au regard de l'actualité de l'*EUNavFOR Atalante*, aboutira à un constat plus ou moins consensuel : les Européens ont su mettre en musique leurs égoïsmes étatiques au service d'une action commune. En effet, la reconduction, et l'extension, régulière de l'opération plaide en ce sens. En outre, les succès enregistrés dans la lutte contre la piraterie font d'*Atalante* un *succès européen* qui donne une image plus polie d'une PESC/PSDC très souvent décriée pour/par son *impuissance*.

Cependant, un regard jeté sur l'historique de cette intervention depuis sa genèse invite à une lecture beaucoup plus nuancée. Quelques dissidences, quoique peu à peu amenuisées dans le temps, ont animé *Atalante* le long de son processus de formulation et de mise en œuvre. Ainsi, avant que l'opération ne soit proprement militaire, elle a été précédée par une opération plutôt de coordination engagée le 15 septembre 2008 : *EUNavCO*. Cette première option à minima, fruit de compromis politiques, s'analyse comme la conséquence des divergences entre les Etats membres, dont la Grande-Bretagne qui n'était pas partisane d'une action

²²⁰ <http://www.france24.com/fr/20081126-piraterie-profite-societes-privées-securite->

²²¹ <http://www.france24.com/fr/20081126-piraterie-profite-societes-privées-securite->

²²² <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2011/07/17/04016-20110717ARTFIG00216-comment-les-pirates-grippent-la-mondialisation.php>.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ Nicolas BOSSUT, « Grandes manœuvres dans le Golfe d'Aden », *op.cit.*, p. 1.

²²⁵ *Ibid.*, p. 1.

²²⁶ C'était à la clôture du Colloque sur la France, la défense européenne et l'OTAN au XXIème Siècle, tenu à Paris le mercredi 11 mars 2009.

offensive. Ce n'est finalement qu'à la suite d'*EUNavCO*, calquée sur la fin du mandat de la Résolution 1816 du Conseil de sécurité, qu'*EUNavFOR Atalante* sera lancée le 8 décembre 2008.

EUNavCO, le compromis pour une opération à minima

EUNavCO répondait à un besoin de coordination des forces européennes en présence dans le Golfe d'Aden (France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Royaume-Uni, etc.) sous le couvert de missions nationales. En effet, si « plusieurs Etats ont déployé des navires de guerre dans la zone, cette action ne s'est pas déroulée dans un cadre de l'UE »²²⁷, constatait avec regret la Commission Européenne.

Elle estimait qu'une « coordination de la protection militaire des bateaux de pêche et des bateaux marchands de l'UE pourrait être envisagée. Et (même) faire partie de la politique maritime européenne. Mais il s'agit d'un sujet sur lequel doit décider le Conseil, étant donné qu'il a une répercussion sur la Politique européenne de sécurité et défense »²²⁸. Le Parlement européen allait plus loin en demandant « une coordination efficace avec d'autres navires, en particulier américains et russes, dans la région »²²⁹.

Ce manque de coordination ne résultait pas a priori des problèmes d'insuffisances capacitaires, en ce sens que plusieurs Etats s'étaient déjà prononcés en faveur d'une opération commune avec des propositions de navires et de bâtiments de guerre (Allemagne, Espagne, France, Pays-Bas...). Il résultait plutôt de problèmes de philosophies politiques des Etats membres, dont la Grande-Bretagne, et des dimensions à donner à la PESC/PSDC. En effet, l'absence d'un précédent en la matière, opération militaire navale, avait eu raison du volontarisme de certains Etats membres. On « navigue un peu vers l'inconnu »²³⁰ avouait ainsi un expert du dossier. Toutefois, le problème politique majeur était le veto de la Grande-Bretagne qui ne voulait pas d'une extension de la PSDC vers une nouvelle dimension, ni du renforcement de l'Etat-Major de l'UE à Bruxelles.

« Cette attitude est très paradoxale pour un pays qui a soutenu à l'Onu la résolution 1816 (proposée par la France et les Etats-Unis) et s'est tôt engagé dans la lutte contre le terrorisme et la piraterie maritime (à travers la task force 150 présente dans l'Océan indien) »²³¹, jugeait Nicolas Gros-Verheyde sur son blog. Pour la Grande-Bretagne, s'il devrait avoir une opération militaire navale qu'elle se fasse sous le couvert d'une autre organisation, l'OTAN ou une coalition *ad hoc*. Le parallèle était ainsi établi avec la Coalition anti-terroriste, *Enduring freedom*, dirigée par les Américains à travers la *TF150*. Cependant, un tel parallèle comportait les germes d'une confusion de genre : la lutte contre la piraterie et la lutte contre le terrorisme. En outre, les risques qui y étaient liés n'étaient pas négligeables (accroissement et diversification des actes de pirateries, possible complicité entre les terroristes et les pirates).

C'est pourquoi le Parlement demandera au Conseil « d'établir une distinction claire entre le futur mandat de la PESD et les missions de lutte contre la piraterie assurées par ses Etats membres dans le cadre de l'opération "Liberté immuable" dans la Corne de l'Afrique, destinée à contrecarrer les activités terroristes » et « d'éviter d'impliquer EU NAVCO dans le conflit en cours en Somalie »²³².

Face à ces divergences et les nécessités de clarification, les Européens opteront, in fine, pour une action de coordination (*EUNavCO*) des missions nationales plutôt que pour une opération militaire. Décidée par le Conseil, *EUNavCO* sera mise en place le 15 septembre 2008 à Bruxelles pour une durée indéterminée, en tout cas, tant que le Conseil n'en aura pas décidé autrement. Il était simplement prévu une *réévaluation* de la coordination à la fin de la validité de la Résolution 1816 du Conseil de sécurité de l'ONU.

²²⁷ <http://www.bruxelles2.eu/tag/atalanta/page/20>.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ Il est cité par Nicolas GROS-VERHEYDE sur <http://www.bruxelles2.eu/>.

²³¹ <http://www.bruxelles2.eu/>.

²³² <http://www.bruxelles2.eu/>.

Une fois mise en place, la Cellule *EUNavCO* sera dirigée par un capitaine de vaisseau espagnol, Andres Breijo Claur. Elle aura principalement une double mission : coordonner les moyens mis en œuvre dans le Golfe d'Aden par les Etats membres et informer les armateurs européens des éventuels dispositifs déployés. Cependant, une mission sous-jacente consistait à avoir une réelle connaissance du terrain afin de déterminer les modalités et les stratégies d'une future opération militaire. Dans ses missions, *EUNavCO* sert de point de contact et d'interface dans la transmission d'information avec les organes onusiens, l'Organisation maritime internationale (OMI), les organisations d'armateurs de même que la *Task Force 150* de l'opération *Enduring freedom*. Par ailleurs, les États membres sont invités à fournir à la Cellule les « informations pertinentes concernant leurs activités opérationnelles sur le théâtre et (sur) la situation qui prévaut dans la zone, y compris les échanges d'informations avec les navires marchands »²³³.

Le contrôle politique et la direction stratégique d'*EUNavCO* sont assurés par le COPS avec son suivi-évaluation exercé par le CMUE. Le financement de l'opération, exclu du budget communautaire, était reparti entre les dépenses de fonctionnement (communications, transports, déplacements, administration, etc.) et les dépenses du personnel (agents détachés des pays participants). Les premières sont assurées par l'ensemble des Etats membres, au titre de dépenses communes, suivant une clé de répartition proportionnelle à la richesse (le PIB) de chaque pays, ce, conformément au mécanisme *Athéna*²³⁴ ; et les secondes par chaque Etat en fonction du personnel national détaché.

En décembre 2008, *EUNavCO* cèdera la place à *EUNavFOR* lancée le 8 décembre. Aussi, reprend-t-elle ses différentes activités au service d'actions de prévention, de dissuasion, de répression...dans la lutte contre la piraterie. Dès lors, quelles sont les logiques qui ont gouverné l'adoption et la mise en œuvre de cette première opération militaire navale européenne ?

EUNavFOR, le consensus pour la première opération militaire navale européenne

C'est par une Action commune du 10 novembre 2008 que le Conseil de l'UE mettra en place *EUNavFOR Atalante*. Elle venait en appui de la mise en œuvre des Résolutions du Conseil de sécurité relatives à la lutte contre la piraterie en Somalie (entre autres 1814, 1816, 1838, 1846 et 1851). Consistant en un déploiement des forces navales au large des côtes somaliennes pour une durée de 12 mois, répartie en 3 phases de 4 mois chacune²³⁵, elle sera lancée le 8 décembre 2008. Et conformément aux articles 1 et 2 de l'Action commune, ses missions se déclinent comme suit: la prévention et la dissuasion des actes de piraterie ; la protection des navires du PAM ainsi que des navires marchands de passage dans le Golfe d'Aden²³⁶ et l'intervention au bord des navires en vue de la répression des actes de piraterie et des vols à main armée.

La sphère d'intervention de l'opération couvre la zone allant du Sud de la mer Rouge à une partie de l'Océan indien en passant par le Golfe d'Aden. L'Action commune la fixait, dès l'origine, à 5000 milles. Mais le 8 mai 2009, par le biais d'une décision du COPS, elle sera étendue aux Seychelles²³⁷. Par la suite, elle englobera tout

²³³ <http://www.bruxelles2.eu/>.

²³⁴ Il convient de souligner que les Pays-Bas et la Belgique avaient rappelé que cette prise en charge des dépenses communes, au titre du mécanisme Athéna, devait rester exceptionnelle et non pas consister en une extension du mécanisme. Car, Athéna ne prévoit pas dans son champ d'action le financement d'opérations de coordination. Toutefois, il est à noter que le budget communautaire, non plus, n'est pas spécifiquement destiné à de telles opérations, mais plutôt à des missions civiles de la PSDC.

²³⁵ C'est suivant ce schéma de répartition que sont nommés successivement, tous les quatre mois, les commandants des forces. Quant au commandement d'opération, basé à *Northwood*, le changement est opéré tous les six mois.

²³⁶ La première mission d'escorte des navires du PAM, sous le label de l'UE, a été assurée par la Frégate britannique, le *HMS Northumberland* depuis le port de Mombassa au Kenya. Il s'agissait du navire *MV Semlov*.

²³⁷ A noter que pour cette première extension, les Européens ont procédé plutôt à une modification du texte militaire (Plan d'action) sans toucher à l'Action commune dont les termes fixaient de façon stricte les limites de l'opération à 5000 milles (article 1 paragraphe 2). Toute chose qui avait eu le mérite de poser le problème juridique de la légalité de ces extensions.

l'archipel en allant vers l'est d'Oman. Ces extensions approchent les zones d'interventions d'Atalante plus près de l'Inde et du Pakistan.

« Cela va permettre aux unités d'EUNAVFOR de fonctionner plus efficacement plus à l'est de l'Océan Indien, en leur donnant une plus grande capacité pour perturber et dissuader les pirates dans cette région », a expliqué le Major-général Buster Howes²³⁸. Le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération sont assurés par le Conseil européen, par l'entremise du COPS, pendant que le CMUE exerce le suivi de la bonne exécution et le commandant de l'opération en assure la responsabilité et la planification²³⁹.

L'expérience d'EUNavCO aura permis aux Européens d'avoir une connaissance du terrain, un préalable stratégique à toute intervention militaire. Mais, comme à l'accoutumée, des divergences entre Européens étaient encore persistantes en raison notamment d'un certain nombre de questions préalables. Elles s'articulaient autour de la définition précise des objectifs de l'opération : faut-il une intervention active (offensive militaire de lutte contre la piraterie) ou passive (simple escorte des navires). L'interrogation portait également sur la responsabilité de l'opération : faut-il qu'elle soit sous le couvert de l'UE, ou sous le couvert d'une autre organisation (OTAN déjà engagée dans l'opération *Ocean Shield*) ou d'une coalition *ad hoc*. En outre, il se posait la question de la localisation de la Cellule de coordination : Etat-major à Bruxelles ou une autre localité. Finalement, le QG de l'opération sera fixé à *Northwood* à la demande des Britanniques avec la base française de Djibouti qui sert de QG logistique, afin de permettre aux différentes forces de s'appuyer sur ses infrastructures aéroportuaires.

Sur le plan juridique, il était question de définir, entre autres, le droit applicable à la piraterie, les éventuelles actions pénales (procédures et traductions devant la justice), etc. C'est la problématique de la compétence des juridictions en matière du droit de la mer, notamment pour des faits commis en haute mer²⁴⁰, qui était ainsi posée. En plus, il fallait définir le corpus juridique de l'opération en vue du traitement judiciaire des actes de piraterie et de leurs auteurs. Toute chose qui exigeait de l'UE la définition d'un cadre normatif cohérent qui tient compte du respect des normes démocratiques et des droits de l'Homme, qu'elle s'est établies et auxquelles elle s'identifie. Dans ce sens, un minimum normatif, concourant à la crédibilité de la justice, est aussi exigé des Etats tiers partenaires (Etat de droit, garanties de la défense et absence de la peine de mort).

Ainsi, face à certains vices juridiques, des pays européens ont été contraints de relâcher des pirates sans qu'il ne soit cas d'absence ou d'insuffisance de preuves et ou de vices de procédure. Les chiffres en la matière font état d'environ 90% de cas de pirates relâchés à la suite d'une arrestation.

Au regard de ces exigences normatives, auxquelles s'ajoute la question de l'accord préalable des autorités des zones d'interventions, et des pays riverains, gage de la légitimité et de la légalité de ses actions, l'UE, au travers d'EUNAVFOR, met en évidence sa puissance normative en favorisant davantage le respect des normes au côté d'une opération proprement militaire. Dans le concret, cette puissance normative s'articule avec celle militaire en vue d'une approche globale de la question de la piraterie. Schématiquement, une fois l'opération militaire terminée (répression, capture au large des côtes et à bord des bateaux pirates...), le relais est pris dans le cadre de ce qu'on pourrait qualifier d'opération de police et judiciaire (interception, traduction devant les instances pénales). Face à une telle articulation qui milite pour une approche globale de la lutte anti-piraterie, c'est, au-delà du *hard* et du *soft power*, le *smart power* qui semble être mis en branle par l'UE. C'est, en effet, ainsi que Joseph Nye le conçoit, une articulation astucieuse entre le *hard power* et le *soft power*.

²³⁸ <http://www.bruxelles2.eu/tag/atalanta/page/13>.

²³⁹ Il s'agit du Contre-amiral Duncan L. Potts accompagné par le contre-amiral espagnol, Jorge Manso, qui commande la force navale européenne depuis l'état-major de la force sur le terrain.

²⁴⁰ Au niveau des 27, seuls des pays comme les Pays-Bas, la France, la Belgique et l'Espagne ont un droit adapté et applicable à ces cas d'espèces. Les autres pays procèdent plus par voie de transfert de la question aux pays riverains de la région (Kenya, Seychelles etc.).

L'un dans l'autre, ces différents défis que posait *Atalante* s'amenuiseront au fil des discussions pour permettre aux Etats membres de s'accorder sur le principe d'une intervention militaire dans le Golfe d'Aden. Mieux, *Atalante* fera l'objet de plusieurs prolongations. La dernière en date est celle du 23 mars 2012, qui apporte une double innovation : l'extension aux interventions terrestres et la possibilité de neutraliser les bases côtières des pirates, à la condition de *ne pas faire de dommages collatéraux*.

La première offensive aérienne des forces *Atalante* fut lancée le 15 mai 2012 sur une base pirate située dans la région de *Galmudug*, au centre de la Somalie. Selon le commandant de la force *Atalante*, l'amiral Duncan Potts, à la base de la réforme, ces opérations vont « accroître la pression sur les pirates et perturber leurs efforts pour sortir en mer afin d'attaquer des navires. Les Somaliens et les pêcheurs, dont beaucoup d'entre eux ont souffert de la piraterie, peuvent être rassurés, a continué le commandant. Notre objectif est de viser les dépôts dûment répertoriés et cela restera de même à l'avenir »²⁴¹.

Une nouvelle étape est donc franchie. Elle se traduit par le passage d'une opération défensive à l'origine (protection et escorte des navires) à une opération offensive. Elle fait suite à la conférence de Londres du 22 février 2012 à l'occasion de laquelle l'extension d'*Atalante* a été entérinée. Mais, aux premières heures des discussions, l'Espagne s'y était opposée. Toutefois, fait remarquer Nicolas Gros-Verheyde, il s'était agi « davantage pour des questions de politique interne que de réelle opposition. [...] L'Espagne qui était représentée à ce conseil par Carme Chacon, [...] devait quitter son poste après la défaite aux élections du parti socialiste (PSOE). Et la passation de ces dossiers n'avait pu être assurée avec la nouvelle équipe du parti populaire. La ministre n'avait donc pu s'engager fermement pour son successeur que ce soit pour ce plan d'opération ou d'autres projets de l'Agence européenne de Défense »²⁴².

En Allemagne, aussi, cela avait suscité des débats avec certains partis d'oppositions qui avaient marqué leurs désaccords à des actions plus robustes. C'est finalement le 18 avril 2012 que le gouvernement allemand approuvera l'extension d'*EUNavFOR* ainsi que les nouvelles règles d'engagement y relatives. Cependant, le Bundestag ne l'approuvera que le 10 mai avec une prolongation de seulement une année et non de deux ans.

Du côté des Pays-Bas, le ministre de la défense, Hans Hillen, avait souhaité depuis 2011 une action plus robuste contre les pirates. « L'UE ne s'attaque actuellement qu'aux symptômes. Il faudra, au besoin, revoir, les règles d'engagement [...]. Il n'y a pas de nécessité d'être à terre de manière permanente, juste de manière temporaire »²⁴³, estimait-il. La question de l'intervention terrestre était sans doute délicate, d'autant plus que « depuis l'échec de la mission des Nations Unies en 1993, plus aucun État ne veut envoyer ses hommes en Somalie »²⁴⁴.

En tout état de cause, on pourrait apprécier positivement l'opération *Atalante*. Suivant les chiffres du BMI, en effet, « les tentatives de capture de navires n'ont réussi que dans 12% des cas en 2011 (24 bateaux), contre 28% en 2010 (35 bateaux) »²⁴⁵. Ces résultats sont à mettre sur le compte des forces internationales en présence tout le long du Golfe d'Aden et même au-delà. En effet, « le nombre d'actes de piraterie aurait pu être bien plus élevé, sans les efforts entrepris par les forces navales sur zone »²⁴⁶, reconnaît le BMI dans son rapport. En plus de « la prévention menée par les forces navales, l'application stricte des Best Management Practices et les effets dissuasifs du personnel armé à bord participent largement à voir le nombre d'actes diminuer »²⁴⁷, renchérit son directeur, le capitaine Pottengal Mukundan.

²⁴¹ <http://www.wk-transport-logistique.fr/actualites/detail/53800/-piraterie-somalienne-l-operation-atalante-etend-la-lutte-a-la-terre.html>.

²⁴² <http://www.bruxelles2.eu/tag/atalanta/page/5>.

²⁴³ <http://www.bruxelles2.eu/tag/atalanta/page/9>.

²⁴⁴ Tanguy STRUYE cité par Nicolas BOSSUT, « Grandes manœuvres dans le Golfe d'Aden », *op. cit.*, p. 2.

²⁴⁵ <http://www.wk-transport-logistique.fr/actualites/detail/49048/la-piraterie-maritime-en-baisse-sauf-en-afrique.html>

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ *Ibid.*

Cependant, pour le contre-amiral italien Gualtiero Mattesi²⁴⁸, il s'agit d'un succès tactique qui reste « réversible [...] si on ne s'attaque pas aux sources de la piraterie. Il faut maintenir les BMP et les capacités des forces sur zone tout en renforçant la capacité des États régionaux sur le terrain». Pour ce faire, rajoute-t-il, « il est essentiel que la pression sur les pirates et sur leur business model soit maintenue, voire amplifiée ». Car, « le contexte stratégique comme la situation en Somalie permettant aux pirates d'agir n'a pas encore fondamentalement changé ».

Face à ces succès, un des problèmes majeurs qui demeurent est la question du maintien d'un niveau acceptable des moyens investis sur le terrain. Mais, au travers des conférences de génération des forces, on se rend bien compte d'une réduction croissante de la participation de certains Etats, en raison notamment des coûts très élevés liés à la lutte contre la piraterie (environ plus de 230 millions d'euros par an).

Il faut espérer un règlement rapide du conflit politique interne avec la fin de la transition et l'élection d'un Président à Mogadiscio pour peut-être voir davantage d'amélioration sur les côtes somaliennes. Pour la HRAEPS, en effet, la fin de la transition « apportera avec elle la perspective de la paix, de la prospérité et d'une stabilité durables pour le pays et pour les millions de personnes qui ont souffert de 20 années de conflit »²⁴⁹.

²⁴⁸ Il est cité par Nicolas GROS-VERHEYDE sur son blog.

²⁴⁹ <http://www.bruxelles2.eu/category/zones/somalie-ouganda>.

Conclusion

Il ressort de l'analyse qui précède que l'UE a fait preuve d'une ambivalence de logiques d'action dans la conduite de ses opérations de gestion des crises en Libye et sur les côtes somaliennes. Cette ambivalence découlerait de la singularité de chaque crise, des moyens qu'exigeait sa gestion et, surtout, des enjeux qu'elle recouvrait. Toute chose qui empêche, in fine, une modélisation type d'une logique d'action européenne. Au-delà, ce constat invite donc à une analyse au cas par cas pour rendre compte des logiques d'action européennes en œuvre à l'occasion des politiques de gestion des crises, notamment dans leur dimension *hard Security*.

Ainsi, dans le cadre de cette étude, l'UE a été gouvernée à la fois par une logique intergouvernementale (la crise libyenne), source de son *impuissance*, et par une logique communautaire (l'opération *Atalante*), preuve de l'existence d'un certain *réflexe européen*.

Dans la gestion de la crise libyenne, l'UE a su, d'une part, mettre en œuvre sa politique étrangère dans ses dimensions économique, diplomatique et humanitaire. Cela s'est traduit par sa forte présence humanitaire avec ses outils et instruments civils de gestion des crises. En outre, au travers des sanctions onusiennes et de ses propres sanctions, elle a pris part à la mise sous pression du régime libyen et de ses collaborateurs. D'autre part, l'UE a fait la démonstration de son *impuissance* dans la gestion politico-militaire de la crise, marquée par son absence. Celle-ci résultait de ses divisions internes sur la nécessité de passer par la manière forte et des enjeux, réels ou supposés, qui sous-tendaient l'intervention militaire, notamment ceux énergétiques, géopolitiques, mais aussi de politique intérieure. Au final, ces enjeux de *Realpolitik*, avec la chute de Kadhafi, auraient plus primé que ceux humanitaires officiellement présentés. Et, c'est donc tous ces éléments qui concourent à la gestion extra-communautaire de la crise sous la responsabilité de l'OTAN.

Cependant, l'intervention atlantiste n'aura pas empêché la Libye de rester plongée dans la crise avec l'insécurité permanente, le désordre et le non établissement d'un régime fort et légitime²⁵⁰. En effet, « [...] les antagonismes locaux perdurent et dégénèrent parfois en affrontements armés. L'effondrement de l'ancien régime a laissé dans son sillage une population qui reste marquée par quatre décennies de doléances réprimées et possède désormais des armes. [...] la prolifération des milices, dont plusieurs ont profité du désordre pour s'emparer d'avantages matériels ou politiques, ravive d'anciennes querelles et menace de faire sombrer la Libye dans le chaos »²⁵¹.

D'un autre côté, l'intervention aura entraîné des effets collatéraux qui sont observables dans la prolifération des armes dans la région nord-africaine et les crises qui secouent présentement le long de la bande sahélo-saharienne, notamment au Mali.

Au contraire de la Libye, la lutte anti-piraterie témoigne d'une certaine coordination et cohérence d'action des Européens, incarnées par l'opération *Atalante*. Toutefois, cela n'a pas toujours été ainsi depuis 2008. *Atalante* a pris du temps avant de se dessiner en raison des divergences portant, entre autres, sur les dimensions à donner à la PSDC, la responsabilité de sa mise en œuvre, la définition d'un corpus juridique adéquat respectant la légalité internationale, les règles des droits de l'Homme, l'Etat de droit et le droit de la mer. En

²⁵⁰ Sous cet angle, on peut, entre autres, souligner la présence d'une multitude de milices, soumises ou non à l'autorité étatique, et de brigades telles *Ansar al-Sharia* et *Rafallah Sabati*, qui, pour certains participent à la sécurisation du pays, pendant que d'autres contribuent à l'anarchie et au développement de l'insécurité. La récente attaque du Consulat américain de Benghazi, le 11 septembre 2012, qui a coûté la vie à 4 diplomates américains, dont l'ambassadeur Christopher Stevens, s'inscrit dans ce contexte généralisé et d'instabilité et d'insécurité.

²⁵¹ Lawrence WILLIAM, « L'après Kadhafi: un tournant crucial pour la Libye », <http://www.crisisgroup.org/fr/regions/moyen-orient-afrique-du-nord/afrique-du-nord/Libya/op-eds/lawrence-apres-kadhafi-tournant-libye.aspx>

outre, en raison de l'absence d'un précédent, la conceptualisation d'*Atalante* est passée par des moments de tergiversations et d'hésitations avant qu'elle ne connaisse son lancement en décembre 2008, *année noire* de la piraterie. Prioritairement et officiellement lancée à des fins humanitaires à travers la sécurisation des côtes, l'opération *Atalante* couvre d'autres types d'enjeux (énergétique, économique et commercial) d'importance capitale. Toute chose qui invite à voir, au-delà de l'humanitaire, une logique de *Realpolitik* dans la conduite des puissances présentes, y compris l'UE²⁵². L'humanitaire aura été, ici également, un alibi qui cache mal la défense d'intérêts propres désincarnés de tout philanthropisme. « Qui dit Humanitaire veut tromper », disait Schmitt dans une reprise de Proudhon²⁵³.

Toutefois, au regard des succès enregistrés depuis 2008 dans la lutte anti-piraterie, *Atalante* peut être appréciée comme un *succès européen*. Ce succès, s'il en est un, tire sa source dans la convergence des intérêts en jeu et le caractère beaucoup plus policier que militaire de l'opération. Cependant, il est loin d'être irréversible et exige, par conséquent, une action continue avec le concert des acteurs présents dans le Golfe d'Aden. Cela passe également par la résolution de la crise à la source, à savoir la crise politico-sociale de la Somalie, un « *Etat failli* ».

Pour l'heure, il est mis fin à la transition avec la récente élection d'Hassan Sheikh Mohamud, le 10 septembre 2012. Avec le peuple somalien qui espère de cette élection, il faut souhaiter un nouveau départ pour ce pays. Peut-être que cela changera la donne de la piraterie. Seul le temps y répondra, quand il sera l'heure du bilan d'EUNavFOR *Atalante* à la fin 2014. En effet, il convient de souligner que pour venir à bout de la piraterie, il y a lieu, car intimement lié, de faire de la résolution des crises à l'interne des Etats concernés un des objectifs principaux. La réhabilitation du tissu social et politique à l'interne en est sans doute le prix à payer. C'est de là que la piraterie tire à la fois ses causes et ses symptômes.

En définitive, l'analyse de ces deux crises démontre à la fois la pluralité de la PESC/PSDC (opérations civile, militaire et navale) et son ambivalence (logique intergouvernementale et communautaire). Mais, dans la plupart des cas, les Etats membres semblent plus gouvernés par des logiques de *Realpolitik* et donc plus enclins à accorder la « priorité à certains intérêts nationaux comme les vieux liens coloniaux, la géopolitique du pétrole ou même la politique de l'immigration, au sein de laquelle il n'y a pas de vraie solidarité entre les pays membres [...], ce qui constitue un danger [...] »²⁵⁴, constate Furio Cerutti.

Au-delà de ce danger, il demeure toujours, pour l'UE, la question de sa capacité à agir de façon autonome et efficace dans les zones de conflits à haute intensité. Or, « la possibilité que l'Europe soit contrainte de s'impliquer dans une guerre n'est plus irréaliste ; de même, le déploiement de forces européennes pour une opération de haute intensité sur un théâtre éloigné de Bruxelles afin de contribuer à une stratégie de lutte contre le terrorisme et les Etats voyous est une hypothèse aujourd'hui fort probable »²⁵⁵.

L'actualité de la crise syrienne est là pour en témoigner. Mais, au-delà de l'*impuissance européenne* dans la gestion de cette crise, c'est celle de toute la Communauté internationale qui est mise à nu sur les multiples plans diplomatique, politique et militaire. Toute chose qui devrait amener les Européens à un renforcement crédible

²⁵² En effet, la présence d'une pluralité d'acteurs dans la zone (Etats-Unis, Russie, Japon, Chine, UE, etc.), aux logiques d'action et aux intérêts très souvent contradictoires, sinon inconciliables, sur le théâtre des conflits, milite à la mise en relief des intérêts en jeu et de leur portée pour ces différents acteurs dans le Golfe d'Aden. Il faut donc voir dans la *réussite* d'*Atalante*, s'il en est une, certainement la convergence des intérêts en jeu, au-delà des seuls Etats européens.

²⁵³ Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER, « L'intervention militaire justifiée par des raisons humanitaires, de la Libye à la Syrie... », Publié le 26 avril 2012 sur <http://www.grotius.fr/>.

²⁵⁴ A l'occasion de notre entretien avec Furio CERUTTI, professeur de philosophie politique à l'Université de Florence, sur le thème : « L'existence d'un corps diplomatique peut être une contribution au développement d'une capacité politique ». Il a été réalisé le 07-10-2011 avec la collaboration de mes camarades du Master à l'IEUG, Javier RODRIGUEZ et David BERGER. Voir l'entretien sur ce lien : <http://eurosuisse.euroblog.eu/spip.php?article161>.

²⁵⁵ Fabien TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'UE*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 123.

de la PSDC en lui fournissant les moyens de ses actions et de ses ambitions²⁵⁶ : promouvoir la paix et l'entente entre les peuples (conformément au projet de paix perpétuelle Kantien) dans la défense des normes qui font sa puissance normative (conformément à l'apologie de la norme Kelsenienne). Il ne s'agit pas de faire un *Etats-Unis bis*, ce qui serait contre-productif et contre nature, ni de s'inscrire que dans l'officiel et le déclaratoire ; mais de se trouver dans l'action une voix singulière alliant *soft power* and *hard power* qui rassure et séduise, tout en restant efficace.

C'est là tout le défi de la définition d'un nouveau sens à la *puissance européenne* et celui de la convergence des *chancelleries nationales* au service d'une action extérieure commune crédible, gouvernée par un leadership européen éclairé depuis Bruxelles dans le cadre du *multilatéralisme efficace*. Dès lors, quid du *smart power* au travers d'une approche transgouvernementale²⁵⁷ ?

²⁵⁶ Il s'agira de résoudre le problème relevé par Christopher HILL avec son concept de *Capability-Expectations Gap*.

²⁵⁷ Il s'agit du transgouvernementalisme développé par Helen et William WALLACE. Il se présente comme une troisième voie, c'est-à-dire au-delà de celles supranationale et intergouvernementale, à même, dans sa vocation, de mieux appréhender la politique étrangère de l'UE, notamment dans son hybridité. S'inspirant de la théorie des relations internationales, ses auteurs l'appliquent dans le cadre de la PESC/PSDC. Par ailleurs, le transgouvernementalisme se fonde sur le postulat de l'incapacité - constat ou réalisme ? - des Etats membres à agir efficacement de façon individuelle dans la gestion des crises. Aussi, voit-il dans l'union une meilleure réponse aux conflits. Et à cette fin, les différentes capitales chercheraient, en relation avec Bruxelles, à définir des positions ou stratégies communes dans leurs actions lors des crises. Dès lors, le défi qui se pose est la recherche, en commun et dans l'union, de l'efficacité de l'intervention dans la gestion des crises. Ce qui implique, évidemment, des transformations dans les configurations politiques et les logiques de pouvoir à travers la mise en place d'une forte coopération militaire et diplomatique entre les capitales dans le double sens du renforcement des interdépendances et de l'efficacité de l'action.

Annexes

Quelques opérations de gestion des crises de l'UE

Nom de code	Pays d'intervention	Type et objectifs	Nature	Date
<i>MPUE</i>	Bosnie-Herzégovine	Formation policière	Civile	01/2003
<i>Concordia</i>	Macédoine	Application d'un accord politique	Militaire	03-12/2003
<i>Artémis</i>	RD Congo	Opération d'interposition	Militaire-Stabilisation/Reconstruction	06-09/2003
<i>Proxima</i>	Macédoine	Formation policière	Civile	12/2003-12/2005
<i>EUJUST Thémis</i>	Géorgie	Formation administrative	Civile	07/2004-07/2005
<i>EUFOR Althea</i>	Bosnie-Herzégovine	Maintien de la paix	Militaire-Stabilisation/Reconstruction	12/2004
<i>EUJUST Lex</i>	Irak	Renforcement de l'Etat de droit	Civile	02/2005
<i>EUPOL Kinshasa</i>	RD Congo	Formation policière	Civile	04/2005-06/2007
<i>EUSEC</i>	RD Congo	Réforme des forces armées	Civile	06/2005
<i>AMIS</i>	Darfour-Soudan	Surveillance civilo-militaire	Civile	06/2005-06/2006
<i>Aceb MM</i>	Indonésie	Surveillance	Civile	09/2005-03/2006
<i>EUBAM Rafah</i>	Palestine	Surveillance frontalière	Civile	11/2005
<i>EUBAM</i>	Moldavie-Ukraine	Surveillance frontalière	Civile	11/2005
<i>EUPAT</i>	Macédoine	Formation policière	Civile	12/2005-06/2006
<i>EUPOL COPPS</i>	Palestine	Mission de police	Civile	01/2006
<i>EUFOR</i>	RD Congo	Appui militaire à la MONUC	Militaire-Organisation d'élections	06-12/2006
<i>EUPOL</i>	Afghanistan	Formation des forces de polices	Civile	06/2007
<i>EUPOL</i>	RD Congo	Réforme des forces de polices	Civile	07/2007

<i>EUFOR</i>	Tchad/RCA	Sécurisation des camps de réfugiés	Militaire-Sécurisation/Protection	03/2008
<i>EUSSR</i>	Guinée-Bissau	Réforme des forces de sécurité	Civile	03/2008
<i>EULEX</i>	Kosovo	Renforcement de l'Etat de droit	Civile	06/2008
<i>EUMM</i>	Géorgie	Observation civile	Civile	09/2008
<i>EUNavFOR Atalante</i>	Somalie	Protection des navires du PAM	Militaire-Sécurisation/Protection	12/2008
<i>EUTM</i>	Somalie	Formation des soldats somaliens	Civile	04/2010
<i>EUFOR Libya</i>	Libye	Sécurisation humanitaire	Militaire-Sécurisation/Protection	Jamais lancée
<i>EUCAP Nestor</i>	Somalie	Renforcement des capacités de l'Etat	Civile	07/2012
<i>EUCAP Sabel</i>	Niger	Renforcement des forces de sécurité	Civile	07/2012

Sigles et abréviations

AED : Agence Européenne de Défense

AMISOM: African Union Mission In Somalia

AUE: Acte Unique Européen

BMI: Bureau Maritime International

BMP: Best Managements Practices

BRIC: Brésil, Russie, Inde, Chine

CAE: Conseil Affaires Etrangères

CECA: Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

CED: Communauté Européenne de Défense

CEE: Communauté Economique Européenne

CGC: Concept de Gestion de Crise

CIG: Conférence Intergouvernementale

CIVCOM: Committee for Civilian Aspects of Crisis Management

CMUE: Comité Militaire de l'Union Européenne

CNT: Conseil National de Transition

CONOPS: Concept d'opérations

COPS: Comité Politique et de Sécurité

COPSi: Comité Politique et de Sécurité intérimaire

COREPER: Comité des Représentants Permanents

CSP : Coopération Structurée Permanente

EATC: Commandement européen de transport aérien militaire.

ECHO: Office Humanitaire des Communautés Européennes

EMUE: Etat-major de l'Union Européenne

FRR: Force de Réaction Rapide

GFT: Gouvernement Fédéral de Transition

GPM: Groupe Politico-Militaire

GTMUE: Groupe de Travail Militaire de l'Union Européenne

HRAEPS: Haut Représentant pour les Affaires Etrangères et la Politique de Sécurité

IES: Institut d'Etudes de Sécurité

IESD: Identité Européenne de Sécurité et de Défense

MAE : Ministère des Affaires Etrangères

MINUC: Mission des Nations Unies au Congo

MINUK: Mission des Nations Unies au Kosovo

MPUE : Mission de Police de l'Union européenne

OCHA: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

OMC: Organisation Mondiale du Commerce

OMI: Organe Militaire

ONG: Organisation Non Gouvernementale

ONU: Organisation des Nations Unies

OSCE: Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

OTAN: Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord

PAM: Programme Alimentaire Mondial

PESC: Politique Etrangère et de Sécurité Commune

PESD : Politique Européenne de Sécurité et de Défense

PSDC: Politique de Sécurité et de Défense Commune

PIB: Produit Intérieur Brut

QG: Quartier Général

Relex: Groupe des Conseillers pour les Relations extérieures

RSUE: Représentant Spécial de l'Union Européenne

SEAE: Service Européen de l'Action Extérieure

SITCEN: Centre de Situation Conjoint

TUE: Traité sur l'Union Européenne

UA: Union Africaine

UE: Union Européenne

UEO: Union de l'Europe Occidentale

UNOSOM: United Nations Operation in Somalia

UP: Unité Politique

UPM: Union pour la Méditerranée

UPPAR: Unité de Planification de la Politique et d'Alerte Rapide

UTI: Union des Tribunaux Islamiques

Bibliographie

A. Ouvrages

- AKANDJI-KOMBE, Jean-François, FENET, Alain, (sous dir.), *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, LexisNexis, 2006.
- AUTRET, Florence, *L'Amérique à Bruxelles*, Paris, Le Seuil, 2007.
- BADIE, Bertrand, DEVIN, Guillaume, *Le multilatéralisme, nouvelles formes de l'action internationale*, (sous dir.), Paris, éditions la Découverte, 2007.
- BATTISTELLA, Dario, *Théorie des relations internationales*, Paris, 3^{ème} éd, Sciences Po. Les presses, 2009.
- BEURDELEY, Laurent, DE LA BROSSE, Renaud, MARON, Fabienne, (sous dir), *L'Union européenne et ses espaces de proximité*, Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés : Quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union, Bruxelles, Emile Bruylant, 2007.
- BUCHET DE NEUILLY, Yves, *L'Europe de la politique étrangère*, Bruxelles, Economica, 2005.
- CALAME, Pierre, DENIS, Benjamin, REMACLE, Eric, *L'art de la paix, approche transdisciplinaire*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 2004.
- CAMERON, Fraser, *An Introduction to European Foreign Policy*, London, Routledge, 2007
- COT, Jean-Pierre, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, La charte des Nations Unies, commentaire article par article, Paris, Economica, 3^{ème} éd, Vol. I & II, 2005.
- DORMOY, Daniel (dir.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruxelles, éd. Bruylant, 1997
- DUCHENNE, Geneviève, FRANCK, Christian, *L'action extérieure de l'Union européenne: rôle global, dimensions matérielles, aspects juridiques, valeurs*, Actes de la XI^e chaire AGC-Glaverbel d'études européennes, Academia-Bruylant, 2008.
- FOUCHER, Michel, *L'Europe et l'avenir du monde*, Paris, Odile Jacob, 2009
- GAUTIER, Elisabeth, LE DAUPHIN, Jacques, *Quelle Europe pour quel monde ?*, Paris, Editions Syllepse et Espaces Marx, 2003.
- GRAZ, Jean-Christophe, *La gouvernance de la mondialisation*, Paris, Edition La Découverte, 2008.
- GUILLAUME, Gilbert, SALMON, Jean, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- HAMONIC, Anne, *L'Union européenne à l'ONU, perspectives ouvertes par le traité constitutionnel*, éd. Apogée, 2007.
- HELLY, Damien, PETITEVILLE, Franck, (dir), *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005
- JACQUES, Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz-Sirey, 2010.
- KANGAN, Robert, *La puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, Hachette Littératures, 2004
- KOEHANE, Robert, NYE, Joseph, *Power and independance*, New-York, 3^{ème} éd., Longman, 2001
- KOECHLIN, Jérôme, *La politique étrangère de l'Europe : entre puissance et conscience*, Infolio, 2009
- KOECHLIN, Jérôme, *L'Europe a-t-elle une adresse ? La politique étrangère de l'UE*, Genève, Paris, Georg éditeur, 2003

- LAÏDI, Zaki, *La Norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, 2^{ème} éd., Presses de Sciences Po, 2008
- LECLERC, Stéphane, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, 3^{ème} éd., Gualino, 2010.
- LEFEBVRE, Maxime, *La politique étrangère européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 2011.
- MERAND, Frédéric, SCHWOK, René, *L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Bruxelles, Bruylant, 2009.
- NEFRAMI, Eleftheria, *L'action extérieure de l'Union européenne: fondement, moyens, principes*, Paris, L. G. D. J, Lextenso éditions, 2010.
- NKUNDABAGENZI, Félix, SANTOPINTO, Federico, *Le développement une arme de paix: la coopération de l'Union européenne et la prévention des conflits*, Bruxelles, éd. GRIP & Complexe, 2003.
- PETTTEVILLE, Franck, *Le multilatéralisme*, Paris, Montchrestien, 2009.
- POIDEVAN, Estelle, *L'Union européenne et la politique étrangère, Le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, Paris, L'Harmattan, 2010
- ROCHE, Jean-Jacques, *Relations internationales*, Paris, 4^{ème} éd., L.G.D.J, 2009
- ROCHE, Jean-Jacques, *Théories des relations internationales*, Paris, 6^{ème} édition, Montchrestien, Collection Clefs, 2006
- SAURUGGER, Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009
- SCHWOK, René, *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Montchrestien, Collection Clefs, 2005
- SMOUTS, Marie-Claude, *La coopération internationale de la coexistence à la gouvernance mondiale. Les nouvelles relations internationales: pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998
- TERPAN, Fabien, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Paris, La Documentation Française, « Réflexe Europe », 2010
- TERPAN, Fabien, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'UE*, Bruxelles, Bruylant, 2003
- TODOROV, Tzvetan, *Le Nouveau Désordre mondial. Réflexions d'un Européen*, Paris, Robert Laffont, 2003
- TODOROV, Tzvetan, *La peur des barbares. Au-delà du choc des civilisations*, Paris, Robert Laffont, 2008.
- TROSA, Sylvie, *La crise du management public*, Comment conduire le changement, 1^{ère} éd, Bruxelles, Groupe De Boeck, 2012
- YAKEMTCHOUK, Romain, *La Politique étrangère de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2005.

B. Articles de revues

- ANSART-DOURLIN, Michèle, « La notion de crise politique et les modalités de son déni dans les mouvements contestataires et révolutionnaires », *Cahiers de psychologie politique*, Janvier 2009, n° 14.
- BATTISTELLA, Dario, « Recherche ennemi désespérément... », Réponse à Samuel P. HUNTINGTON à propos d'un affrontement à venir entre l'Occident et l'Orient, *Confluences méditerranée*, 2002/1, n° 40, pp. 81-94.
- BERTONCINI, Yves, « Le multilatéralisme en question, horizon indépassable ou fausse valeur », *Les policypapers de la Fondation*, Questions d'Europe, n° 2

- BONO, Giovanna, « L'ambiguïté des relations OTAN-PESD : faux débat ou enjeu réel ? », *Revue internationale et stratégique*, 2002/4, n° 48, pp. 129-137.
- BRIAN, L. Job, « Multilatéralisme et résolution des conflits régionaux: les illusions de la coopération », *Études internationales*, 1995, Vol. 26, n° 4, 1995, pp. 667-684.
- BRITZ, Malena, ERIKSSON, Arita, « The European Security and Defence Policy : A fourth system of European Foreign Policy », *Politique européenne*, 2005/3, n° 17, pp. 35-62.
- BUCHET DE NEUILLY, Yves, « L'irrésistible ascension du Haut représentant pour la PESC : Une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens », *Politique européenne*, 2002/4, n° 8, pp. 13-31.
- CHOPIN, Thierry, LEFEBVRE, Maxime, « Après le traité de Lisbonne: l'Union européenne a-t-elle enfin un numéro de téléphone ? », *Les policypapers de la Fondation*, Questions d'Europe, n° 151.
- CHILTON, A. Paul, « La défense européenne, condition nécessaire à la formation d'une identité européenne ? », *Revue internationale et stratégique*, 2002/4, n° 48, pp. 109-118.
- DE VILLEPIN, Xavier, « La politique française en Afrique à l'aube du nouveau siècle », *Revue Internationale et stratégique*, 2002/2, n° 46, pp. 143-148.
- DESCHAUX-BEAUME, Delphine, « La Politique Européenne de Sécurité et de Défense : entre logiques de pouvoir, pratiques et usages différenciés », *10e Congrès de l'AFSP*, Grenoble, 2009.
- DERRIDA, Jacques, HABERMAS, Jürgen, « Europe : plaidoyer pour une politique extérieure commune », *Libération*, 31 mai 2003.
- GEGOUT, Catherine, « The French and British change in position in the CESDP : A Security Community and Historical-Institutionalist Perspective », *Politique européenne*, 2002, n° 8, pp. 62-87.
- HILL, Christopher, « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, 1993, n°3.
- HILLION, Christophe, LEFEBVRE, Maxime, « Le service européen pour l'action extérieure: vers une diplomatie commune ? », *Les policypapers de la Fondation*, Question d'Europe, Octobre 2010, n° 184.
- HOWORTH, Jolyon, « The CESDP and the Forging of a European Security Culture », *Politique européenne*, 2002/4, n° 8, pp. 88-109.
- IRONDELLE, Bastien, « La défense européenne, quel objet pour quels outils d'analyse ? Défense européenne et sciences sociales : où en est le débat théorique ? », *Revue internationale et stratégique*, 2002/4, n° 48, pp. 79-88.
- IRONDELLE, Bastien, PETTTEVILLE, Franck, « La politique étrangère européenne en débats », *Politique européenne*, 2005/3, n° 17, pp. 5-9.
- IRONDELLE, Bastien, VENNESSON, Pascal, « La défense européenne : un objet de science politique », *Politique européenne*, n°8, 2002/4
- KNIGHT, Andrew. W, « Multilatéralisme ascendant ou descendant: deux voies dans la quête d'une gouverne globale », *Études internationales*, vol. 26, n° 4, 1995, p. 685-710
- LEFEBVRE, Maxime, « Comment mieux affirmer la diplomatie européenne ? », *Les policypapers de la Fondation*, Question d'Europe n° 202, avril 2011
- MANNERS, Ian, « Normative power Europe. A contradiction in terms? », *Journal of Common Market Studies*, 40, 2, 2002, p. 235-58
- MEHDI, Taje, « Les enjeux géopolitiques de la crise libyenne », *Tribune* n°75, 2011
- MENON, Anand, « La politique de défense européenne après le Traité de Lisbonne, Beaucoup de bruit pour rien », *Politique étrangère*, 2011/2, p. 375-387

- MERAND, Frédéric, HOFMANN, Stéphanie, IRONDELLE, Bastien, « Social Networks in the European Security and Defense Policy », *Congrès AFSP*, 2009
- MOREAU-DEFARGES, Philippe, « Le multilatéralisme et la fin de l'histoire », *Politique étrangère*, 3/2004.
- NEFRAMI, Eleftheria, « Exigence de cohérence et action extérieure de l'Union européenne », *Le Droit, les institutions et les politiques de l'Union européennes face à l'impératif de cohérence*, Sous la direction de MICHEL (Valérie), *Presses Universitaires de Strasbourg*, 2009.
- NIVET, Bastien, « La fin du complexe européen de puissance ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 48, 2002/4, p. 99-107.
- NYE, Joseph, « Soft power. The means to success in world politics », New York, 2004.
- PETTTEVILLE, Franck, « Le rôle international de l'UE et la théorie des relations internationales », in MERAND, Frédéric, SCHWOK, René, *L'Union européenne et la sécurité internationale, théories et pratiques*, Academia, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 59-71.
- RAKOTONIRINA, Haingo Mireille, « Le dialogue interrégional UE-Afrique depuis Cotonou : Le cas de la Facilité de soutien à la paix en Afrique », *Politique européenne*, 2007/2, n° 22, pp. 125-147.
- SCHOUTEETE, Philippe de, « La cohérence par la défense. Une autre lecture de la PESD », Paris, *Cahiers de Chaillot*, 71, ISS-UE, 2004.
- SJURSEN, Helene, « The EU as a normative power. How can this be? », *Journal of European Public Policy*, 13, 2, (March 2006): 235-51.
- SMITH, E. Karen, « Beyond the civilian power EU debate », *Politique européenne*, 2005/3, n° 17, pp. 63-82.
- SMITH, E. Michael, « 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*, 2011/4, pp. 740-758.
- SOETENDORP, Ben, « Au cœur d'un projet européen : genèse, acteurs et processus, La construction d'une défense européenne : émergence d'un défi politique et appels à résolution », *Revue internationale et stratégique*, 2002/4, n° 48, pp. 119-128.
- TELO, Mario, « The EU as an incipient civilian power. A systemic approach », *Politique européenne*, 2007/2, n° 22, pp. 35-54.
- VÉDRINE, Hubert, « Cohabitation, Europe : comment se fabrique la politique étrangère ? » *Politique étrangère*, 2002, n°4, pp. 863-877
- WALLACE, Helene, WALLACE, William, « Overview : the European Union politics and policy-making », p. 351, in Knud E. Jorgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond (eds), *Handbook of European Union Politics*, London, Sage Editions, 2006.

C. Traités de l'UE

- Version consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne, *JO n° C 321^E du 29 décembre 2006*.
- Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *JO n° C 83 du 30 mars 2010*.

D. Documents officiels de l'UE

- CONSEIL EUROPÉEN, Conclusions sur la Libye et le voisinage méridional, 25 mars 2011.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Déclaration de la Réunion extraordinaire sur la Libye, Bruxelles, 11 mars 2011.
- CONSEIL, Décision du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, JO L 201/30, 3.8.2010.

E. Revues et collections

- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, Direction de la Coopération européenne, *Guide des politiques communes de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, Réflexe Europe, 2006.
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, MINISTÈRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, Guide de la PESC, Août 2006.
- CAHIERS DE CHAILLOT, *De Saint-Malo à Nice, les textes fondateurs de la défense européenne*, Réunis par Maartje Rutten, Paris, n° 47, Mai 2001.
- REVUE INTERNATIONALE ET STRATÉGIQUE, *Les fondements des politiques étrangères des pays européens*, Paris, n°61, Printemps 2006.

F. Thèses et mémoires

- BIAVA, Alessia, « L'Union européenne, acteur global? Potentialités et limites de la PESC et de la PESD », *Institut européen de l'Université de Genève*, 2005.
- BIAVA, Alessia, « L'émergence d'une culture stratégique dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense », *Université de Genève*, 2009.
- PFISTER, Stéphane, « Les avantages comparatifs de l'UE dans la gestion des crises et la sortie des conflits », *Institut européen de l'Université de Genève*, 2003.
- PFISTER, Stéphane, « La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne », *Université de Genève*, 2008.

G. Résolutions du conseil de sécurité de l'ONU

RÉSOLUTION 751, Adoptée par le conseil de sécurité à sa 3069^{ème} séance, le 24 avril 1992

RÉSOLUTION 775, Adoptée par le conseil de sécurité à sa 3110^{ème} séance, le 28 août 1992

RÉSOLUTION 794, Adoptée par le conseil de sécurité à sa 3145^{ème} séance, le 3 décembre 1992

RÉSOLUTION 1814, Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5893^{ème} séance, le 15 mai 2008

RÉSOLUTION 1816, Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5902^{ème} séance, le 2 juin 2008

RÉSOLUTION 1838, Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5987^{ème} séance, le 7 octobre 2008

RÉSOLUTION 1846, Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6026^{ème} séance, le 2 décembre 2008

RÉSOLUTION 1851, Adoptée par le conseil de sécurité à sa 6046^{ème} séance, le 16 décembre 2008

RÉSOLUTION 1970, Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6491^{ème} séance, le 26 février 2011.

RÉSOLUTION 1973, Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6498^{ème} séance, le 17 mars 2011

RÉSOLUTION 2016, Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6640^{ème} séance, le 27 octobre 2011

RÉSOLUTION 2017, Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6644^{ème} séance, le 31 octobre 2011

H. Sites internet

<http://www.europa.eu/>

<http://www.consilium.europa.eu/>

http://ec.europa.eu/index_fr.htm.

<http://www.touteurope.eu/fr/>

<http://www.bruxelles2.eu/>

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>

<http://euobserver.com/>

<http://www.euractiv.com>

Table des matières

Remerciements.....	I
Dédicace.....	II
Sommaire.....	III
Introduction	2
Partie préliminaire : Philosophie politique de l'action extérieure européenne et approche conceptuelle de la gestion de crise	7
Première partie : De la genèse à l'évolution de la PESC/PSDC, le long chemin de la construction d'une Europe politique au service de la <i>puissance européenne</i>.....	12
Les grandes phases de la PESC/PSDC : de la coopération politique informelle à l'institutionnalisation progressive de la PESC/PESD.....	12
De la coopération politique européenne (CPE) au Traité de Maastricht, la dynamique d'institutionnalisation de la PESC.....	12
D'Amsterdam à Nice, le processus de construction de l'organigramme de la PESC et les débuts de la PSDC	15
Le Traité de Lisbonne ou le renforcement continu de la diplomatie européenne au service de la PESC/PSDC	20
L'organigramme de la PESC/PSDC : organes et acteurs.	21
Les organes de la PESC/PSDC : la définition progressive d'une architecture politico-militaire.	21
Le comité politique et de sécurité (COPS) : la cheville ouvrière.	21
Le comité militaire de l'UE (CMUE) : le centre d'expertise militaire.....	22
L'Etat-major de l'UE (EMUE).....	22
L'unité politique (UP), ex unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR).....	23
Le groupe des agences intervenant dans la PESC/PSDC.....	23
Les acteurs à l'ouvrage de la PESC/PESD, une configuration multi-level governance.	24
Les acteurs communs à la construction européenne.....	24
Les acteurs politiques, administratifs et techniques de la PESC/PSDC	27
Les acteurs stratégiques extracommunautaires.....	31
Deuxième partie : La politique de gestion de crise à l'épreuve du terrain africain, entre logiques intergouvernementale et communautaire.	34
La gestion de la crise libyenne : la mise en relief de l' <i>impuissance européenne</i> ?.....	34
La genèse de la crise libyenne: de la révolte populaire à l'insurrection armée.....	34
Les enjeux de la crise libyenne : de l'humanitaire aux considérations géopolitiques et stratégiques.....	36
Les logiques d'actions communes dans la crise libyenne : de l'intervention humanitaire à l'adoption des mesures restrictives	38
Les interventions humanitaires européennes dans la crise libyenne	38
Les mesures restrictives européennes dans la gestion de la crise	42

La gestion politico-militaire de la crise libyenne : des divergences internes à une gestion extra-communautaire	43
L'opération <i>Atalante</i> au large de la Somalie : la mise en lumière du <i>réflexe européen</i> ?.....	46
Aux origines de la crise de la piraterie au large des côtes somaliennes.....	46
Les enjeux de la piraterie : du sécuritaire à l'économique en passant par le judiciaire et l'humanitaire.....	48
La lutte contre la piraterie au large de la Somalie : le renforcement continu d'une logique d'action communautaire ?	50
EUNavCO, le compromis pour une opération à minima	51
EUNavFOR, le consensus pour la première opération militaire navale européenne	52
Conclusion	56
Annexes	59
Sigles et abréviations	61
Bibliographie	64
Table des matières	70