

ÉCOLE DOCTORALE

DROIT, SCIENCE POLITIQUE ET HISTOIRE – ED 101

Fédération de recherche – « L'Europe en mutation »

THÈSE présentée par :

Andréas Christos HATZIDIAKOS

soutenue le : **02 juillet 2015**

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'Université de Strasbourg**

Discipline/ Spécialité : Science politique / Relations internationales et stratégies

La PSDC et la gestion civile des crises

Le rôle de l'UE dans la gestion civile des crises et sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales : la dimension de la reconstruction post-conflit de la PSDC replacée dans le cadre de l'action extérieure de l'UE.

THÈSE dirigée par :
JEANCLOS Yves

Professeur émérite, Université de Strasbourg

RAPPORTEURS :
CAMILLERI Anne
KOPPA Maria Eleni

Professeure des Universités, Institut d'Etudes Politiques de Rennes
Maître de conférences, Université Panteion d'Athènes

AUTRES MEMBRES DU JURY :
PERRUCHE Jean-Paul

Général (2s), ancien directeur général de l'Etat-major de l'UE

La PSDC et la gestion civile des crises

- Sous la direction de Yves JEANCLOS -

La PSDC et la gestion civile des crises

Le rôle de l'UE dans la gestion civile des crises et sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales : la dimension de la reconstruction post-conflit de la PSDC replacée dans le cadre de l'action extérieure de l'UE.

Andréas Christos HATZIDIAKOS

Science politique / Relations internationales et stratégiques

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de thèse, Monsieur Yves Jeanclos, pour m'avoir suivi tout au long de cette péripétie et pour m'avoir prodigué ses conseils avisés. J'ai été extrêmement sensible à ses qualités d'écoute et de compréhension.

J'aimerais également le remercier du travail méticuleux de relecture qu'il a réalisé. Enfin, je souhaiterais lui exprimer ma gratitude quant au respect et au soutien dont il a fait preuve à mon égard, tout particulièrement vers la fin de cette aventure.

Je suis infiniment gré au Général Jean-Paul Perruche de s'être rendu disponible afin de participer à cette soutenance de thèse. Son expérience opérationnelle ainsi que les fonctions qu'il a exercées à l'échelon européen font de lui la personne idoine afin de porter un regard critique sur mon travail de recherche.

Je souhaite également exprimer ma gratitude à Madame Maria Eleni Koppa pour avoir accepté de participer à ce jury de thèse. Je lui suis tout particulièrement reconnaissant de l'intérêt et de l'enthousiasme qu'elle a manifesté à l'égard de ce travail de recherche en s'engageant à être rapporteure.

J'aimerais aussi faire connaître ma reconnaissance à Madame Anne Cammilleri pour avoir sans hésiter accepté de faire partie de ce jury malgré les délais très contraints auxquels elle a été soumise. Je la remercie également d'avoir assumé la fonction de rapporteure.

Mes remerciements vont également à Mesdames Claire Landais et Nathalie Leclerc qui n'ont pas un seul instant hésité à me soutenir dans la dernière ligne droite de cette aventure, malgré leur agenda surchargé. Je les remercie de la compréhension dont elles ont fait preuve et de leur aide plus que précieuse. Merci à Julie Mercier qui m'a soutenu en m'offrant, plus d'une fois et de façon spontanée, son aide. La sincérité de sa démarche m'a particulièrement touché.

Merci à mon père pour son soutien, ainsi que pour sa compréhension tout au long de cette longue aventure. *Last but definitely not least*, je souhaite remercier ma mère pour sa relecture plus qu'attentive ainsi que pour son soutien sans faille. Elle est la seule en qui ma confiance fut totale lorsque j'avais besoin d'un avis honnête, critique et par-dessus tout, exempt de circonvolutions verbales inutiles.

A mes parents.

Οὐδὲν τοῖς θαρροῦσιν ἀνάλωτον.

Πλούταρχος,

Βίοι Παράλληλοι – Βίος Ἀλεξάνδρου, 58-1.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	1
ABREVIATIONS	3
LISTE DES ANNEXES	13
LISTE DES TABLEAUX	15
INTRODUCTION GENERALE.....	17
TITRE I. LA DIMENSION CIVILE DE LA GESTION DES CRISES : LA CONSTRUCTION D'UNE IDÉE-CONCEPT	25
CHAPITRE I. LA LENTE INSTITUTION D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ.....	29
<i>SECTION I. UN ORDRE MONDIAL EN (DE)CONSTRUCTION.....</i>	<i>31</i>
<i>SECTION II. LE DÉLITEMENT DE L'EX-YOUGOSLAVIE : UNE OPPORTUNITÉ FORCÉE POUR LA PESC ?</i>	<i>77</i>
CHAPITRE II. LA GESTION CIVILE DES CRISES À L'ÉPREUVE DU REEL : LA CONCRÉTISATION D'UN CONCEPT EUROPÉEN DE LA SÉCURITÉ	125
<i>SECTION I. LA GCC : UN PROCESSUS EN DEVENIR</i>	<i>127</i>
<i>SECTION II. LA PHASE DE MATURATION DE LA DIMENSION CIVILE DE LA GESTION DES CRISES.....</i>	<i>195</i>
TITRE II. LA RECONSTRUCTION POST-CONFLIT, RAISON D'ÊTRE DE LA PSDC ?.....	263
CHAPITRE I. LA RPC : UNE OPPORTUNITÉ EUROPÉENNE POUR LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE ?	267
<i>SECTION I. LE CONCEPT EUROPÉEN DE LA RPC.....</i>	<i>269</i>
<i>SECTION II. L'APPROCHE STRATÉGIQUE EUROPÉENNE DE LA RPC ÉVALUÉE SUR LE TERRAIN.....</i>	<i>325</i>
CHAPITRE II. LA RPC, UN ÉLÉMENT CENTRAL DE L'INFLUENCE EUROPÉENNE.....	407
<i>SECTION I. LA DIMENSION CIVILE DE LA PSDC REPLACÉE DANS LE CADRE STRATÉGIQUE MULTILATÉRAL DE LA GESTION DES CRISES.....</i>	<i>409</i>
<i>SECTION II. UN NOUVEAU STRATÉGIQUE NÉCESSAIRE</i>	<i>497</i>
CONCLUSION GENERALE	577
BIBLIOGRAPHIE	587
TABLE DES MATIÈRES.....	660
ANNEXES	674

ABREVIATIONS

ACO :	Commandement allié opérations
ADM :	Armes de destruction massive
AED :	Agence européenne de défense
AER :	Agence européenne de reconstruction
AMUE :	Administration de la ville de Mostar
ANASE :	Association des nations de l'Asie du Sud-est
APRONUC :	Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge
AQMI :	Al-Qaïda au Maghreb islamique
ARTEMIS :	Opération militaire de l'UE à Bunia en RDC
ARYM :	Ancienne République yougoslave de Macédoine
ASA :	Accord de stabilisation et d'association
ATNUTO :	Administration transitoire des Nations unies au Timor Oriental
BIDDH :	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
C/SR :	Coordinateur pour la stabilisation et la reconstruction
CAGRE :	Conseil affaires générales et relations extérieures
CAN :	Conseil de l'Atlantique nord
CARDS :	Assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation
CCM :	Coordination civilo-militaire
CCPC :	Capacité civile de planification et de conduite
CE :	Communauté européenne
CED :	Communauté européenne de défense
CEDEAO :	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEE :	Communauté économique européenne
CEEAC :	Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale

CEPOL :	Collège européen de police
CESD :	Collège européen de sécurité et de défense
CGG :	Commission du golfe de Guinée
CICR :	Comité international de la Croix-Rouge
CIMIC :	Coopération civilo-militaire
CivCom :	Comité pour la gestion civile des crises
CivMil Cell :	Cellule civilo-militaire
CivOpCdr :	Commandant des opérations civiles
CIVPOL :	Composante civile de police
CMCO :	Coordination civilo-militaire
CMI :	Crisis management initiative
CMPD :	Direction de la planification et de la gestion des crises
CMUE :	Comité militaire de l'UE
Concordia :	Opération militaire de l'UE en ARYM
CONOPS :	Concept d'opérations
CoPS :	Comité politique et de sécurité
COREPER :	Comité des représentants permanents
CPE :	Coopération politique européenne
CRC :	Civilian reserve corps
CSCE :	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
CSNU :	Conseil de Sécurité des Nations unies
CSRP :	Comité de suivi pour la réforme de la police
CSUE :	Centre satellitaire de l'Union européenne
DAP :	Département des affaires politiques
DCAF :	Centre pour le contrôle démocratique des forces armées
DDR :	Désarmement, démobilisation et réintégration, réinsertion
DG IX :	Direction sur la gestion civile des crises de la DG RELEX
DG RELEX :	Direction générale des affaires extérieures
DG VIII :	Direction sur les aspects de défense de la DG RELEX
DGRIS :	Direction générale des relations internationales et de la stratégie

DOMP :	Département des opérations de maintien de la paix
DOMREP :	Mission du représentant du secrétaire général en République dominicaine
DRPC :	Politique de reconstruction et de développement post-conflit
EC3 :	Centre européen de lutte contre la cybercriminalité
ECMM/EUMM :	Mission de surveillance de la CE/ Mission de surveillance de l'UE
ECOFIN :	Conseil pour les Affaires économiques et financières
ECOMOG :	Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la CEDEAO
ECOSOC :	Conseil économique et social des Nations unies
EIC :	Equipes d'intervention civile
EIIL :	Etat islamique en Iraq et au Levant
EMCP :	Elément multinational de conseil en matière de police
EMCP-E :	Elément multinational de conseil en matière de police – Elargi
EMUE :	Etat-major de l'UE
ENISA :	Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information
EPR :	Equipes provinciales de reconstruction
EPUE Kosovo :	Equipe de planification de l'UE au Kosovo
ERCC :	Centre de coordination de la réaction d'urgence
EU COPPS :	Bureau de coordination de l'UE pour le soutien de la police palestinienne
EU FAST :	European First Aid Support Team
EU NAVCO :	Opération militaire de coordination navale en Somalie
EUBAM Libye :	Mission d'assistance de l'UE pour une gestion intégrée des frontières en Libye
EUBAM Moldavie :	Mission d'assistance à la frontière entre la République de Moldavie et l'Ukraine
EUBAM Rafah :	Mission de l'UE d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah

EUCAP Nestor :	Mission de l'UE visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique
EUCAP Sahel Mali :	Mission de l'UE au Mali
EUCAP Sahel Niger :	Mission de l'UE au Niger
EUFOR Althéa :	Opération militaire de l'UE en Bosnie-Herzégovine
EUJUST LEX-Iraq :	Mission intégrée « Etat de droit » de l'UE pour l'Iraq
EUJUST Themis :	Mission « Etat de droit » de l'UE en Géorgie
EULEX Kosovo :	Mission d'État de droit de l'UE au Kosovo
EUNAVFOR Atalanta :	Opération navale militaire de l'UE contre la piraterie au large des côtes de la Somalie
EUPOL Afghanistan :	Mission de police en Afghanistan
EUPOL COPPS :	Mission de police de l'UE pour les territoires palestiniens
EUPOL Kinshasa :	Mission de police de l'UE à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée
EUPOL Proxima :	Mission de police de l'UE dans l'ARYM
EUPOL RD Congo:	Mission de police de l'UE en RDC
EUSEC RD Congo:	Mission de conseil et d'assistance de l'UE en matière de réforme du secteur de la sécurité en RDC
EUTM Somalie :	Opération de formation militaire en Somalie
FARDC :	Forces armées de la RDC
FED :	Fonds européen de développement
FGE ou EUROGENDFOR :	Force de gendarmerie européenne
FIAS :	Force internationale d'assistance et de sécurité
FINUL :	Force intérimaire des Nations unies au Liban
FMPA :	Force multinationale de protection en Albanie
FNUOD :	Force des Nations unies chargée d'observer le désengagement
FORPRONU :	Force de protection des Nations unies dans les Balkans
FPUM :	Force de police unifiée de Mostar
FRR :	Forces de réaction rapide de l'ONU
FUNU I :	Force d'urgence des Nations unies
FUNU II :	Force d'urgence des Nations unies II

GAM :	Mouvement pour un Aceh libre
GANUPT :	Groupe d'assistance des Nations unies pour la période de transition en Namibie
GCC :	Gestion civile des crises
GIP :	Groupe international de police des Nations unies
GONUL :	Groupe d'observation des Nations unies au Liban
GPM :	Groupe politico-militaire
HR :	Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité
HR/VP :	Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Vice-président de la Commission européenne
IAP :	Instrument d'aide de préadhésion
IdS :	Instrument de stabilité
IEDDH :	Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme
IESD :	Identité européenne de sécurité et de défense
IES-UE :	Institut d'études de sécurité de l'UE
IEVP :	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IFOR :	Force multinationale de mise en œuvre de la paix
IGAD :	Autorité intergouvernementale pour le développement
IHEDN :	Institut des hautes études de défense nationale
IntCen :	Centre de renseignement de l'UE
IPE :	Instrument de politique étrangère
J.O.C.E. :	Journal officiel des Communautés européennes
J.O.U.E. / J.O. :	Journal officiel de l'Union européenne
JAI :	Justice et affaires intérieures
JNA :	L'Armée populaire yougoslave
LARD :	Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement
MADUEO :	Mission d'assistance au déminage de l'UEO en Croatie
MANUA :	Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan
MANUH :	Mission d'appui des Nations unies en Haïti

MANUL :	Mission d'appui des Nations unies en Libye
MARSIC :	Programme pour les routes maritimes importantes
MASE :	Programme pour la sécurité maritime régionale
MINUAD :	Mission hybride des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour
MINUAR :	Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda
MINUBH :	Mission des Nations unies en Bosnie-Herzégovine
MINUEE :	Mission des Nations unies en Éthiopie et en Érythrée
MINUGUA :	Mission de vérification des Nations unies au Guatemala
MINUK :	Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo
MINUSMA :	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
MONUC :	Mission de l'ONU en République démocratique du Congo
MONUG :	Mission d'observation des Nations unies en Géorgie
MONUIP :	Mission d'observation des Nations unies pour l'Inde et le Pakistan
MONUSCO :	Mission de l'ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MONUSIL :	Mission d'observation des Nations unies en Sierra Leone
MPUE :	Mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine
MRR :	Mécanisme de réaction rapide
MSA Aceh :	Mission de surveillance à Aceh
MSUE Géorgie :	Mission de surveillance de l'UE en Géorgie
MUAS II :	Mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour
MVK :	Mission de vérification de l'OSCE au Kosovo
NEPAD :	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCHA :	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OGC 2008 :	Objectif global civil pour 2008
OGC 2010 :	Objectif global civil à l'horizon 2010

OHCE :	Office humanitaire de la Communauté européenne
OHCE/ECHO :	Office humanitaire de la Communauté européenne
OI :	Organisations internationales
OMP :	Opérations de maintien de la paix
ONG :	Organisations non gouvernementales
ONU :	Organisation des Nations unies
ONUC :	Opération des Nations unies au Congo
ONUMOZ :	Opération des Nations unies au Mozambique
ONUSAL :	Mission d'observation des Nations unies en El Salvador
ONUSOM I et II :	Opération des Nations unies en Somalie I et II
ONUST :	Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve
OPLAN :	Concept de planification opérationnelle
OpsCenter :	Centre opérationnel
OSCE :	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN :	Organisation du traité de l'atlantique nord
OUA :	Organisation de l'Unité africaine
PAM :	Programme alimentaire mondial
PAMECA :	Programme d'assistance de la Communauté européenne à la police albanaise
PCP :	Police civile palestinienne
PECO :	Pays d'Europe centrale et orientale
PECSD :	Politique européenne commune de sécurité et de défense
PESC :	Politique européenne de sécurité commune
PESD :	Politique européenne de sécurité et de défense
PHARE :	Pologne-Hongrie : assistance à la restructuration des économies
PNC :	Police nationale congolaise
PNUD :	Programme des Nations unies pour le développement
POLAD :	Conseiller politique
PPP :	Partenariat pour la paix
PSDC :	Politique de sécurité et de défense commune

QDDR :	Quadrennial diplomacy and development review
QG :	Quartier général
RDC :	République Démocratique du Congo
RPC :	Reconstruction post-conflit
RSS :	Réforme du secteur de la sécurité
RSUE :	Représentant spécial de l'Union européenne
SAM :	Missions internationales d'assistance pour l'application des sanctions
SAMCOMM :	Centre de communication
SDN :	Société des Nations
SEAE :	Service européen des affaires extérieures
SES :	Stratégie européenne de sécurité
SFOR :	Force multinationale de stabilisation
SG/HR :	Secrétaire général/Haut représentant
SHAPE :	Grand quartier général des puissances alliées en Europe
Sit Room :	European Union situation room
SitCen :	Centre de situation conjoint de l'UE
SSMUE :	Stratégie de sûreté maritime de l'UE
TACIS :	Programme d'assistance communautaire pour les pays de la Communauté des Etats indépendants
TFUE :	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPIY :	Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
TUE :	Traité sur l'Union européenne
UA :	Union africaine
UE :	Union européenne
UEO :	Union de l'Europe occidentale
UMA :	Union du Maghreb arabe
UNAVEM II :	Deuxième mission de vérification des Nations unies en Angola
UNFICYP :	Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre
UNITAF :	Force d'intervention unifiée

UNMOGIP :	Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve
UNSF :	Force de sécurité des Nations unies en Nouvelle-Guinée occidentale
UNYOM :	Mission d'observation des Nations unies au Yémen
UPC :	Unités de police constituée
UPI :	Unités de police intégrée
URSS :	Union des républiques socialistes soviétiques
URSS :	Union des républiques socialistes soviétiques
USAID :	Agence pour le développement international
VJ :	Armée de Yougoslavie
VRS :	Armée de la République serbe de Bosnie
WKC :	Dispositif de veille

LISTE DES ANNEXES

Annexe I : Processus décisionnel en matière de PSDC.....676

Annexe II : Action commune 2005/643/PESC du Conseil autorisant le lancement de la mission de surveillance de l'UE à Aceh.....678

Annexe III : Décision du Conseil de l'UE n° 2012/389/PESC autorisant le lancement d'une mission de renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP Nestor).....682

Annexe IV : Exemple d'accord-cadre entre l'UE et un Etat tiers pour sa participation à des interventions de la PSDC.....686

LISTE DES TABLEAUX

Figure 1 : Tableau des différences entre « hard power » et « soft power » tel que résumé par Joseph NYE.....43

Figure 2 : Tableau des différences entre puissance civile et puissance militaire, tel que résumé par Karen E. SMITH.....45

INTRODUCTION GENERALE

Lors de son allocution le 9 mars 2015 devant le Conseil de sécurité des Nations unies, Madame Federica MOGHERINI, Haute Représentante de l'Union et vice-présidente de la Commission (HR/VP), a déclaré que *« les menaces auxquelles nous sommes confrontés n'ont jamais été aussi complexes. Elles exigent des réponses complexes et structurées. Le temps où des "super puissances" pensaient qu'elles pouvaient diviser le monde en sphères d'influence est révolu depuis longtemps - nous devrions tous en prendre conscience. Les acteurs régionaux et mondiaux se sont multipliés. Et aucun d'entre eux ne peut raisonnablement prétendre, à lui seul, relever les défis qui se posent ou véritablement tirer profit des possibilités qui s'offrent. Plus que jamais, nous avons besoin de coopération. Le nouvel ordre mondial sera multilatéral, ou ne sera pas »*¹.

Cet état des lieux de la situation sécuritaire internationale particulièrement délétère à laquelle le monde entier est aujourd'hui confronté, confirme la remise en cause des paradigmes sécuritaires de la Guerre froide. Cela appelle de la part des acteurs sécuritaires majeurs la mise en place de nouveaux modes d'action pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. En effet, la sécurité est désormais envisagée comme un bien commun à tous, qu'il convient de préserver grâce à une action multilatérale efficace. Les propos de la HR/VP reflètent ainsi la volonté de l'Union européenne (UE) de constituer une force positive pour la construction de ce nouvel ordre mondial.

La rhétorique sécuritaire européenne, telle que timidement initiée depuis le traité de Maastricht de 1992² avec la création d'une Politique européenne de sécurité commune (PESC), traduit les ambitions de l'UE à jouer un rôle essentiel dans ce nouveau système multilatéral, libéré de la confrontation idéologique de la Guerre froide. L'inclusion au sein de l'architecture institutionnelle de l'UE d'un « pilier » dédié à la coopération

¹ Discours de Mme Federica Mogherini, haute représentante de l'Union/vice-présidente de la Commission, devant le Conseil de sécurité des Nations unies : la coopération entre les Nations unies et les organisations régionales et sous-régionales, HR/VP, Doc. n° 150309_01_fr, New York, 9 mars 2015, disponible sur http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150309_01_fr.htm, consulté le 9/04/2015.

² Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, J.O.C.E. n° C 191, 29 juillet 1992.

intergouvernementale dans le domaine des affaires étrangères et de la sécurité, confirme la place centrale que les dirigeants européens souhaitent désormais conférer à la dimension sécuritaire de l'action extérieure de l'UE.

Plus spécifiquement, la PESC constitue la première pierre de l'édifice européen visant à permettre à l'UE de s'insérer au sein de l'architecture sécuritaire internationale. Tandis que la puissance économique, financière et commerciale de l'UE constitue jusqu'alors le vecteur premier de son action extérieure, la PESC aspire à constituer un élément nouveau et essentiel de cette équation. En effet, la mise en place d'un tel cadre politico-stratégique constitue une nécessité afin de protéger les intérêts stratégiques vitaux de l'UE et de faire face aux nouveaux défis à la sécurité.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la notion de sécurité recouvre de nombreuses réalités. L'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), garante de la sécurité en Europe pendant la période de la Guerre froide, prévoit une obligation d'assistance mutuelle en cas d'agression³. Cette notion de « défense collective » implique la mise en place d'un système d'alliance défensive de l'ensemble des Etats membres de l'Alliance contre un agresseur commun, l'Union des républiques sociales soviétiques (URSS). Ce principe n'est cependant invoqué qu'une seule fois par l'OTAN, onze ans après la fin de la Guerre froide, à la suite des attentats terroristes subis par les Etats-Unis d'Amérique le 11 septembre 2001.

Aux côtés de cette conception de la sécurité, évolue l'idée de « sécurité collective » qui suppose que l'ensemble des Etats composant la société mondiale s'engagent à préserver la sécurité de tous contre tout type de péril, même provenant de l'intérieur. Un tel système implique, à l'image du « contrat social » de Jean-Jacques ROUSSEAU, que tous les Etats parties s'engagent à respecter leurs engagements en proscrivant tout recours à la force, sous peine de rompre ce « contrat ». La première manifestation de ce besoin de sécurité collective apparaît suite à la Première Guerre mondiale avec la création de la Société des Nations (SDN), puis est juridiquement formalisé par la Charte des Nations unies en 1945⁴.

L'Organisation des Nations unies (ONU) reconnaît néanmoins la possibilité de recourir à la force en cas de « légitime défense »⁵, confirmant que la conception de la sécurité

³ Article 5 du Traité de l'Atlantique Nord.

⁴ *Charte des Nations Unies*, Chefs d'Etats et de gouvernement des cinquante et un Etats ayant assisté à la Conférence des Nations Unies pour l'Organisation internationale, San Francisco, 26 juin 1945, article 2, paragraphe 4.

⁵ *Ibid.*, article 51.

demeure, malgré tout, militaro-centrée et intraétatique. L'annexion de fait de la péninsule de Crimée par la Russie en mars 2014, le confirme, rappelant que la sécurité collective dépend de la volonté des Etats à respecter leur engagement. La sécurité demeure ainsi fonction d'un équilibre fragile des forces, essentiellement fondé sur la perception de chaque Etat de sa propre sécurité et de la préservation de ses intérêts stratégiques vitaux.

Au cœur de ces deux conceptions de la sécurité, la puissance militaire demeure donc centrale, car fondée sur des relations entre Etats, ceux-ci demeurant, par principe, souverains et agissant en fonction de leurs propres intérêts. La signature de l'Acte d'Helsinki le 1^{er} août 1975⁶ rappelle les principes onusiens de l'inviolabilité des frontières et de la non-ingérence dans les affaires internes d'un autre Etat. Toutefois, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) élargit la notion de sécurité au-delà du domaine militaire en intégrant le domaine économique, environnemental et sociétal (droits de l'homme) au sein de l'équation sécuritaire moderne. En cela, la CSCE marque une rupture d'avec ces conceptions militaro-centrées de la sécurité et confirme la volonté de mettre un terme au recours à la menace ou à la force comme principe gérant les relations interétatiques.

Cette évolution, qui s'inscrit néanmoins dans le prolongement de la sécurité collective, ouvre progressivement la voie à une gestion de la sécurité qui se veut globale, multidimensionnelle, indivisible et, par-dessus tout, coopérative. En effet, l'émergence d'un nouveau type de conflictualités, principalement intraétatiques, bouscule le schéma sécuritaire établi et requiert un repositionnement stratégique des principaux acteurs de la communauté internationale. Tandis que le Pacte de Varsovie est très vite dissout et que l'Alliance Atlantique, privée de son adversaire originel, ne semble plus avoir d'avenir, l'UE se profile comme l'héritière présomptive de la sécurité en Europe.

Telle qu'initiée par la CSCE, la notion de « sécurité coopérative » fait référence à un système dans lequel un Etat accepte qu'un acteur sécuritaire – un Etat ou un groupe d'Etats – porte un « droit de regard » critique dans ses affaires intérieures. En d'autres termes, cette démarche coopérative, encore appelée « gestion des crises », suppose une ingérence consentie par un Etat défaillant, afin de permettre à l'acteur sécuritaire d'appuyer ses efforts en vue de rétablir une situation sécuritaire stable. Entendue *lato sensu*, la gestion des crises fait référence à la prévention des conflits, à la gestion des crises *stricto sensu*, ainsi qu'à la

⁶ *Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) - Acte d'Helsinki*, Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, 1 août 1975.

reconstruction post-conflit (RPC), encore appelée consolidation de la paix. Chacune de ces étapes de la gestion des crises *lato sensu* correspond à une période précise d'intervention et requiert de la part d'un acteur de la sécurité la mise en œuvre d'instruments spécifiquement adaptés, dans la poursuite du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

La mise en place de la PESC représente alors un espoir de renouveau dans cet environnement post-Guerre froide en plein désordre. La fin de la bipolarité et l'entrée dans un monde multipolaire sont profondément marqués par la réactivation des conflits balkaniques aux portes de l'Europe, conflits fratricides qui durent depuis le XIX^{ème} siècle. La parenthèse de la Guerre froide levée, les nationalismes contenus sont ranimés avec le conflit yougoslave qui éclate dès le 1^{er} juillet 1991. Ces conflits modernes ne répondent plus à la logique qui prévaut pendant la Guerre froide. A la crainte d'une attaque militaire directe d'un ennemi connu, se substituent progressivement les menaces indirectes aux intérêts vitaux européens, opérées par de nouveaux acteurs – organisations criminelles et terroristes, acteurs non gouvernementaux.

Surprise toutefois par la violence et la rapidité du conflit, l'UE souffre initialement d'un manque de coordination politique aussi bien à Bruxelles que sur le terrain. En effet, si tous les Etats européens conviennent qu'il est nécessaire de préserver la stabilité dans la région et de fournir une aide humanitaire aux civils impliqués, tous ne souhaitent pas faire évoluer la PESC dans la même direction. Alors que les britanniques défendent une approche atlantiste de la sécurité européenne, le couple franco-allemand veut en développer une approche plus européiste.

Jetée par ses alliés américains dans l'arène balkanique avec des œillères aux yeux, l'UE procède à tâtons afin d'essayer d'opérationnaliser sa PESC. L'absence d'unité et de convergence des idées traduit cependant l'incapacité des européens à gérer la transition d'un monde bipolaire à un monde multipolaire. Les premières années post-Guerre froide marquent ainsi une période troublée des relations internationales dans laquelle la sécurité collective tant espérée ne parvient pas à se concrétiser. Le revirement franco-britannique de Saint-Malo de 1998 reflète la prise de conscience des dirigeants européens de l'inadéquation du cadre politico-stratégique de la PESC afin de faire face aux nouveaux défis sécuritaires et ouvre la voie à la mise en place d'une dimension opérationnelle de l'action extérieure de l'UE.

La création de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) constitue ainsi la seconde pierre de l'édifice européen permettant d'ancrer l'UE sur la scène sécuritaire internationale. Bien que sa nature intergouvernementale reflète aujourd'hui encore les compromis initiaux qui président à son avènement, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC, ex-PESD) constitue désormais indéniablement un vecteur essentiel de l'action extérieure de l'UE. Fruits d'une longue gestation politique, ses développements successifs traduisent également toutes les incertitudes de la direction que lui font emprunter, à tour de rôle, les dirigeants européens. Façonnée au gré des sommets européens, la PSDC n'apparaît dès lors pas comme une initiative mûrement réfléchie.

Toutefois, c'est précisément l'absence d'un cadre stratégique permettant de guider ses développements, qui permet de faire émerger aux côtés de capacités militaires « conventionnelles » de la gestion des crises, des instruments de nature civile. Ces instruments deviennent rapidement prédominants au sein de la PSDC, permettant à l'UE de procéder à une gestion civile des crises (GCC). Preuve en est que sur les trente-quatre interventions conduites par l'UE, vingt-trois sont des missions civiles, tandis que seulement onze sont des opérations militaires⁷.

Initialement limités au secteur de la police et cantonnés à la région des Balkans, ces outils opérationnels civils se développent et permettent de progressivement élargir le champ d'action fonctionnel et géographique des interventions civiles de l'UE. La PSDC devient ainsi non seulement un vecteur essentiel de l'action extérieure de l'UE, mais également son vecteur le plus visible. Capable désormais de déployer des policiers, des juges et des spécialistes d'autres domaines civils dans des zones géographiques de plus en plus lointaines (Europe, Afrique, Asie), l'UE se concentre essentiellement sur la conduite d'activités civiles visant la RPC d'Etats défaillants.

Pour autant et malgré la montée en puissance progressive de la dimension civile de la PSDC, le déploiement de forces opérationnelles militaires pour la gestion des crises demeure aujourd'hui encore, une priorité pour l'UE. Preuve en est que, bien que la valeur ajoutée innovante des activités civiles de RPC conduites dans le cadre de la PSDC soit reconnue comme essentielle au sein de l'action extérieure de l'UE, celles-ci sont souvent

⁷ Ces interventions représentent l'ensemble des déploiements réalisés par l'UE depuis l'avènement de la PESD. Ces informations sont à jour au 9 avril 2015.

perçues comme un complément certes indispensable mais néanmoins secondaire, des activités militaires de gestion des crises.

La permanence, dans les esprits de nombreuses élites politiques et de certains académiciens, des concepts militaires comme constituant un élément central d'une politique sécuritaire intégrée, tempère les velléités d'autonomie de la dimension civile de la PSDC par rapport à sa dimension militaire. Dans ce contexte, cette dimension innovante de la gestion des crises constitue aussi bien une opportunité qu'un défi pour l'UE afin de s'insérer dans l'architecture sécuritaire internationale, essentiellement dominée par l'ONU et l'OTAN.

Cadre d'analyse stratégique

L'adoption en 2009 du traité de Lisbonne, puis l'opérationnalisation du concept d'« approche globale » des crises, permettent d'inscrire la PSDC dans le prolongement direct de la volonté de l'UE d'adopter une approche stratégiquement plus cohérente de son action extérieure. Outre les rationalisations institutionnelles et conceptuelles auxquelles procède le traité, l'évolution sémantique opérée dans le titre de la PSDC – « européenne » devient « commune » – reflète l'importance accrue que celle-ci cherche à occuper au sein de l'action extérieure de l'UE.

Plus spécifiquement, la dimension civile de la PSDC semble aujourd'hui avoir trouvé sa raison d'être aux côtés de la gestion militaire des crises et de la volonté de l'UE d'adopter une approche globale des crises. En effet, malgré la prévalence dans les esprits de la dimension militaire de la gestion des crises, la conduite autonome d'une majorité de missions civiles confirme que la GCC constitue désormais un élément essentiel de la PSDC. L'importance qui lui est accordée est le fruit d'une longue gestation politique qui se concrétise au gré des heurs et malheurs de la construction européenne. Au cours de sa construction, la GCC fait en effet face à une multitude de défis, ainsi que de questionnements susceptibles de remettre partiellement en cause son existence en tant que dimension autonome de la PSDC.

Comment l'UE, acteur essentiellement économique, a-t-elle réussi à légitimer son action civile sur la scène internationale ? La politique européenne de GCC constitue-t-elle l'aboutissement d'une recherche de puissance ou est-elle le résultat du désengagement relatif et progressif des Etats-Unis du continent européen ? La dimension civile de la PSDC est-elle

complémentaire des activités militaires de l'UE ? Comment s'insère-t-elle aux côtés des activités civiles entreprises par la Commission européenne ? La dimension civile de la PSDC est-elle adaptée aux nouveaux défis sécuritaires qui dépassent sa proximité géographique ?

Au regard de la multitude de questions que soulève la variable de la GCC au sein de l'équation de l'action extérieure de l'UE, ce travail de recherche vise plus spécifiquement à déterminer la raison d'être, ainsi que les enjeux de la dimension civile de la PSDC au sein de l'action extérieure de l'UE. Telle que développée dans cet essai, cette problématique ambitionne ainsi à insérer la GCC et ses activités de RPC dans le cadre plus général de l'action de l'UE en faveur du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Replacée dans le cadre politico-stratégique de son action extérieure, la GCC est intrinsèquement liée à la nature profonde de l'UE, ainsi qu'aux valeurs et principes qui sont au fondement de son existence et qu'elle défend sur la scène internationale. En cela, la dimension civile de la PSDC et plus spécifiquement ses activités de RPC, ne résultent pas d'une recherche de puissance de l'UE, ni ne constituent un aboutissement en soi. Ni altruiste, ni égoïste, la GCC vise à préserver les intérêts stratégiques vitaux de l'UE, ainsi que ceux de ses Etat partenaires, en se fondant sur la promotion du respect des droits de l'homme et sur le renforcement de l'Etat de droit. En cela, la GCC fait état d'un pragmatisme avéré, combinant la nécessité de faire face aux nouveaux défis qui menacent la sécurité internationale avec la recherche constante d'un « mieux-être » général. Ainsi, la thèse défendue dans le cadre de ce travail de recherche révèle que la dimension civile de la PSDC, bien que ne procédant pas d'une initiative mûrement réfléchie, constitue un instrument novateur au service de l'action extérieure de l'UE, permettant de lier la sécurité au développement.

Dans la continuité de la thèse défendue, plusieurs « idées-forces » et hypothèses de recherche structurent cette démonstration. La première partie procède à une présentation des principales évolutions qui ont permis de faire émerger la variable GCC au sein de l'architecture sécuritaire européenne. Le chapitre premier de cette partie retrace les origines « primaires » de la gestion des crises, ainsi que les nombreuses dialectiques européennes qui ont conduit à l'émergence d'un cadre politico-stratégique et opérationnel intégré, strictement européen et novateur de la gestion des crises. Le second chapitre procède à une analyse

approfondie et fine des développements capacitaires et stratégiques de la dimension civile de la PSDC, en examinant plus spécifiquement les heurs et malheurs de son avènement.

La seconde partie permet de pleinement appréhender la rationalité stratégique de la GCC au sein de l'action extérieure de l'UE, ainsi que de déterminer sa valeur ajoutée dans le cadre de la contribution de l'UE au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le chapitre premier expose ainsi la raison d'être de la dimension civile de la PSDC en la replaçant dans le cadre plus stratégique de l'action extérieure de l'UE. Dans ce contexte, l'étude de l'opérationnalisation sur le terrain des activités civiles de RPC entreprises par la PSDC, permet de confronter la validité de la GCC à la réalité du terrain. Le second chapitre de cette partie replace la dimension civile de la PSDC dans le cadre du système multilatéral de la sécurité coopérative, pour déterminer les avantages comparatifs de la GCC, ainsi que la pertinence du rôle de l'UE pour la gestion des crises au regard des autres acteurs de la sécurité. La mise en perspective de ces interactions et le positionnement de l'UE dans le créneau de la RPC permet à ce titre d'identifier des voies d'améliorations potentielles de cet instrument qui constitue indéniablement une « force positive » au sein de l'action extérieure de l'UE.

TITRE I. LA DIMENSION CIVILE DE LA GESTION DES CRISES : LA CONSTRUCTION D'UNE IDEE-CONCEPT

Si dans tous les esprits la rencontre de Saint-Malo constitue le véritable point de départ de la défense européenne, ses balbutiements commencent dès la fin de la Seconde Guerre mondiale et accompagnent les changements géopolitiques de l'après-Guerre froide. En effet, la politique de sécurité et de défense commune (PSDC, ex-PESD), telle qu'elle est imaginée, résulte de la volonté des dirigeants européens de donner une nouvelle impulsion à la construction et à l'identité européenne au lendemain de la chute de l'ex-URSS. Dans les années 1990, la communauté internationale et plus particulièrement l'UE naissante – anciennement la CEE, puis la CE – doivent faire face à un environnement international en pleine mutation, lequel nécessite une réadaptation des paradigmes sécuritaires européens. Civile ou militaire, l'UE doit trouver la voie de sa puissance afin de définir et légitimer son action sur la scène internationale.

La fin de la bipolarité dans le domaine de la défense et avec elle, une certaine remise en cause de la stratégie de la dissuasion nucléaire, impose le passage d'une politique axée sur la défense du territoire européen par l'OTAN, à une stratégie de sécurité coopérative favorisant le dialogue multilatéral. Les politiques et les tactiques valables dans la configuration de la Guerre froide ne trouvent dès lors plus leur place dans ce nouvel ordre mondial en devenir. En effet, l'heure n'est plus à la défense du continent européen contre l'envahisseur soviétique, mais à la construction de la paix et de la sécurité internationales. L'emploi de la coercition comme moyen de résolution des conflits laisse ainsi progressivement la place à l'utilisation d'instruments non-militaires, considérés comme mieux adaptés afin de garantir une stabilité et un développement durables. L'OTAN, dernier bastion de la Guerre froide et symbole de la victoire de l'idéologie occidentale sur le communisme, ne semble dès lors plus adaptée à l'environnement sécuritaire qui se profile.

Le début des années 1990 inaugure une période de profonds changements géopolitiques sur le continent européen. Qu'il s'agisse de l'unification de l'Allemagne ou des réformes économiques et politiques nécessaires à la reconstruction des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), l'UE doit rapidement assumer son rôle de modèle d'économie de

marché. Elle est cependant également confrontée à la résurgence des aspirations nationalistes des républiques fédérées de l'ex-Yougoslavie et à leur désintégration progressive et violente, requérant une approche politico-stratégique de la situation sécuritaire. L'UE est ainsi confrontée à une double exigence au regard de la dimension externe de son action : mettre en œuvre l'ensemble des instruments diplomatico-économiques développés dans le cadre communautaire, ainsi que conférer une dimension stratégique à son action extérieure afin de structurer son environnement international et plus particulièrement sa proximité géographique.

Ces nouveaux défis sécuritaires dans la périphérie européenne posent d'emblée la question du rôle que doit assumer l'UE en tant que pourvoyeur de sécurité dans la région : quelle est la part de responsabilité qui lui incombe dans l'instauration de la paix et de la stabilité dans sa proximité géographique ? L'UE est-elle en mesure de proposer une nouvelle vision de la sécurité, adaptée à ce nouvel environnement sécuritaire ? Peut-elle constituer une véritable valeur ajoutée au maintien de la paix et de la sécurité internationales ? Le cas échéant, quel type de puissance constitue-t-elle ou souhaite-t-elle constituer ? Telles sont les questions auxquelles il convient d'apporter une réponse afin de comprendre le cheminement de l'UE dans sa quête d'une politique sécuritaire européenne.

Afin d'y parvenir, il convient d'analyser le cheminement suivi par les dirigeants européens afin d'aboutir à l'institution d'une politique européenne de sécurité. Les réflexions sur le sujet remontent à la période de l'immédiat après-Guerre et se poursuivent pendant la période de la Guerre froide. Elles se précisent dans les années 1990 avec la chute de l'Union soviétique et l'éclatement de conflits fratricides.

Bien que les premières réflexions concernant un concept européen de gestion des crises prédestinent la future PSDC à s'orienter vers une militarisation de la puissance européenne, les premières expériences sur le terrain de l'UE favorisent également l'émergence de moyens civils de gestion des crises. Il convient dès lors de déterminer dans quelle mesure la dimension civile d'un concept européen de sécurité s'est concrétisée et quels en sont les contours. Cela implique de déterminer si l'UE possède un réel avantage comparatif sur les questions sécuritaires par rapport aux autres organisations présentes sur le terrain. L'histoire de l'expérience européenne dans la région des Balkans dans les années 1990 est à ce titre déterminante afin d'expliquer la voie empruntée par l'UE pour la sécurité coopérative.

La dimension civile de la gestion des crises telle qu'elle prend forme suite à la déclaration de Saint-Malo de 1998 est le fruit d'une longue gestation politique dont la concrétisation se réalise en plusieurs étapes consécutives. Bien que les développements initialement réalisés sous la supervision des présidences successives de l'UE permettent de progresser dans la définition de la marche à suivre, leur dimension *ad hoc* ne permet pas d'acquérir une vision globale du progrès entier de la GCC. De même, bien que l'adoption d'une stratégie européenne de sécurité (SES) permette de clarifier l'action extérieure de l'UE, elle ne permet pas de préciser le champ d'action de l'UE en matière de sécurité coopérative. Pareillement, l'élargissement de l'UE en 2004 à des Etats issus de sa proximité géographique, pose de sérieuses interrogations au regard de l'identité sécuritaire européenne, ainsi que de la direction éventuelle que la GCC pourrait prendre.

Ce n'est qu'avec la mise en place de deux processus successifs de développement capacitaire et de planification stratégique qu'une rationalisation de la GCC se produit. Cette rationalisation permet de structurer les réalisations en matière de GCC. L'approfondissement de l'intégration politique de l'UE avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en décembre 2009 permet d'optimiser les organes, instruments et structures impliqués dans la sécurité coopérative, ainsi que de créer une meilleure coordination stratégique à l'échelon civilo-militaire. La mise en œuvre progressive du concept d'« approche globale » vise à parfaire cette rationalisation en positionnant la PESD et en particulier sa dimension civile, au centre de l'action extérieure de l'UE.

CHAPITRE I. LA LENTE INSTITUTION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE

Marqués par la période de la Guerre froide ainsi que par les débats sur la nécessité de disposer d'une puissance militaire, les Etats européens demeurent divisés au regard de la direction que doit prendre la puissance européenne. Civil et/ou militaire, le futur de l'UE dépend dans une large mesure de la volonté des dirigeants européens et de la conjoncture politique – notamment la remise en cause de l'ordre établi et de ses paradigmes sécuritaires. L'avènement de la PESC révèle ainsi clairement les hésitations et les incertitudes européennes au regard du développement d'une dimension politico-stratégique de l'action extérieure de l'UE, ainsi que d'une éventuelle composante défense.

Le cheminement stratégique européen des années 1990 est un long processus de découverte et d'apprentissage pour les Etats européens. Les premières confrontations de la PESC naissante face au creuset balkanique façonnent indéniablement l'approche européenne de la sécurité coopérative. Elles déterminent dans une large mesure la direction prise par sa composante « défense ».

L'intérêt de ce chapitre consiste ainsi à retracer les origines de la GCC. L'objectif vise plus spécifiquement à déterminer si le développement de moyens « non conventionnels » de la gestion des crises résulte d'une initiative mûrement réfléchie ou s'il procède « par défaut », du fait d'un manque de consensus entre Etats membres sur une dimension militaire de leur union. Afin de fournir les éléments nécessaires permettant de répondre à cette question, il convient de procéder en plusieurs étapes.

Il convient tout d'abord de remonter aux premières tentatives effectuées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale par les futurs Etats fondateurs de la CEE afin de se constituer en une union de défense collective. Ces initiatives ratées de la construction européenne permettent de rappeler que c'est l'impossibilité de trouver un consensus sur une dimension militaire de leur union qui conduit ces Etats à adopter un comportement correspondant à celui d'une puissance civile déployant des moyens économiques d'action.

Bien que la question d'une dimension militaire de leur union demeure d'actualité, la conjoncture politique de la Guerre froide, ainsi que les importantes divergences internes,

n'autorisent pas la concrétisation d'une telle pensée. Or, avec la fin de la Guerre froide et l'apparition de nouvelles menaces à sa sécurité, ainsi qu'à celle de ses Etats voisins, la CE saisit la nécessité de se doter *a minima* d'une dimension politico-stratégique qui compléterait sa dimension économique, financière et commerciale. En effet, bien que la CE contribue à la sécurité internationale en appuyant économiquement les efforts des Etats issus de l'ex-URSS afin de redresser leurs institutions et reconstruire leur société, la seule puissance économique de son action extérieure ne suffit plus.

La fin de la Guerre froide donne enfin l'impulsion nécessaire à la CE pour développer une dimension stratégique de son action (PESC) afin de faire face aux nouveaux défis sécuritaires. Toutefois, les incertitudes et hésitations qui marquent la mise en place d'une telle dimension, ainsi que d'une éventuelle composante défense rattachée à celle-ci, semblent d'emblée condamner la CE dans son rôle d'acteur sécuritaire majeur.

Le délitement de l'ex-Yougoslavie qui accompagne l'avènement de la PESC, force l'entrée en jeu de l'UE en tant qu'acteur régional d'une sécurité qui se doit d'être désormais permanente, coopérative et autant que possible « non-militaire ». Les tentatives d'opérationnalisation de la PESC dans les Balkans, ainsi que les premières étapes de la mise en place d'une identité sécuritaire strictement européenne confirment, malgré tout, la volonté de l'UE de pleinement investir le domaine de la gestion des crises.

SECTION I. UN ORDRE MONDIAL EN (DE)CONSTRUCTION

Privée pendant la période de la Guerre froide d'une dimension politico-stratégique du fait notamment de l'absence de capacités militaires, la CEE exerce son influence sur la scène internationale principalement à travers sa puissance économique, financière et commerciale. Avec la dislocation du bloc soviétique et la réactivation de conflits gelés qui font renaître des revendications nationalistes, la CEE s'impose comme un acteur essentiel du processus de reconstruction des Etats de la région. Malgré cela, la dimension stratégique et militaire du concept de puissance demeure dans les esprits comme essentielle, conduisant les Etats européens à poursuivre la quête d'une dimension sinon politico-militaire, au moins stratégique de leur action extérieure.

Toutefois, l'absence de consensus entre Etats européens, couplée à la volonté de la CE de devenir rapidement un acteur majeur de la scène sécuritaire, forcent l'adoption d'une dimension politico-stratégique de compromis. A ce titre, l'approche adoptée ainsi que les instruments mis en place demeurent dans une très large mesure sous-optimaux. De même, la mention d'une éventuelle composante défense complétant sa dimension politico-stratégique demeure trop incertaine.

§1 : La CE en proie à sa propre sécurité

La création d'une Union politique, surmontée d'une PESC ne fait pas l'unanimité auprès de tous les Etats membres et rencontre des difficultés à s'implanter et à trouver sa voie. Mal identifiée, la PESC doit néanmoins s'intégrer aux côtés des instruments économiques communautaires mis en œuvre dans le cadre de l'action extérieure de la CE, de sorte à conférer à cet acteur sécuritaire en devenir une dimension stratégique. Afin de pleinement saisir le cheminement qui conduit à l'adoption de la PESC, il convient ainsi de déterminer la voie de la puissance empruntée par la CE afin d'exercer son influence sur la scène internationale.

A. Les ambitions sécuritaires européennes

1. Une défense européenne au-delà de l'OTAN ?

Les Etats européens à la recherche d'une identité sécuritaire

Le projet d'une défense européenne tente d'émerger dans un climat d'incertitudes et sous les auspices de la Communauté Européenne de Défense (CED). En 1950, la proposition française de créer une armée européenne commune encadrée par des structures supranationales séduit d'emblée les américains. Elle est toutefois rejetée en 1954 par ceux-là même qui l'ont imaginée.

Suite à cet échec, c'est au tour des britanniques de proposer la création d'une organisation – intergouvernementale cette fois-ci – qui aurait pour rôle d'assumer les décisions prises par l'UE dans le domaine de la défense, tout en laissant la souveraineté des Etats intacte : il s'agit de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO)⁸. Celle-ci est issue de la réactivation du Traité de Bruxelles de 1948⁹, lequel est élargi à l'Italie et à la République fédérale d'Allemagne, constituant ainsi la première organisation européenne de sécurité et de défense. Toutefois, ne disposant pas d'une structure militaire intégrée, elle reste tributaire des capacités opérationnelles de l'OTAN pour toutes les opérations militaires qu'elle souhaite entreprendre.

Cette subordination à l'Alliance est clairement énoncée à l'article 4 du Traité de Bruxelles modifié¹⁰, constituant ainsi une garantie américaine contre toute velléité européenne de s'affranchir du soutien transatlantique et de créer une défense autonome. L'UEO est ainsi progressivement reléguée, pendant les années de la Guerre froide, à un rôle de simple forum de consultation politique.

⁸ L'UEO voit le jour suite au Traité de Bruxelles du 17 mars 1948, tel qu'amendé et complété par un Protocole signé à Paris le 23 octobre 1954 (entré en vigueur le 6 mai 1955).

⁹ Le Traité de Bruxelles du 17 mars 1948 fait naître l'Union Occidentale : il s'agit d'un traité de défense mutuelle en cas d'agression armée contre l'un des signataires (Belgique, Royaume-Uni, France, Pays-Bas, Luxembourg).

¹⁰ *Traité de Bruxelles amendé par le Protocole modifiant et complétant le Traité de Bruxelles*, UEO, Paris, 23 octobre 1954, Article 4 : « Dans l'exécution du Traité, les Hautes Parties Contractantes et tous organismes créés par Elles dans le cadre du Traité coopéreront étroitement avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. En vue d'éviter tout double emploi avec les États-Majors de l'OTAN, le Conseil et l'Agence s'adresseront aux autorités militaires appropriées de l'OTAN pour toutes informations et tout avis sur les questions militaires ». Disponible sur http://www.weu.int/index_fr.html (consulté le 27/08/10).

Dans un scénario tel que celui-ci, la CEE n'a donc pas la maîtrise de sa défense car soumise au schéma politique bipolaire de la Guerre froide. En effet, si la CEE est d'emblée confrontée à l'idée d'une défense commune, le lien transatlantique de 1947 constitue très vite le cadre privilégié de la défense en Europe. La tentative avortée de la mise en place d'une structure supranationale (la CED), suivie de l'inefficacité d'une simple coopération intergouvernementale (l'UEO), ont pendant cette période mis en pause l'idée d'une identité européenne de défense.

Ainsi, si les européens souhaitent initialement faire de la défense le pilier de la construction européenne, cette dernière va finalement trouver sa voie dans la sphère économique faisant ainsi acquérir à la CEE le statut de puissance mondiale, bien que dépourvue de capacités militaires propres. Impuissante face à ce déploiement démesuré de moyens coercitifs entre les deux superpuissances, la CEE semble confinée dans un rôle sécuritaire passif, simple spectatrice de sa propre histoire. Cela résulte du fait qu'elle ne peut pas constituer, du fait notamment de la faiblesse militaire qui la caractérise, un acteur crédible et influent du système sécuritaire international.

A défaut d'un consensus suffisant permettant d'approfondir le volet défense, les dirigeants européens désirent néanmoins faire acquérir à la CEE une plus grande visibilité sur la scène internationale. Conscients de la puissance économique et commerciale de la CEE, les Etats membres perçoivent rapidement le besoin de corriger le déséquilibre de la construction européenne en mettant en place une coopération intergouvernementale dans le domaine de la politique internationale.

C'est ainsi que voit le jour en 1970 et de façon informelle, la Coopération Politique Européenne (CPE)¹¹. Loin de constituer une plateforme permettant de développer des capacités militaires – considérées comme l'apanage de tout acteur désireux de disposer d'une forte influence sur la scène internationale – la CPE demeure une instance en charge de coordonner les positions des Etats membres dans le domaine de la politique internationale. Institutionnalisée lors de l'Acte unique européen de 1986¹², elle met en place une coopération

¹¹ Son acte de naissance se trouve dans le *Rapport sur les problèmes de l'unification politique* (Luxembourg, le 27 octobre 1970) (*Rapport Davignon*), Ministres des Affaires étrangères des Six, Bulletin des Communautés européennes n° 11, Luxembourg, novembre 1970. Un nouvel élan est donné à cette coopération grâce au *Deuxième rapport sur la coopération politique européenne en matière de politique étrangère* (Copenhague, le 23 juillet 1973), Ministres des Affaires étrangères des Six, Bulletin des Communautés européennes n° 9, Luxembourg, septembre 1973.

¹² *Acte Unique européen*, signé à Luxembourg le 17 février et à la Haye le 28 février 1986, J.O.C.E. n° L 169, 29 juin 1987.

politique entre les Etats membres dans l'objectif de donner à la CEE une dimension plus aboutie de la construction européenne, laquelle ne serait pas limitée au libre-échange. Le constat est simple : la construction communautaire doit se réaliser également à travers une union politique afin de permettre à l'Europe de s'exprimer d'une seule voix.

La CPE ne vise pas à aménager une politique intégrée en la matière. Elle constitue un instrument informel de la coordination des politiques étrangères des Etats membres, censée permettre aux Etats membres de la CEE de favoriser « *une approche cohérente et unie des questions internationales* »¹³. En effet, il semble désormais évident que les questions liées à la politique internationale et celles relatives au domaine sécuritaire sont intrinsèquement liées et ne doivent pas être traitées séparément.

C'est ainsi que les ministres des Affaires étrangères des pays membres de la CEE conviennent dès 1981, de l'opportunité de traiter, au sein de la CPE, des « *problèmes importants de politique étrangère portant sur les aspects politiques de la sécurité* »¹⁴. Lors de l'Acte unique européen en 1986, les dirigeants affirment d'ailleurs haut et fort le besoin de coordonner leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité¹⁵. L'objectif est celui d'adopter une démarche et une vision cohérentes sur la scène internationale afin d'imposer des actions communes à l'extérieur.

Toutefois, l'existence de la CPE est marquée par la difficulté qu'éprouvent les Etats membres à adopter de telles positions et initiatives communes en matière de politique étrangère, ainsi qu'au faible intérêt qu'il leur est donné à l'extérieur. Cette coopération reste ainsi assez sommaire jusqu'à l'avènement en 1993 de la PESC grâce à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht¹⁶.

En définitive, la présence européenne sur la scène internationale pendant la Guerre froide se fait moins grâce à ses actions diplomatiques qu'à travers sa politique commerciale et les sanctions économiques qu'elle impose. Quelques rares exceptions subsistent, concernant notamment le conflit israélo-palestinien pour lequel des actions et positions communes ont été prises ; la CEE est également impliquée dans les pourparlers de paix consécutifs à la révolution sandiniste de 1979, ou encore dans le soutien à l'abolition de l'apartheid en Afrique du Sud.

¹³ *Rapport sur la coopération politique européenne (Londres le 13 octobre 1981)*, Ministres des Affaires étrangères des Dix, Bulletin des Communautés européennes, Supplément 3/81, Luxembourg, 1982, p. 14.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Acte Unique européen*, J.O.C.E. n° L 169, *op. cit.*

¹⁶ Le traité de Maastricht est signé le 7 février 1992 et entre en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

Privée d'une dimension militaire, la CE essaie d'acquérir grâce à la conjonction de sa puissance économique et commerciale et des moyens diplomatiques – encore faibles – développés au sein de la CPE, une certaine maîtrise de la politique internationale et des questions sécuritaires. Elle aspire de la sorte à disposer de la même influence et force persuasive sur la scène internationale que celle dont jouit l'Alliance – et au travers d'elle, les Etats-Unis – au moyen de sa puissance militaire.

La remise en cause de la théorie traditionnelle de la sécurité

Cela semble remettre en cause la théorie réaliste des relations internationales développée par Hans MORGENTHAU¹⁷, décrivant un monde post-Seconde Guerre mondiale construit autour du concept de pouvoir et plus particulièrement de la puissance militaire comme objectif ultime à atteindre par les Etats. Les tenants du réalisme fondent leur pensée sur l'état de nature dans lequel les hommes interagissent, afin de saisir le comportement des Etats au sein de la sphère des relations internationales.

L'homme est ainsi mû par son désir de pouvoir (*animus dominandi*), désir qui le conduit à vouloir exercer sa domination sur les autres hommes. Dans les relations internationales, la somme de ces *animus dominandi* s'exprime et se manifeste au travers de la politique conduite par les Etats. Ceux-ci constituant les principaux acteurs du système international, s'engagent dans une lutte inévitable et incessante pour la préservation et l'acquisition de la puissance. L'aspect le plus concret de la puissance réside dès lors dans la dimension militaire, principal vecteur d'expression du pouvoir étatique sur la scène internationale¹⁸.

En ce sens, MORGENTHAU réfute l'idée selon laquelle la coopération et la sécurité collective, exercées notamment à travers l'ONU (ou tout autre organisation internationale créée dans ce but), peuvent constituer une alternative crédible à l'utilisation de

¹⁷ Hans J. MORGENTHAU, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York, 1948. Pour une critique du réalisme politique de Hans J. MORGENTHAU, voir notamment Robert KAUFMAN, « Morgenthau's Unrealistic Realism », *Yale Journal of International Affairs*, Vol. 1, n° 2, printemps 2006, pp. 24- 38. Voir également Raymond ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1962 ainsi que Stanley HOFFMANN, « Raymond Aron et la théorie des relations internationales », *Politique étrangère*, 48ème année, n° 4, 1983.

¹⁸ MORGENTHAU ne se limite pas à faire référence à la force militaire en tant que seul élément de définition de la puissance, mais prend également en considération d'autres aspects intangibles de celle-ci.

la force dans les relations internationales¹⁹. La quête de la puissance par les Etats devient l'élément central de ce paradigme des relations internationales et est imputé à l'être humain et à sa nature imparfaite qui le conduit à vouloir dominer les autres.

Il semble toutefois que cette vision « pessimiste » des relations internationales s'essouffle. En effet, il émerge progressivement l'idée selon laquelle l'acquisition de la puissance militaire n'est plus un objectif en soi et que des acteurs non-étatiques tels la CEE, peuvent utiliser leur puissance économique comme vecteur de leur influence sur la scène internationale. Désormais, la puissance économique, financière et commerciale est considérée comme un nouveau facteur déterminant des relations internationales, l'Etat cessant dès lors d'en être le référent principal. La chute de l'Union soviétique et la fin de la Guerre froide confirment cette évolution et rendent nécessaire de dépasser le paradigme du réalisme politique de MORGENTHAU.

Bien que la puissance militaire cesse de constituer l'élément central des relations internationales, elle n'en demeure cependant pas moins une variable essentielle. Le déclin de la théorie réaliste n'implique dès lors pas forcément la désuétude de la puissance militaire. Cela suppose plutôt une évolution des relations internationales avec l'intégration d'autres éléments de définition (éléments psychologiques, l'influence exercée au travers de la culture...). La CEE, organisation à vocation principalement économique, développe ainsi – plus par défaut que par véritable choix – des moyens dits « civils » d'action, à savoir sa puissance commerciale, économique et financière ainsi que des moyens diplomatiques afin de s'imposer sur la scène internationale.

2. La puissance européenne en quête d'identité

C'est dans le contexte mouvementé de la Guerre froide que s'inscrit le débat sur la puissance européenne et sur sa dimension civile et/ou militaire. L'intérêt pour les européens réside dans le besoin de légitimer l'action extérieure de la CE sur la scène internationale autrement que par la projection de la puissance militaire qui lui fait défaut. Si l'échec de la CED, l'inefficacité de l'UEO et le manque de conviction de la CPE semblent reléguer la CE à une position d'observatrice, les débâcles militaires subies par l'hyperpuissance américaine

¹⁹ Robert KAUFMAN, « Morgenthau's Unrealistic Realism », *op. cit.*, p. 27.

dans le Sud-est asiatique²⁰ laissent néanmoins présager le déclin de la force coercitive²¹ comme seul vecteur de puissance.

D'un réalisme irréaliste à une dimension civile du concept de puissance

La dissuasion nucléaire, l'incessante mondialisation et l'importance croissante prise par les échanges commerciaux, rendent progressivement obsolète l'utilisation de la puissance militaire en tant qu'instrument d'une politique extérieure efficace. L'acquisition de la force militaire et l'utilisation de tels instruments n'est donc pas une fin en soi et ne permet plus d'expliquer le système international tel qu'il évolue dans l'après-Guerre froide.

Selon Hanns W. MAULL, il semble en effet que « *la dynamique des relations internationales [bascule] de la sphère politico-militaire au développement de l'économie et du social* »²². Cela implique l'évolution d'une conception classique du pouvoir vers un nouveau modèle de puissance internationale, caractérisé par l'utilisation prioritaire de moyens civils, principalement économiques, lors de crises internationales. En d'autres termes, MAULL suggère que le « *“hard” power, la capacité de commander les autres, est progressivement remplacé par le “soft” power, la persuasion* »²³. Concrètement, cela suppose que le degré d'influence que peut espérer exercer un acteur global dans le monde, repose de moins en moins sur sa puissance militaire et de plus en plus sur l'emploi d'instruments civils d'action, aussi bien économiques que diplomatiques.

Cette évolution de la conception des relations internationales sert les intérêts de la CE, considérée par François DUCHÊNE comme un « *groupe civil de pays, doté d'une puissance économique importante et d'une force armée relativement faible* »²⁴, cherchant à acquérir de l'influence sur les questions sécuritaires. Une telle transformation du système international suppose alors le développement d'une nouvelle forme de pouvoir que MAULL

²⁰ Guerre de Corée (1950-1953) et guerre du Viêt Nam (1959-1975).

²¹ Hedley BULL, « Civilian Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, n° 2, décembre 1982, p. 150.

²² Hanns W. MAULL, « Germany and Japan : The New Civilian Powers », *Foreign Affairs*, Vol. 69, n° 5, hiver 1990-91, p. 92 : « *the dynamics of international relations have shifted from the military-political sphere to economic and social developments* ».

²³ *Ibid.* : « *“hard” power, the ability to command others, is increasingly being replaced by “soft” (persuasive) power* ».

²⁴ François DUCHÊNE, « The European Community and the Uncertainties of Interdependence », in Max KOHNSTAMM et Wolfgang HAGER (dir.), *A Nation Writ Large ? Foreign-Policy Problems before the European Community*, MacMillan, Londres, 1973, p. 19 : « *civilian group of countries long on economic power and relatively short on armed force* ».

caractérise de « puissance civile », et qu'il fait reposer sur trois points : la nécessité de la coopération internationale ; l'utilisation d'outils non-militaires, principalement économiques, dans la poursuite de ses objectifs ; le développement de structures supranationales²⁵. Sans pour autant clairement donner une définition de ce que constitue une puissance civile, il en décrit les caractéristiques les plus importantes.

Ce nouveau concept de puissance dans les relations internationales semble alors augurer un nouvel ordre mondial, construit sur des valeurs et principes tels que la solidarité et la tolérance, garantis par une coopération internationale et une gestion collective, voire coopérative des problèmes sécuritaires. Dès lors, l'utilisation prioritaire de moyens non-coercitifs – essentiellement économiques et diplomatico-stratégiques – ainsi que la coopération interétatique, pourraient rendre la puissance militaire définitivement obsolète.

Selon MAULL, le processus de « civilisation » des relations internationales a déjà commencé, soutenu notamment par le développement de structures supranationales et un ensemble de valeurs²⁶ capables de rendre effective la coopération internationale. Pour autant, cela n'implique pas que la puissance civile n'est pas conciliable avec la possession et l'utilisation d'instruments militaires. C'est ainsi que MAULL défend dès le milieu des années 1990²⁷ l'idée selon laquelle une puissance civile peut disposer d'outils militaires. Leur utilisation doit toutefois être secondaire par rapport aux instruments civils mis en place dans le cadre de la gestion internationale des crises²⁸ et non pas constituer une alternative à ceux-ci.

DUCHÊNE est le premier à élaborer, dans les années 1970, un concept spécifiquement européen de la puissance civile. Il suggère que la CE, acteur économique émergent et démilitarisé, exerce une puissance civile à travers sa politique économique et commerciale et grâce à la diffusion de standards démocratiques²⁹. Dans l'interprétation qu'il donne de ce qui caractérise, selon lui, une puissance civile, celui-ci met l'accent essentiellement sur les *moyens* mis en œuvre ainsi que sur les *objectifs* à atteindre.

²⁵ Hanns W. MAULL, « Germany and Japan : The New Civilian Powers », *op. cit.*, pp. 92-93 : « a) the acceptance of the necessity of cooperation with other in the pursuit of international objectives ; b) the concentration on non-military, primarily economic means to secure national goals, with military power left as a residual instrument serving essentially to safeguard other means of international interaction; and c) a willingness to develop supranational structures to address critical issues of international management ».

²⁶ *Ibid.*, p. 106.

²⁷ L'évolution de la pensée de MAULL admettant la possibilité pour une puissance civile de détenir également des instruments militaires a lieu alors que l'UE a lancé en 1992 sa PESC et intervient dans les Balkans au cœur du conflit yougoslave.

²⁸ Hanns W. MAULL et Knut KIRSTE, « Zivilmacht und Rollentheorie », *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 3, n° 2, 1996, pp. 302-304.

²⁹ François DUCHÊNE, « The European Community and the Uncertainties of Interdependence », *op. cit.*, p. 20.

DUCHÊNE défend ainsi l'idée selon laquelle la CE œuvre efficacement pour la stabilité internationale à travers l'utilisation de moyens économiques et diplomatiques et non militaires. Dès le début des années 1970, alors que les deux superpuissances se trouvent dans une phase de « détente » de leurs relations, DUCHÊNE affirme que la CE pourrait constituer « [...] *l'exemple d'une nouvelle étape dans la civilisation politique* [...] »³⁰. Selon lui, l'impasse dans laquelle se trouve la CE au regard notamment de la dissuasion nucléaire, « [...] [dévalue] *la puissance purement militaire et [donne] une plus grande portée aux formes civiles d'influence et d'action. L'une d'elles, et peut-être la plus importante, est d'ordre économique* [...] »³¹.

La première crise pétrolière internationale de 1973 illustre parfaitement les propos de DUCHÊNE, mettant en avant l'importance croissante de l'économie dans le système politique international au détriment de la puissance militaire. Cela est confirmé par la forte concurrence économique entre les Etats-Unis et la CE, ainsi que par une mondialisation accrue favorisant les échanges commerciaux. De même, bien que le lancement de la CPE en 1970 laisse présager le développement d'une politique étrangère commune donnant une plus grande cohérence à l'action communautaire, dans les faits, les actions diplomatiques européennes demeurent limitées par rapport aux instruments économiques.

La logique de la puissance civile de la CE réside donc selon DUCHÊNE dans l'internationalisation croissante des relations interétatiques et dans l'interdépendance économique qui en résulte, impliquant la désuétude progressive du militaire. Dès lors, la CE « *aurait une chance de démontrer l'influence qui peut être exercée par une large coopérative politique, formée pour manier essentiellement des formes civiles de pouvoir* »³². A ce titre, DUCHÊNE considère que si les pays européens ne développent pas de force militaire, ce n'est pas par défaut, mais par réelle conviction : « *la Communauté européenne ne pourra tirer le meilleur parti de ses opportunités que si elle demeure fidèle à ses caractéristiques profondes. Il s'agit principalement : des objectifs et moyens civils, et d'un sens inné de l'action collective, qui exprime à son tour, bien qu'imparfaitement, les valeurs sociales d'égalité, de justice et de tolérance* »³³. Les échecs successifs dans la construction d'une

³⁰ Ibid., p. 19 : « [...] *the exemplar of a new stage in political civilization* [...] ».

³¹ Ibid., p. 19 : « [...] *has devalued purely military power and has given much more scope to the civilian forms of influence and action. One of these, and perhaps the most important, is economic* [...] ».

³² Ibid., p. 19 : « [...] *would have a chance to demonstrate the influence which can be wielded by a large political cooperative formed to exert essentially civilian forms of power.* ».

³³ Ibid., p. 20 : « *The European Community will only make the most of its opportunities if it remains true to its inner characteristics. These are primarily: civilian ends and means, and a built-in sense of collective action, which in turn express, however imperfectly, social values of equality, justice and tolerance.* ».

dimension européenne de la défense, couplés à la place sans cesse grandissante prise par la sphère économique dans la conduite des relations internationales, ainsi que l'importance croissante de la coopération interétatique, semblent effectivement catégoriser la CE en tant que puissance exerçant des formes civiles d'action.

Christopher HILL isole, quant à lui, deux concepts exprimant chacun – de manière toutefois imparfaite et incomplète – l'approche européenne des relations internationales : le « *modèle d'union puissance* » (« *power bloc model* »)³⁴ et le « *modèle de puissance civile* » (« *civilian power model* »)³⁵. En ce qui concerne le « *modèle d'union puissance* », HILL considère que la CE fait un « *“usage” politique de [s]a puissance économique* »³⁶, en imposant sa puissance économique en tant que levier d'action³⁷ vis-à-vis des pays tiers, afin d'atteindre ses objectifs de politique étrangère. En d'autres termes, la CE exercerait sa puissance au moyen d'instruments plus traditionnels, tels que les mesures restrictives – sous la forme de sanctions économiques, commerciales, financières ou diplomatiques³⁸ – ou les menaces de telles sanctions, dans le but de servir ses intérêts propres. Ce modèle exclut dès lors l'utilisation de la puissance militaire en tant qu'instrument d'exercice de la politique étrangère.

Le « *modèle de puissance civile* » se fonde sur l'utilisation de la persuasion et de la négociation comme formes civiles d'action, s'inspirant largement de la notion de puissance civile développée par DUCHÊNE. Selon HILL, le « *modèle de puissance civile* » met ainsi « [...] *l'accent sur la persuasion [...] ; l'utilisation de multiples voies et modes de discussion [...] ; et la volonté relative d'envisager la diplomatie ouverte [...]* »³⁹. Selon cet auteur, ce modèle est celui qui correspond le mieux à l'approche adoptée par la CE dans la conduite de

³⁴ Christopher HILL, « European Foreign Policy : Power Bloc, Civilian Model - or Flop ? », in Reinhardt RUMMEL (dir.), *The Evolution of an International Actor : Western Europe's new assertiveness*, Westview Press, Boulder, 1990, p. 34. Le terme d'« union » doit ici être compris comme étant un « *groupement de pays réunis par un intérêt ou un but commun* » (« *grouping of countries combined by a common interest or aim* »), *ibid.*, p. 35.

³⁵ *Ibid.*, p. 41.

³⁶ *Ibid.*, p. 36 : « [...] *political “uses” of economic strength [...]* ».

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Les sanctions économiques constituent principalement des embargos sur les armes et les matériels de guerre et assimilés ; les sanctions commerciales peuvent être des restrictions aux importations ; les sanctions financières peuvent prendre la forme de gel des avoirs bancaires, comme cela est le cas par exemple concernant les personnes suspectées de terrorisme ; les sanctions diplomatiques peuvent impliquer au plus haut niveau la fin des relations entre Etats, impliquant notamment le refus d'entrée sur le territoire.

³⁹ Christopher HILL, « European Foreign Policy : Power Bloc, Civilian Model - or Flop ? », *op. cit.*, p. 44 : « [...] *the emphasis on persuasion [...] ; the use of multiple avenues and forms of discussions [...] ; and the relative willingness to envisage open diplomacy [...]* ».

sa politique étrangère⁴⁰. Dès lors, HILL considère que la capacité à influencer et à persuader les autres acteurs du système international, devient la voie privilégiée pour la CE d'exercer sa puissance civile. Il insiste ainsi essentiellement sur l'importance des moyens diplomatiques dans la panoplie des instruments utilisés par un acteur exerçant une telle puissance. Il remarque d'ailleurs dès le début des années 1980, que les pays d'Europe occidentale ont une tendance naturelle à privilégier « [...] *les instruments diplomatiques plutôt que ceux coercitifs, le rôle central de la médiation dans la résolution des conflits, l'importance de solutions économiques de long-terme aux problèmes politiques* [...] »⁴¹.

Toutefois, l'utilisation exclusive de l'un de ces deux modèles n'exprime que de façon imparfaite l'approche adoptée par la CE dans la conduite de ses relations internationales. En effet, la CE utilise aussi bien le levier de sa puissance économique – imposition de sanctions, menaces de sanctions, promesses d'aide économique – que la négociation ou la persuasion – impliquant également l'utilisation d'instruments économiques et diplomatiques – afin de parvenir à ses objectifs politiques. La CE n'est dès lors pas une « puissance civile » pure au sens de HILL.

De plus, il demeure délicat de déterminer quand un acteur agit en tant qu'« union puissance » ou en tant que « puissance civile » : en effet, comment distinguer entre ce qui est imposé et ce qui est négocié ? Ce qui permet de déterminer le type de puissance de cet acteur, est la façon dont il met en œuvre les instruments qui sont à sa disposition et non pas les instruments eux-mêmes. Il est dès lors plus pertinent de considérer que la CE se trouve à la croisée de ces deux concepts, lesquels rejettent en bloc l'utilisation de moyens militaires. Dès lors, l'exercice de la puissance civile européenne combinerait la force persuasive de la CE, ainsi que le levier de sa puissance économique-commerciale-financière.

Du « soft power » à la puissance civile

Joseph NYE se distingue en opérant une distinction plus subtile encore entre persuasion et attraction. Il différencie respectivement la puissance de commander (« *command*

⁴⁰ *Ibid.*, p. 54.

⁴¹ Christopher HILL, « National Interests - The Insurmountable Obstacles ? », in Christopher HILL (dir.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Allen & Unwin, Londres, 1983, p. 200 : « [...] *diplomatic rather than coercive instruments, the centrality of mediation in conflict resolution, the importance of long-term economic solutions to political problems* [...] ».

power »⁴²) – qui est le comportement d'un acteur exerçant le « *hard power* » (« puissance dure ») – du pouvoir d'attraction ou de séduction, qu'il appelle puissance douce (« *soft power* »⁴³). Selon lui, « *un pays peut obtenir les résultats qu'il veut dans la politique mondiale car d'autres pays – admirant ses valeurs, imitant son exemple, aspirant à son niveau de prospérité et d'ouverture – veulent le suivre. En ce sens, il est également important d'établir un agenda et d'attirer d'autres [pays] dans la politique mondiale, et non seulement de les forcer à changer en les menaçant par la force militaire ou [au moyen] de sanctions économiques. Cette puissance douce – le fait d'amener les autres à vouloir les résultats que vous voulez – coopte les gens plutôt que ne les contraint. La puissance douce repose sur la capacité de façonner les préférences des autres.* »⁴⁴.

Il distingue ainsi d'un côté la puissance de commander qui inclut aussi bien la coercition militaire (utilisation de la force) que la contrainte – sanctions ou menaces de sanctions économiques, commerciales ou financières, mais aussi imposition de conditions – et la persuasion (récompenses) comme moyens d'atteindre ses objectifs ; et de l'autre, la puissance douce, impliquant principalement un pouvoir d'attraction⁴⁵ – le pouvoir d'attraction/séduction d'un pays reposant sur trois types de ressources : sa culture, ses valeurs politiques et sa politique étrangère⁴⁶.

La distinction ainsi opérée par NYE est cependant délicate à établir dans l'absolu. En effet, comment déterminer quand s'arrête la coercition et quand commence la persuasion ou encore quand est abordée la phase d'attraction/séduction ? L'exercice par un Etat de ce qu'il pense être un pouvoir de persuasion (récompense) peut s'apparenter pour un autre Etat à l'exercice d'un pouvoir coercitif (sanction). De la même manière, un Etat peut considérer

⁴² Joseph S. NYE, « Soft Power », *Foreign Policy*, 20ème anniversaire, n° 80, automne 1990, p. 166.

⁴³ NYE fait pour la première fois référence au concept de « *soft power* » dans son livre : Joseph S. NYE, *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York, 1990. Voir également Joseph S. NYE, « Soft Power », *op. cit.*, p. 166. NYE conceptualise ce terme à partir de la réflexion faite par Peter BACHRACH et Morton S. BARATZ sur la notion de « *second visage de la puissance* » (« *second face of power* »). Voir à ce sujet : Peter BACHRACH et Morton S. BARATZ, « Two Faces of Power », *The American Political Science Review*, Vol. 56, n° 4, décembre 1962. Voir aussi : Peter BACHRACH et Morton S. BARATZ, « Decisions and Nondecisions : An Analytical Framework », *American Political Science Review*, Vol. 57, n° 3, septembre 1963.

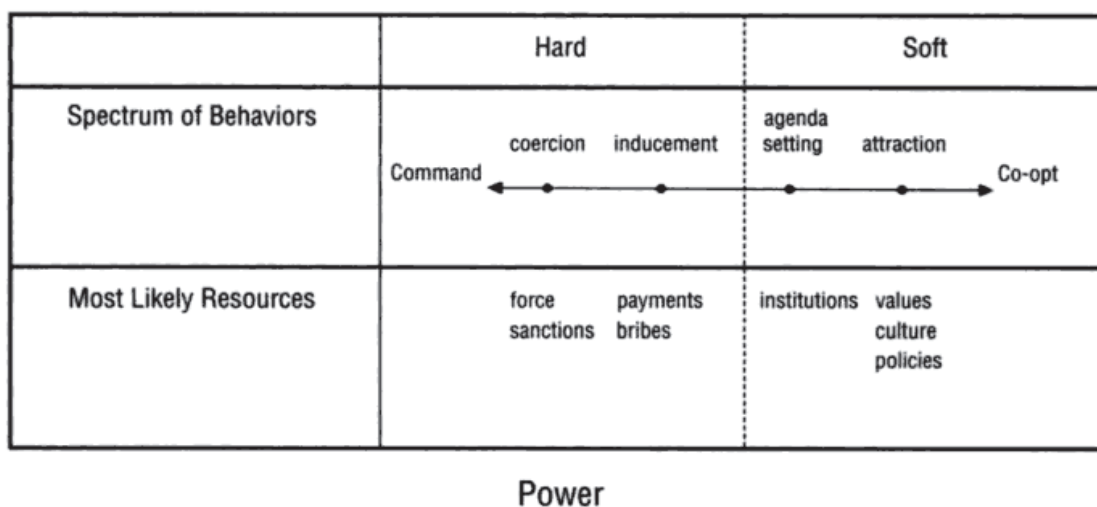
⁴⁴ Joseph S. NYE, *Soft Power : The Means To Success In World Politics*, Public Affairs, New York, 2004, p. 5 : « *A country may obtain the outcomes it wants in world politics because other countries – admiring its values, emulating its example, aspiring to its level of prosperity and openness – want to follow it. In this sense, it is also important to set the agenda and attract others in world politics, and not only to force them to change by threatening military force or economic sanctions. This soft power – getting others to want the outcomes that you want – co-opts people rather than coerces them. Soft power rests on the ability to shape the preferences of others.* ».

⁴⁵ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 11 et ss.

exercer un pouvoir d'attraction, tandis que l'Etat « séduit » peut percevoir cela comme étant de la persuasion ou même dans certains cas de la coercition. Cela dépend de plusieurs facteurs, tels que leurs relations, leur importance en termes de puissance, ainsi que leur aura respective sur la scène internationale.

Pareillement, un pays peut aussi bien disposer principalement d'un pouvoir d'attraction/séduction vis-à-vis des pays tiers, qu'exercer grâce à l'éventail de ses instruments de politique étrangère, un comportement coercitif et/ou persuasif⁴⁷. Tel est le cas de la CE qui n'exerce pas seulement une « puissance douce ». Elle utilise en effet et de plus en plus des instruments issus de ce que NYE nomme « la puissance de commander » afin de contraindre ou de persuader des Etats tiers d'agir de telle ou telle façon. NYE reconnaît à ce titre que la distinction qu'il établit est imparfaite⁴⁸. Aussi, bien que la distinction opérée entre le pouvoir de persuasion et d'attraction – qui est essentiellement une différence de degré et non pas de nature – ne suffit pas à caractériser la façon dont la CE agit, la distinction faite entre la coercition pure et la puissance « douce » permet de mieux appréhender la voie choisie par la CE.



Source : Joseph S. NYE, *Soft Power : The Means To Success In World Politics*, Public Affairs, New York, 2004, p. 8.

Jusqu'ici, l'accent porte essentiellement sur les moyens civils d'action – économiques et diplomatiques – ainsi que sur le comportement – persuasion, attraction – adoptés par la CE afin de déterminer si celle-ci exerce une puissance de nature civile dans le cadre de sa politique étrangère. Or, il convient également de relever que les objectifs

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 7-8.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 7.

poursuivis sont tout aussi importants pour la définition d'une puissance civile que les moyens qui sont utilisés pour les atteindre.

Il est ainsi intéressant de reprendre la distinction établie par Arnold WOLFERS entre ce qu'il appelle « *buts de milieu* »⁴⁹ et « *buts de possession* »⁵⁰ afin de déterminer ce que représente un objectif civil. Les premiers sont des objectifs qui visent à façonner l'environnement international dans lequel un acteur interagit – promotion de la paix et de l'Etat de droit, de la coopération internationale⁵¹, défense de valeurs telles que l'égalité, la justice et la tolérance⁵² – tandis que les seconds sont consacrés à la poursuite d'intérêts nationaux – possessions territoriales, tarifs préférentiels⁵³.

WOLFERS précise que les buts de milieu peuvent également constituer un moyen ou encore une étape dans la direction de buts de possession⁵⁴. Cela implique que les objectifs civils sont des objectifs dont la réalisation ne bénéficie pas uniquement à un seul acteur des relations internationales mais dépasse les simples frontières nationales⁵⁵.

Il ressort ainsi des analyses présentées que la puissance militaire n'est désormais plus aussi déterminante qu'auparavant dans la conduite de la politique étrangère d'un acteur des relations internationales. La non-utilisation de moyens militaires est d'ailleurs un critère déterminant utilisé par l'ensemble de ces auteurs dans leur description de l'exercice d'une puissance civile. Ce qualificatif de puissance civile demeure encore aujourd'hui, comme le rappelle Karen E. SMITH qui en définit un idéal-type, combinant quatre éléments issus des analyses précédentes : « *une puissance civile est un acteur qui utilise des [1] moyens civils de [2] persuasion dans la [3] poursuite d'objectifs civils et dont le processus d'établissement de la politique étrangère est sujet à un [4] contrôle démocratique ou à un examen public minutieux* »⁵⁶. Il aurait pu être ajouté à cette définition un dernier élément, celui de l'action collective – bien que dans le cas de la CE/UE cela n'est pas nécessaire puisqu'elle agit

⁴⁹ Arnold WOLFERS, *Discord and collaboration: essays on international politics*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1962, p. 73 : « *milieu goals* ».

⁵⁰ *Ibid.* : « *possession goals* ».

⁵¹ Hanns W. MAULL, « Germany and Japan : The New Civilian Powers », *op. cit.*, pp. 92-93.

⁵² François DUCHÊNE, « The European Community and the Uncertainties of Interdependence », *op. cit.*, p. 20.

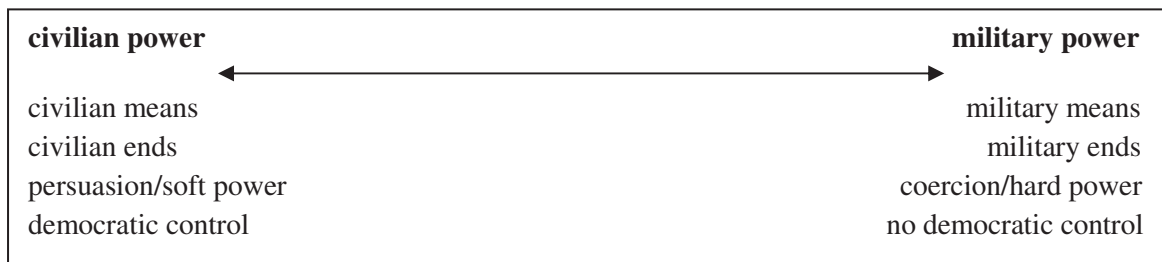
⁵³ Arnold WOLFERS, *Discord and collaboration: essays on international politics*, *op. cit.*, p. 74.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Karen E. SMITH, « Beyond the civilian power EU debate », *Politique européenne*, Vol. 3, n° 17, automne 2005, pp. 68-69 : « [...] *a civilian power is an actor which uses civilian means for persuasion, to pursue civilian ends, and whose foreign policy-making process is subject to democratic control or public scrutiny.* ».

précisément dans ce cadre. Karen E. SMITH oppose cet idéal-type à celui de la puissance militaire comme représenté dans le *continuum* ci-dessous.



Source : Karen E. SMITH, « Beyond the civilian power EU debate », *op. cit.*, p. 69.

Il convient ainsi de se demander si l'UE peut encore être considérée comme une puissance civile, alors que les années 1990 prouvent que l'UE est à la recherche d'un concept européen de défense incluant une dimension militaire. Quelle est la limite qui permet de considérer qu'un acteur exerce une puissance civile ? Afin d'être considéré comme telle, un acteur doit-il réunir tous les éléments énoncés dans la définition donnée par SMITH ou seulement certains d'entre eux ? Comment s'assurer que la puissance économique de la CE/UE est compatible avec le développement d'une dimension politico-stratégique de son action extérieure ? Telles sont les questions auxquelles il convient de trouver une réponse afin de comprendre le cheminement chaotique de la PESC et déterminer *in fine* quelle direction celle-ci emprunte.

B. *L'UE face aux nouveaux défis de la sécurité internationale*

1. Les limites de la dimension économique de la puissance européenne

Face au nouvel ordre mondial en construction, la CE saisie toute l'importance d'intervenir dans son « étranger proche ». Alors qu'il est encore trop tôt pour qu'elle envisage de conduire des missions de gestion des crises – comme celles qu'elle déploie avec succès sous la bannière de la PESD depuis 2003 – elle développe néanmoins la dimension économique de sa puissance civile. Ses moyens économiques d'action constituent un élément

déterminant de son action extérieure, lui permettant d'exercer son influence sur la scène internationale bien que le militaire lui fasse défaut.

La stratégie de préadhésion dans le cadre de l'action extérieure de la CE

En cette période de défaillances étatiques et d'espérances de renouveau démocratique, les moyens financiers, économiques et commerciaux à sa disposition constituent de véritables leviers de négociation. L'aide financière attribuée par la CEE permet de faciliter la restructuration économique et politique de ces Etats et vise à pacifier la région, afin d'éviter un effet de contagion des problèmes. Ce comportement correspond à la rationalité d'un acteur stratégique poursuivant des « buts de milieu ».

D'emblée, la CE déploie un ensemble de moyens non-militaires principalement économiques, dans le but de créer les conditions nécessaires pour stabiliser la région des Balkans en proie à une crise aussi bien politique que sociale et économique. Afin de déterminer dans quelle mesure la CE développe sa puissance civile dans sa proximité géographique, il convient de s'attarder sur les *moyens civils* utilisés, ainsi que sur les *objectifs civils* affichés de sa politique étrangère européenne.

En ce qui concerne les moyens civils utilisés, la CEE procède dans un premier temps à la conclusion d'accords de coopération commerciale et économique avec plusieurs Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), dont la Hongrie (1988), la Pologne (1989), la Bulgarie et la Roumanie (1990). Ces accords évoluent par la suite en des accords d'association⁵⁷ permettant de faciliter le commerce et les échanges avec ces Etats et de nouer progressivement un dialogue politique avec ceux-ci. Ces accords permettent dans un second temps à ces pays d'accéder à des programmes d'aides spécifiques mis en place par la CEE, tel le programme PHARE⁵⁸.

Ce programme constitue un exemple idoine de la dimension économique que revêt l'action de l'UE. Initialement destiné à aider deux Républiques naissantes, la Hongrie et

⁵⁷ Signés le 16 décembre 1991 par la Pologne et la Hongrie, le 1^{er} février 1993 par la Roumanie, le 8 mars 1993 par la Bulgarie, le 4 octobre 1993 par la Slovaquie et la République Tchèque.

⁵⁸ PHARE : Pologne-Hongrie : Assistance à la Restructuration des Economies.

la Pologne⁵⁹, à restructurer leurs économies respectives, ce programme d'aide économique s'élargit progressivement à l'ensemble des PECO. Il permet de fournir à l'ensemble de ces Etats nouvellement formés une aide financière dans le but de favoriser l'essor d'une économie de marché compétitive à l'échelle internationale.

En même temps, la dissolution de l'Union soviétique conduit les anciens Etats satellites à vouloir rapidement se repositionner sur l'échiquier international en envisageant leur adhésion à l'UE. Conscients des valeurs communes existantes entre les Etats membres de l'UE et les PECO, ainsi que de l'importance d'un environnement sécuritaire international pacifié, les dirigeants européens soutiennent ces pays afin de faciliter leur insertion dans une économie de marché. Les européens demeurent toutefois lucides face à la situation politico-économique et sociale de ces nouveaux pays au lendemain de la chute du géant soviétique⁶⁰.

PHARE devient dès lors, à l'occasion du Conseil européen d'Essen de décembre 1994, l'instrument financier essentiel de la stratégie de préadhésion⁶¹ mise en place pour les PECO lors du Conseil européen de Copenhague⁶². Tandis que PHARE se concentre spécifiquement sur la remise en état des structures économiques de ces Etats, la stratégie de préadhésion se consacre plus généralement à assurer la compatibilité de leurs structures politiques au modèle de gouvernance de l'UE.

Les moyens civils d'action, principalement économiques, tels qu'identifiés initialement par DUCHÊNE et MAULL puis synthétisés par SMITH, constituent dans ce cadre une variable déterminante de la puissance civile européenne. A ce titre, les instruments mis en place par la CEE – les accords de coopération et l'aide économique – sont un parfait exemple de la dimension civile que revêt la puissance européenne.

Dans un premier temps, la CEE déploie un éventail de moyens économiques afin d'assister les PECO dans cette phase de transition – qui s'avère finalement être une phase de construction. Il s'agit là de la première expression post-Guerre froide de la puissance civile de la CEE qui tente de trouver des solutions de long-terme n'impliquant pas l'utilisation de moyens militaires. Dans un second temps, cette aide économique fournie devient partie

⁵⁹ *Règlement (CEE) n° 3906/89 du 18 décembre 1989 relatif à l'aide économique en faveur de la Hongrie et de la République populaire de Pologne*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 375, 23 décembre 1989.

⁶⁰ *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993*, Conseil européen, Copenhague, 21 et 22 juin 1993, p. 24.

⁶¹ *Conclusions de la Présidence du Conseil européen des 9 et 10 décembre 1994*, Conseil européen, Essen, 9 et 10 décembre 1994, (Annexe IV, Rapport du Conseil au Conseil européen (Essen) sur la stratégie de préparation de l'adhésion des PECO associés), p. 23. Disponible sur http://www.senat.fr/europe/essen_1994.pdf, (consulté le 05/08/10).

⁶² *Conclusions de la Présidence*, op. cit., p. 25. Disponible sur http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/ec/72922.pdf, (consulté le 05/08/10).

intégrante d'une stratégie visant à préparer les PECO à adhérer à terme à l'UE. Afin que ces derniers soient éligibles à l'adhésion, l'UE « *requiert* »⁶³ de leur part qu'ils satisfassent à certaines conditions, définies lors du Conseil européen de Copenhague en décembre 1993 sous l'appellation de « critères de Copenhague »⁶⁴. Ceux-ci incluent notamment l'existence d'institutions stables ainsi que d'un système démocratique viable, le respect des obligations découlant des traités fondateurs ainsi qu'une économie de marché compétitive⁶⁵.

L'initiative PHARE, ainsi que les accords de coopération commerciale et économique, puis les accords d'association permettent de mettre en selle ces pays en détresse. En leur fournissant un soutien financier stable, ces programmes d'aide visent à leur permettre à terme, d'« *assumer les responsabilités d'un Etat membre* »⁶⁶. A travers cette conditionnalité politique et économique, se trouve l'expression de la puissance civile européenne.

En termes d'objectifs, il apparaît très clairement que la politique étrangère européenne a pour but d'assister les PECO dans la mise en place de nouvelles structures afin de pacifier la région, de restaurer un équilibre durable et d'établir une stabilité de long terme. En reprenant la distinction établie par WOLFERS, il s'agit de buts de milieu, c'est-à-dire d'objectifs civils dont l'accomplissement bénéficie à tous les acteurs du système international et non à un seul acteur.

En effet, si l'aide fournie pour la reconstruction des infrastructures politiques, économiques et sociales ne profite pas de manière directe à la CEE – comme cela serait le cas s'il s'agissait de buts de possession – cette dernière jouit néanmoins d'un environnement pacifié et stable. Or, un environnement sécurisé et stabilisé est essentiel afin de favoriser la poursuite de ses activités de coopération économique et commerciale. Dès lors, en aidant ces pays à restaurer leur économie ainsi que leur système politique, la CE vise à contenir les violences dues à l'instabilité causée par l'effondrement du bloc soviétique et ainsi éviter une

⁶³ Il s'agit là du terme exact utilisé dans les Conclusions de la Présidence danoise lorsqu'il est fait référence aux critères de Copenhague. L'utilisation de ce terme met l'accent sur la subtilité qui existe entre imposer et demander.

⁶⁴ Ces critères constituent l'ensemble des éléments que les pays candidats doivent respecter afin d'accéder à l'UE. Ils sont au nombre de trois : critère politique, impliquant l'existence d'institutions stables respectant les principes et valeurs fondamentaux de l'UE (démocratie, Etat de droits, droit de l'homme, respect et protection des minorités) ; critère économique, supposant que l'économie de marché est stable et viable, de sorte à pouvoir s'intégrer au sein de l'UE et être capable de faire face aux pressions concurrentielles ; critère de l'acquis communautaire, lequel consiste à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire. Pour plus d'informations, se référer notamment au site web officiel de l'UE et notamment au lien suivant : http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_fr.htm (consulté le 21/01/2015).

⁶⁵ *Conclusions de la Présidence, op. cit.*, p. 25.

⁶⁶ *Conclusions de la Présidence, op. cit.*, p. 23.

éventuelle « contagion » de ces problèmes. Tels que présentés, ces buts de milieu correspondent à la poursuite par la CEE de buts de possession (*i.e.* les accords de coopération économique et commerciale).

La CEE change ainsi les règles du jeu et s'impose sur la scène internationale grâce à ses moyens civils d'action, donnant toute son actualité au concept de puissance civile. Elle exerce à ce titre un grand pouvoir d'attraction vis-à-vis des PECO qui aspirent, à terme, à adhérer à la CEE. Dans l'ensemble, la politique étrangère européenne ainsi conduite confirme l'importance grandissante prise par le domaine économique par rapport aux moyens militaires dans la contribution de la CEE à la gestion des crises internationales. Cette approche « civile » des relations internationales rend compte de l'incapacité de la puissance militaire à imposer, à elle seule, une stabilité de long-terme ainsi qu'un équilibre durable qui serait favorable à l'ensemble de la communauté internationale.

Conférer une dimension stratégique à l'action extérieure de l'UE

C'est dans ce cadre que la puissance civile de la CEE prend toute son ampleur. Le soutien financier fourni a pour objectif de revitaliser l'économie de ces pays tout en leur fournissant les conditions structurelles nécessaires afin de rendre les institutions étatiques conformes aux exigences démocratiques d'un Etat de droit, condition nécessaire pour envisager l'adhésion de ces pays à la CE.

La politique d'aide économique de la CE ne suffit toutefois pas, à elle seule, à faire de cette dernière un acteur de poids sur la scène internationale. En effet, dès le début des années 1990, les européens saisissent qu'afin de permettre la résolution durable de ces problèmes sécuritaires, il leur faut également développer la dimension politico-stratégique et sécuritaire de leur action extérieure. La CPE n'étant qu'un cadre informel de coopération politique, il manque à l'UE une véritable dimension politico-stratégique qui complète la puissance économique de l'UE. En effet, bien que l'aide économique fournie à ces pays dévastés par la centralisation étatique soviétique soit bénéfique, elle ne suffit cependant pas à résoudre tous les problèmes structurels que rencontrent ces pays, d'autres instruments étant également nécessaires afin d'y remédier. La CE doit en effet être en mesure d'intégrer dans le cadre de ses relations extérieures une dimension plus politico-stratégique, complémentaire des

actions économiques qu'elle entreprend par la voie communautaire (conditionnalité politique de l'aide économique, *i.e.* le respect des droits de l'homme, la promotion de l'Etat de droit).

Cela est d'autant plus vrai que le succès du programme PHARE est surtout imputable à la volonté de ces pays de clore un chapitre de leur histoire et de s'engager dans la pacification de leurs relations et dans la restructuration de leur économie dévastée. Souvent comparé au plan Marshall, le soutien fournit par l'Union à ces pays en crise n'égale aucunement l'influence des Etats-Unis sur les Etats européens ayant bénéficié de cette aide. Le rôle de la CEE se limite ainsi initialement dans une large mesure à enregistrer la volonté de ces Etats de stabiliser la région et de s'engager dans la voie de la reconstruction en leur fournissant les structures adéquates afin d'y parvenir.

La CE se trouve dès lors dans une impasse : bien qu'occupant la deuxième place dans l'économie mondiale, elle ne parvient pas à constituer une puissance politique influente. Comment est-il possible d'expliquer un tel décalage ? Une puissance économique mondiale ne dispose-t-elle pas par définition d'une influence politique considérable ?

2. Une aphasie initiale face aux nouvelles menaces

La constitution progressive d'un monde de plus en plus globalisé conduit à la mise en place d'un système favorisant des modes de régulation et de gouvernance plus souples, fondés sur la coopération et non plus sur l'imposition de la force. L'effondrement du monde bipolaire confirme la remise en cause de cette lecture « militarisée » des relations internationales, telle qu'établie depuis les Traités de Westphalie de 1648⁶⁷. L'importance croissante prise par l'économie par rapport à la puissance purement militaire, ainsi que le développement d'instances multilatérales et d'autres organisations régionales et supranationales privilégiant la coopération comme forme civile d'action, semblent effectivement reléguer le militaire au passé, confirmant la thèse selon laquelle la CE exerce une puissance civile. Outre l'existence d'instruments de nature économique, la CE requière également la mise en place d'une dimension politico-stratégique, afin d'asseoir sa qualité de puissance civile à part entière.

⁶⁷ HOWORTH Jolyon, « From Security to Defence : the EU as International Actor », in Christopher HILL et Michael SMITH (eds.), *The International Relations of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005 p. 183.

Il est nécessaire d'attendre le traité de Maastricht de février 1992 et les négociations préalables à sa signature pour observer l'institution d'une Communauté européenne qui n'est plus limitée à sa dimension marchande⁶⁸. La disparition de l'adjectif « économique » dans sa dénomination ne suffit cependant pas à combler le vide politique dont sa structure souffre. C'est l'instauration d'un cadre institutionnel unique – l'Union européenne – qui tente de donner à cette association d'Etats souverains la dimension politique qui lui manque. L'interaction inévitable entre le domaine économique et la politique internationale rend une telle évolution nécessaire.

En effet, après quarante ans de mutisme et d'aphasie politique, la CEE se doit de dépasser sa seule dimension d'acteur économique et développer son propre agenda politique, afin de légitimer son action dans cet environnement international nouveau. Dès lors, plusieurs questions se posent : quelle place l'UE souhaite-t-elle occuper dans cette nouvelle configuration mondiale ? Quelle position peut-elle effectivement adopter au regard de la puissance économique et politique qui est la sienne ? Quelles sont les épreuves et quels sont les nouveaux enjeux stratégiques auxquels l'UE doit faire face ? Quels sont les outils les mieux adaptés afin d'adresser ces questions ? Nombreuses sont les variables politico-stratégiques qu'il faut prendre en considération afin de saisir la difficile transition de l'UE vers un monde multipolaire que tout le monde espère, mais pour lequel nul n'est préparé.

Le rapprochement des politiques étrangères des Etats membres ainsi que de leurs paradigmes sécuritaires constitue la première étape de ce long processus de construction européenne. C'est la mise en place de la PESC, deuxième pilier de l'édifice européen⁶⁹, qui permet à l'UE de progressivement « *affirmer son identité sur la scène internationale* »⁷⁰. L'enjeu pour l'UE est de mettre en place une action diplomatique concertée et aboutie ainsi que des moyens d'intervention formels permettant d'agir lors des crises internationales qui

⁶⁸ *Traité sur l'Union européenne*, J.O.C.E. n° C 191, *op. cit.*, Titre II, Article G. L'article G institue une communauté européenne, ne limitant plus la communauté à sa seule dimension économique.

⁶⁹ Depuis le traité de Maastricht de 1992 et jusqu'au traité de Lisbonne de 2007, la structure institutionnelle de l'Union européenne repose sur une architecture à « piliers ». Chaque pilier aborde des champs de compétences différents selon le degré de communautarisation ou de coopération intergouvernementale recherché. Le premier pilier traite des politiques communes qui impliquent un important transfert de compétences des Etats membres à la Communauté, requérant donc le mode de décision communautaire (proposition de la Commission, intervention du Parlement, décision du Conseil de l'UE). Le deuxième pilier traite de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le troisième de la Coopération policière et judiciaire en matière pénale, CPJMP (anciennement Justice et affaires intérieures, JAI). Ces deux derniers piliers relèvent de la méthode intergouvernementale.

⁷⁰ Article B du traité sur l'Union européenne.

émergent dans l'incertitude de l'après-Guerre froide. La question de savoir quels types de moyens doivent être mis en œuvre reste encore en suspens.

Selon Robert KAGAN, la construction européenne semble emprunter la voie « hobbesienne » et si elle est devenue une puissance « kantienne », fondée sur l'utilisation de moyens civils, c'est plus par défaut que par véritable choix⁷¹. En d'autres termes, l'UE aspire inmanquablement à développer sa dimension sécurité ainsi que son volet défense. Cela n'implique pas pour autant que l'UE renonce à sa qualité de puissance civile. Bien au contraire, elle entend continuer à « civiliser » les relations internationales à travers sa dimension sécurité et défense, marquant ainsi l'essor d'une « nouvelle » gestion des crises.

Loin de développer des instruments civils de gestion des crises tels que ceux qu'elle utilise dans le cadre de sa PESD à partir de 2003, l'UE structure néanmoins déjà l'aide économique fournie à ces pays autour des valeurs et principes qu'elle défend. Elle vise ainsi à contenir la diffusion de ces problèmes et éviter que les Etats européens n'en subissent les conséquences politiques, économiques et sociales. La chute du rideau de fer et avec lui l'effondrement d'un système politique centralisé à l'extrême, favorise en effet l'émergence de nouveaux dangers et défis menaçant la stabilité des Etats issus de l'ex-bloc soviétique. Il apparaît donc nécessaire que les européens adaptent leur stratégie sécuritaire afin d'éviter la diffusion de ces menaces.

En effet, à l'affrontement armé de la Seconde Guerre mondiale et à la politique de dissuasion nucléaire qui suit, succède une phase caractérisée par l'émergence de nouveaux dangers et par la réapparition d'anciens conflits teintés de nationalismes meurtriers. La sécurité en Europe n'est plus menacée par un affrontement entre deux superpuissances armées aux conséquences potentiellement dévastatrices, mais par les dangers résultant de la déstabilisation de ses Etats voisins.

Ces enjeux sont d'autant plus complexes à maîtriser que la fin de la Guerre froide laisse la place à un monde plus globalisé, dans lequel les liens d'interdépendance entre Etats favorisent la contagion des problèmes. Aussi disproportionné et inquiétant que soit le conflit idéologique de la période de la Guerre froide, celui-ci a néanmoins l'avantage de fournir un cadre d'analyse simplifié des relations internationales, une logique d'antagonisme manichéenne avec des ennemis bien identifiés.

⁷¹ Helene SJURSEN, « The EU as a “normative” power : how can this be ? », *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, n° 2, Mars 2006, p. 237.

Désormais la donne n'est plus la même : la communauté internationale est inquiétée par la diffusion de menaces causées par la faillite d'un système centralisé à l'extrême pendant près de soixante-dix ans. Il apparaît donc évident que la stabilisation des frontières de l'UE est une priorité, d'autant que ces défis ne répondent pas aux enjeux classiques des relations interétatiques.

Le phénomène de mondialisation accrue qui caractérise la période post-Guerre froide, implique notamment l'apparition de menaces non-militaires qui se diffusent sans limite de territorialité et dont la racine n'est pas toujours clairement identifiée ou identifiable. Le terrorisme international, la criminalité organisée, le trafic de drogues et d'armes, la traite d'être humains, les conflits intraétatiques, les flux migratoires qui en résultent, mais surtout la déliquescence des Etats ainsi que la crise économique ne sont que quelques exemples de ces facteurs d'instabilité qui guettent le continent européen.

Loin de la configuration traditionnelle de la sécurité étatique, ces nouveaux enjeux nécessitent une réflexion approfondie sur la stratégie sécuritaire européenne. L'émergence de forces transnationales, légales et illégales, ainsi que la déterritorialisation des conflits marquent en effet la fin de l'ordre bipolaire qui structure jusqu'en 1989 les relations internationales, inaugurant ainsi un désordre mondial nouveau. Une telle évolution implique que tous les acteurs internationaux, y compris la CEE, doivent s'adapter aux nouvelles données géopolitiques et économiques et incite au développement d'une coopération efficace au sein des structures multilatérales.

Toutes ces menaces modernes sont liées. La crise économique ainsi que la défaillance du système politique centralisé à l'extrême des Etats de l'ex-bloc soviétique, en sont les causes profondes. Dans cette situation aussi fragile qu'instable, il n'est plus question de se rassembler contre un seul ennemi commun – les Etats-Unis ou l'Union soviétique – mais bien d'affronter une multitude de défis sécuritaires qui menacent de l'intérieur la stabilité des pays européens. Qu'il s'agisse de l'éclatement de la Yougoslavie et de ses guerres fratricides ou encore de la prolifération de la criminalité organisée, l'UE est désormais confrontée à sa responsabilité en tant qu'acteur régional majeur.

§2 : Une Politique européenne de Sécurité Commune naissante

Marqués par la conception traditionnelle de la sécurité, les dirigeants européens ont initialement pour réflexe de construire leur union autour d'une communauté de défense, afin de disposer de capacités militaires propres (CED). Après s'être finalement réalisée en tant que puissance économique, l'UE saisit néanmoins toute la nécessité de conférer à sa politique étrangère une dimension politico-stratégique. Celle-ci prend la forme de la Coopération Politique Européenne (CPE)⁷², que le traité de Maastricht transforme par la suite en PESC⁷³.

La PESC doit toutefois faire face à une diversité importante au sein de l'unité européenne, laquelle traduit toute l'ambiguïté aussi bien de sa dimension « sécurité » que de son éventuelle composante « défense ». Bien que lacunaire dans sa rédaction, la PESC suggère, voire confirme, que la période du tout militaire est révolue et que tout acteur désireux de constituer une force majeure dans le domaine sécuritaire, doit disposer d'une dimension stratégique dont les instruments revêtent également une nature civile.

A. Les obstacles à l'avènement d'une sécurité européenne stricto sensu

1. Les motivations initiales de la PESC

Sous l'impulsion du Président français François MITTERAND et du Chancelier allemand Helmut KOHL, la construction d'une Europe politique commence à se dessiner. La politique étrangère et la défense étant traditionnellement des prérogatives régaliennes, leur intergouvernementalisation n'est pas sans soulever des hésitations. Toutefois, l'interaction grandissante entre les domaines économique et politique à l'échelon international ainsi que les conséquences de l'éclatement de la Yougoslavie, conduisent les européens à s'adapter à un milieu international en pleine évolution.

⁷² Forum de consultation politique à caractère informel dans lequel la PESC trouve ses origines les plus profondes. La CPE est institutionnalisée par l'Acte unique européen en février 1986, mais est pratiquée depuis 1976. Voir *supra*.

⁷³ Traité de Maastricht signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993.

Une PESC à visée globale

Dépassant la seule dimension économique de son action stratégique sur la scène internationale, l'UE ambitionne de développer une politique étrangère européenne assortie d'instruments nouveaux permettant de répondre adéquatement aux crises. Celle-ci trouve sa raison d'être dans la volonté de l'UE de contribuer activement à la construction de la paix et de la sécurité internationales aux côtés d'acteurs majeurs de la sécurité, ainsi qu'à la nécessité d'endiguer tout risque de contagion des problèmes sur son territoire. Elle souhaite à travers son action extérieure – laquelle ne se limite pas à ses instruments de nature économique – propager les valeurs et principes de la démocratie, de l'Etat de droit et de droits de l'homme⁷⁴, fondements de son existence. L'UE espère ainsi dépasser son statut de puissance économique et aspire à développer des outils appropriés, afin d'étoffer l'éventail de ses instruments de politique étrangère et ainsi s'imposer sur la scène internationale en tant qu'acteur majeur de la sécurité.

Le développement d'une politique étrangère et de sécurité assortie de l'adjectif « commune » semble, de prime abord, suggérer la volonté de dépasser la simple option de la CPE et d'en faire une politique intégrée au niveau européen⁷⁵. La PESC ainsi entendue ne serait donc pas la simple agrégation des politiques nationales des Etats membres, mais une politique commune européenne à conduire d'une seule voix et d'une seule main sur la scène internationale. A ce titre, l'article J.1 du titre V du Traité sur l'UE est volontairement rédigé de façon extensive, de sorte à permettre à la PESC de couvrir « *tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité* »⁷⁶. La liste des ambitions sécuritaires qui y est dressée fait en effet état d'objectifs de long terme et à visée globale, ne se limitant pas à énoncer la volonté de l'UE d'assurer sa seule sécurité et de préserver ses intérêts. Bien au contraire, elle s'engage aussi dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, affirme vouloir œuvrer pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et prendre des mesures pour le développement de la démocratie et de l'Etat de droit⁷⁷.

⁷⁴ Article J.1 paragraphe 2 alinéa 5 du traité sur l'Union européenne.

⁷⁵ Stephan KEUKELEIRE, « Au-delà de la PESC : la politique étrangère structurelle de l'Union européenne », *Annuaire Français des Relations Internationales*, Vol. II, 2001, p. 537.

⁷⁶ Article J.1 paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne.

⁷⁷ *Ibid.*

Elle met ainsi en avant essentiellement des « buts de milieu », qu'elle cherche à atteindre au moyen de la coopération internationale⁷⁸. Jusqu'à présent, les moyens privilégiés utilisés dans la poursuite de ces objectifs sont civils et incluent aussi bien l'aide économique que la conclusion d'accords de coopération. Désormais, le développement d'une dimension élargie de la politique étrangère européenne avec l'institution de la PESC permet de compléter les instruments au service de la puissance civile européenne. Le champ d'action couvert par la PESC répond ainsi à la volonté européenne d'affirmer son action internationale au-delà de sa simple dimension économique, dans la continuité de la préservation et de la diffusion de ses valeurs et principes. En ce sens, elle constitue la « source originelle » du concept de gestion civile des crises tel que développé dès l'avènement de la PESD.

Mais une PESC qui divise

Toutefois, « *le caractère irréal de l'image de la PESC telle [que] présentée* »⁷⁹ transparait en ce qu'elle résulte principalement de la conjoncture politique du moment et moins d'une volonté d'agir ensemble. Loin de susciter l'unanimité auprès de tous les Etats membres, la PESC fait ainsi l'objet de deux visions radicalement opposées de la construction européenne. Tandis que pour certains Etats, la PESC doit permettre « *de franchir une étape qualitative dans le processus d'intégration en matière de politique extérieure* »⁸⁰, sans « *pour autant [leur faire] perdre, dans la pratique, le contrôle sur leur propre politique extérieure nationale* »⁸¹, pour d'autres, elle constitue une remise en cause fondamentale de leur souveraineté.

L'initiative de créer une politique étrangère et de sécurité strictement européenne répond initialement à une volonté française d'ancrer l'Allemagne du côté européen⁸² et ainsi d'éviter toute dérive dans un environnement global fragile, privé de la présence militaire américaine. L'Union soviétique ne constituant plus une menace, le désengagement – relatif – des américains du continent européen contraint l'UE à assumer une plus grande part du lourd « fardeau » de sa propre sécurité. Du côté allemand, cela permet à une Allemagne dévastée

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Stephan KEUKELEIRE, « Au-delà de la PESC : la politique étrangère structurelle de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 538.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

d'acquérir, à travers l'UE, une visibilité et une légitimité accrues à l'échelon international. Il s'agit dès lors de relancer le processus d'intégration communautaire, afin de solidifier les relations existantes entre les Etats membres grâce à un approfondissement de l'Union.

En ce qui concerne les britanniques, la création d'une politique extérieure européenne émancipée du lien transatlantique est inconcevable. Le partenariat privilégié avec les Etats-Unis⁸³ demeure selon eux la seule garantie d'une Europe libre. Les accords de Nassau de décembre 1962 sont un parfait exemple de la relation étroite existant entre ces deux Etats, illustrant le fort sentiment pro-atlantiste des britanniques au détriment d'une union politique européenne intégrée. C'est donc afin de préserver la relation spéciale entre Washington et Londres que les britanniques essaient de contenir le développement d'une Europe politique. Il suffit d'ailleurs d'observer la manière précipitée avec laquelle la PESC est instituée pour comprendre qu'elle ne constitue pas une « *initiative mûrement réfléchie* »⁸⁴, mais plutôt le résultat du jeu des politiques internes et externes des Etats membres ainsi que de la conjoncture internationale.

⁸³ Les accords de Nassau de décembre 1962 illustrent parfaitement les relations privilégiées entre Etats-Unis et Royaume-Uni : *Accords de Nassau*, Etats-Unis d'Amérique et Royaume-Uni, Nassau (Bahamas), 21 décembre 1962. Pendant la période de la Guerre froide, les britanniques et les américains participent à un programme commun de production de missiles Skybolt. Initié par les américains à la fin de la Seconde Guerre mondiale, ce programme est rejoint par les britanniques en 1960. Ces missiles, utilisés notamment par la flotte aérienne britannique qui les équipe de têtes nucléaires, permettent aux britanniques d'améliorer l'efficacité et la portée de leurs bombardiers, constituant ainsi le fondement de leur force de dissuasion nucléaire autonome. Suite cependant à une série d'échecs ainsi qu'à des insuffisances techniques liées à l'efficacité de ces missiles, les Etats-Unis annoncent à la veille de la conférence qui a lieu à Nassau (Bahamas) entre le Président américain et le premier ministre britannique, leur décision de se retirer du projet. Cette annonce soudaine force les britanniques à abandonner la production (trop coûteuse pour être poursuivie par eux seuls et difficilement justifiable auprès des contribuables notamment suite aux déclarations américaines faisant état des insuffisances techniques de ces missiles) et contraint le gouvernement de Londres à modifier en quelques jours à peine toute la politique d'armement du Royaume-Uni. Les conséquences qui résultent de cette décision unilatérale américaine illustre parfaitement la situation de dépendance dans laquelle se trouvent les britanniques face aux Etats-Unis. Leur force de dissuasion autonome est dès lors sérieusement remise en question. Les accords de Nassau de décembre 1962 offrent cependant une solution à ce problème : les Etats-Unis s'engagent à fournir au Royaume-Uni des missiles Polaris, équipés ensuite par la Royal Navy d'ogives nucléaires britanniques. Les accords prévoient également que la flotte navale britannique équipée de ces missiles sera mise sous commandement atlantique (et donc américain), sauf si des intérêts suprêmes sont en cause, auquel cas la flotte navale britannique passera sous commandement national. En ratifiant ces accords, les britanniques acceptent donc de lier de façon intime leur politique d'armement ainsi que leur politique de sécurité à celle de l'Alliance, dirigée par les américains. L'interdépendance initiale existant entre les Etats-Unis et le Royaume-Uni se transforme ainsi en une dépendance complète des britanniques vis-à-vis des américains. Cela aboutit à la perte d'autonomie de la politique britannique de dissuasion nucléaire. Une analyse approfondie de ces accords donne des éléments d'appréciation du partenariat privilégié entre Etats-Unis et Royaume-Uni et permet d'expliquer la position pro-atlantiste des britanniques. Pour une étude plus détaillée concernant les accords de Nassau, voir notamment Jacques VERNANT, « La logique de Nassau », *Politique étrangère*, 27ème année, n° 6, 1962.

⁸⁴ *Stephan KEUKELEIRE*, « Au-delà de la PESC : la politique étrangère structurelle de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 538.

Dans la pratique, bien qu'assortie du terme « commune », la PESC répond à une logique intergouvernementale à l'image de son prédécesseur, la CPE. Elle ne constitue dès lors pas une politique intégrée au sens communautaire pour laquelle la CE disposerait d'une compétence propre (*i.e.* politique commerciale commune et politique agricole commune). En effet, bien que la terminologie employée donne l'illusion d'une politique unique, la réalité confirme qu'il ne s'agit ni plus ni moins que d'une systématisation de la coopération entre Etats telle qu'amorcée par la CPE. La dynamique de la PESC demeure essentiellement la même que celle créée par la CPE, à la différence près que cette dernière, plus modeste, n'introduit pas de décalage entre ses ambitions affichées et les instruments qu'elle met en œuvre. Ainsi, bien qu'une coopération politique est enfin systématisée, celle-ci n'implique qu'une simple obligation d'information et de concertation entre les Etats membres « *sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue d'assurer que leur influence combinée s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions* »⁸⁵.

L'emploi des termes « influence combinée » et « convergence » laisse également transparaître le caractère éminemment intergouvernemental que revêt cette politique. Une « convergence » implique un simple effort de la part des Etats membres d'agir dans la même direction, de tendre vers un même point dans leurs agissements. De même, l'utilisation de l'expression « influence combinée » fait référence à l'effet conjugué de la somme des actions entreprises par l'ensemble des Etats membres de l'UE et non à la conduite d'une seule action soutenue par l'ensemble des Etats membres. Dès lors, la PESC implique une systématisation de leur coopération de sorte à générer une amplification de l'impact de leurs actions respectives. Ainsi rédigé, cet article établit donc clairement qu'il n'y a pas de communautarisation de la PESC, les termes employés cantonnant effectivement celle-ci à une simple coopération entre Etats.

A ce titre, l'UE fonde son action diplomatique sur la simple collaboration entre les Etats membres qui doivent l'appuyer « *activement et sans réserve* »⁸⁶ en veillant « *à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes* »⁸⁷ définies par le Conseil de l'UE. Là encore, l'emploi du terme « conformité » implique l'idée d'une certaine harmonie entre les actions conduites à l'échelon national et européen, mais pas d'unité

⁸⁵ Article J.2, paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne.

⁸⁶ Article J.1, paragraphe 4 du traité sur l'Union européenne.

⁸⁷ Article J.2, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne.

d'action, ce qui demeure compatible avec le caractère intergouvernemental que revêt la PESC.

De même, les positions communes instituées par le traité de Maastricht ne constituent qu'un instrument juridique permettant aux Etats membres de rendre compatibles leurs politiques sur un sujet spécifique intéressant l'UE. Adoptés à l'unanimité par le Conseil de l'UE, ces actes permettent de définir les objectifs poursuivis par l'UE, impliquant tout au plus que les Etats membres doivent s'abstenir de prendre toute décision qui irait à leur rencontre. Similairement, le traité de Maastricht autorise désormais le Conseil de l'UE à adopter et à mettre en œuvre sur le fondement des principes et orientations générales définis par le Conseil européen, « *des actions communes dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts importants en commun* »⁸⁸, confirmant ainsi le caractère intergouvernemental de la PESC. Ces actions communes auxquelles l'Acte unique européen fait déjà référence, deviennent enfin opérationnelles et « *engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action* »⁸⁹.

Il convient à ce titre de relever la relative imprécision du traité de Maastricht, lequel ne permet pas de distinguer de manière claire entre une action commune et une position commune. Sauf à considérer que cette dernière ne requiert pas d'orientation de la part du Conseil européen et que l'action commune suppose une action opérationnelle de la part de l'UE. L'ambiguïté et le manque de clarté concernant ces instruments traduit la relative désunion qui existe entre les Etats européens concernant les contours que doit assumer la politique de sécurité européenne.

Cela est renforcé par l'affirmation paradoxale selon laquelle la PESC n'affecterait pas le caractère propre de la politique de sécurité des Etats membres⁹⁰. Comment l'UE peut-elle prendre des actions communes, tout en garantissant que le « *caractère spécifique* »⁹¹ de la politique sécuritaire de chacun des douze Etats est préservé ? Cette incohérence dans la rédaction du Titre V traduit toute l'incertitude dans laquelle la PESC voit le jour et contribue à aggraver l'ambiguïté, ainsi que le manque d'efficacité de l'action de l'UE dans le domaine sécuritaire.

⁸⁸ Article J.1, paragraphe 3 du traité sur l'Union européenne. Le Conseil de l'UE adopte une action commune sur le fondement des principes et orientations générales de la PESC tels que définis par le Conseil européen.

⁸⁹ Article J.3, paragraphe 4 du traité sur l'Union européenne.

⁹⁰ Article J.4, paragraphe 4 du traité sur l'Union européenne.

⁹¹ *Ibid.*

En l'absence d'instruments autres que les positions et actions communes conférant à l'UE une véritable capacité d'action, comment croire qu'une simple concertation entre Etats puisse suffire à faire de l'UE l'acteur global qu'elle aspire à être ? Il résulte de cette analyse que si les dirigeants européens confèrent effectivement par les mots une dimension globale à la PESC, dans la pratique peu de moyens sont institués afin de la réaliser. La PESC ainsi conçue constitue plus une déclaration d'intention de la part des européens qu'un véritable instrument de politique étrangère pour son action extérieure. Elle fait ainsi l'objet d'un compromis et semble s'imposer plus par défaut que par véritable choix.

2. Une PESC techniquement faible

Bien que des objectifs communs soient effectivement annoncés, ceux-ci demeurent cependant encore trop incertains et mal circonscrits. Les mécanismes mis en œuvre pour les atteindre n'étant pas juridiquement contraignants (cf. *supra* positions et actions communes), l'efficacité qui en est retirée est politiquement faible. De même, les articles du traité restent silencieux quant au contenu et à la portée de ces actes. Dès lors, même si l'agenda européen semble s'élargir avec l'institution de la PESC, il n'en demeure pas moins que l'UE n'est ni suffisamment préparée, ni adéquatement équipée afin de conduire les actions concrètes qu'impliquent la réalisation des objectifs fixés par le traité en matière de PESC (article J.1). C'est ce fossé existant entre les ambitions globales de l'UE d'une part et l'inadaptation de ses instruments et de son action opérationnelle d'autre part, qui traduit toute l'ambiguïté de la PESC.

Tout d'abord, le fait que la PESC représente un simple cadre intergouvernemental de discussion nuit à la formulation d'une politique étrangère européenne *stricto sensu*. Cela se vérifie du fait que le processus décisionnel de la PESC impose l'unanimité aussi bien à l'échelon du Conseil européen qu'à celui du Conseil de l'UE. Or, dans la mesure où c'est le Conseil européen qui définit les principes et orientations générales de la PESC, la règle de l'unanimité risque de constituer un obstacle à sa mise en œuvre effective, du fait principalement de la disparité des visions entre Etats. Cette règle de l'unanimité vaut

également au sein du Conseil des Ministres⁹², sauf dans le cadre des actions communes pour lesquelles le vote à la majorité qualifiée est autorisé⁹³ – à l'exclusion cependant des questions ayant des implications dans le domaine de la défense.

Ensuite, dans un tel cadre intergouvernemental, chaque représentant défend malgré tout – et avant tout – des intérêts nationaux, ce qui est susceptible de fausser la prise de décision. En effet, les ministres présents au sein du Conseil de l'UE représentent certes l'intérêt européen, mais également un intérêt national, ce qui leur permet de mettre en avant des dossiers nationaux, parfois au détriment de l'intérêt commun. De même, dans les rares cas où le Conseil statue à la majorité qualifiée⁹⁴ et non à l'unanimité, les ministres disposent d'un certain pouvoir de négociation vis-à-vis de leurs homologues, favorisant ainsi un jeu d'alliances affaiblissant la logique même de la PESC. Tel que présentés, le Conseil de l'UE se présente comme une enceinte de compromis et la PESC comme l'agrégation de douze politiques nationales, ce qui ne semble pas correspondre à la lecture *a priori* faite par les dirigeants européens en 1992.

De plus, la PESC instaure un système complexe de prise de décision, dispersant le pouvoir au sein des institutions européennes. La Commission détient, aux côtés des Etats membres, le pouvoir d'initiative⁹⁵, tandis que le Parlement européen élabore un avis consultatif⁹⁶. Le Conseil européen détermine « *les principes et les orientations générales* »⁹⁷, sur le fondement desquels le Conseil des Ministres prend les décisions nécessaires à la mise en œuvre de la PESC (actions communes notamment). Tous, mise à part la CJCE, grande absente du deuxième pilier, concourent à la formulation de l'action européenne dans le cadre de la PESC. Une telle complexité institutionnelle, associée à la définition approximative des actions à conduire, ainsi qu'au faible contrôle démocratique exercé par le Parlement, contrastent avec la rigueur du développement de la dimension économique de l'UE.

Par ailleurs, en opérant une distinction entre la politique étrangère *stricto sensu* et les relations extérieures (incluant également les actions communautaires), le Traité ne

⁹² Article J.8, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne.

⁹³ Article J.3, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne. Il convient néanmoins de préciser que la majorité qualifiée telle qu'imaginée par le traité de Maastricht, est particulièrement difficile à atteindre. En effet, celui-ci prévoit, outre la majorité des voix pondérées des Etats membres, le vote positif d'au moins huit Etats membres, dix après l'élargissement de 1995. Cette procédure n'a cependant jamais trouvé à s'appliquer.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Article J.8, paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne.

⁹⁶ Article J.7, alinéa 1 du traité sur l'Union européenne.

⁹⁷ Article J.8, paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne.

parvient pas à identifier un interlocuteur unique, habilité à représenter l'UE. La confusion est d'autant plus importante que la Commission représente la Communauté pour toutes les questions économiques de son action extérieure, tandis qu'en ce qui concerne la PESC, la responsabilité échoit au Président du Conseil européen. De même, la rotation semestrielle à laquelle celui-ci est soumis, aggrave le manque de visibilité et d'efficacité desquels souffre déjà la PESC.

De la même manière, le risque encouru est que la PESC soit considérée par les Etats détenant la présidence comme un moyen *ad hoc* de faire avancer leurs intérêts nationaux, conduisant ainsi à son instrumentalisation et la vidant de son sens et de sa substance. Stephan KEUKELEIRE parle à ce titre, d'une absence de *leadership* européen permettant de mener une diplomatie efficiente, notamment face à une crise⁹⁸. Selon lui, « *la direction opérationnelle de la PESC est assurée par un acteur agissant de manière temporaire et à temps partiel, qui ne dispose pas des instruments et de l'appareil diplomatique nécessaires, qui ne reflète que partiellement l'identité de la PESC, qui ne peut généralement s'appuyer, pour ses missions, sur un mandat suffisamment fort, et qui, par conséquent, ne dispose que d'une crédibilité limitée* »⁹⁹.

Le principal décalage dans la rédaction de la PESC réside néanmoins dans l'incompatibilité patente existant entre l'annonce d'objectifs à visée globale et la faiblesse des moyens institués afin de lui permettre de les atteindre. L'UE peine ainsi à découvrir les responsabilités qui lui incombent, ce qui risque de condamner le développement de son identité politique. Il eut été à ce titre plus judicieux d'inscrire dans les traités son importance en tant que puissance régionale et de lui donner les moyens de s'imposer en tant que telle. En effet, avant de s'engager sur « *le maintien de la paix [...et...] la promotion de la coopération internationale* »¹⁰⁰, n'aurait-il pas mieux valu annoncer des objectifs plus régionaux afin de se concentrer sur le continent européen ? Cela pose d'emblée la question du rôle de l'UE dans la sécurité européenne, ainsi que de ses priorités et objectifs au regard de la situation délétère dans sa proximité géographique.

Le catalogue d'objectifs énoncé à l'article J.1 laisse transparaître l'absence d'un projet commun ainsi que de priorités dans la conduite de la politique de l'UE. Cela apparaît

⁹⁸ Stephan KEUKELEIRE, « Au-delà de la PESC : la politique étrangère structurelle de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 541.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 542.

¹⁰⁰ Article J.1, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne.

d'autant plus évident que les Etats membres ont tendance à privilégier les instances de sécurité spécialisées dans la coopération en matière de gestion des crises internationales (ONU, OSCE) et à négliger la formulation *a minima* d'une position commune dans le cadre européen. « *En bref, la capacité de l'UE à intervenir dans les grandes crises internationales et à exercer une influence déterminante [reste] très limitée* »¹⁰¹. Cela dévoile le réel degré de développement de la PESC par rapport aux espoirs qu'elle suscite depuis sa conception. Or, ce dont a besoin la communauté internationale, c'est de pouvoir se reposer sur un acteur régional influent, qui développe une action diplomatique concertée, exporte ses valeurs et intervient pour faire assurer la sécurité dans sa périphérie.

B. Une sécurité européenne *lato sensu* ?

1. Le dilemme de la défense européenne

Mus par leur volonté d'imposer immédiatement l'UE comme une puissance de rang mondial dans le domaine de la politique internationale, les dirigeants européens désirent également aller encore plus loin en relançant la dynamique d'une « *défense commune* »¹⁰². En effet, tandis que l'Acte unique européen (1986) ne fait aucune référence à la dimension militaire de la sécurité, le Traité de Maastricht indique dans son article J.4 que la PESC concerne « *l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne* »¹⁰³, incluant donc également les aspects militaires de la sécurité. Ce faisant, les dirigeants européens envisagent de compléter leur puissance civile par des instruments de nature militaire. La question qui se pose toutefois est celle de déterminer d'une part dans quelle mesure une puissance civile au sens de DUCHÊNE et de SMITH serait compatible avec l'existence de moyens militaires et, d'autre part, de définir la forme qu'une telle dimension défense prendrait.

¹⁰¹ Stephan KEUKELEIRE, « Au-delà de la PESC : la politique étrangère structurelle de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 540.

¹⁰² Article J.4, paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne.

¹⁰³ *Ibid.*

Une défense européenne de compromis

Il est ainsi fait référence à une « politique de défense » ainsi qu'à la « défense » pour la première fois. Le terme de « *défense commune* » doit ici être entendu au sens classique de la défense collective contre un agresseur extérieur en vue de parer une menace, tâche assumée par l'Alliance atlantique. La mise en place d'une « *politique de défense commune* » résulterait plutôt de la volonté – maladroitement énoncée – de mettre en place des forces militaires permettant d'intervenir lors de crises internationales de façon autonome au nom de la sécurité coopérative.

L'objectif d'une telle « *politique de défense* » serait essentiellement celui de pouvoir conduire des opérations de gestion de crises internationales, avec pour objectif de sauvegarder les valeurs fondamentales de la démocratie et de l'Etat de droit. Il s'agirait là d'une évolution importante de la PESC, dans la mesure où la défense fait traditionnellement partie des prérogatives régaliennes de l'Etat.

Telle que présentée, l'expression de « *défense commune* » que le traité de Maastricht tente de mettre en place vise cependant également à constituer « *le moment venu* » une armée européenne, à l'image de celle qu'aurait dû instaurer la défunte CED, en vue d'assumer des tâches classiques de défense collective – protection du territoire et des intérêts européens. La particularité d'une telle armée est qu'elle ne devrait rendre compte qu'à une seule autorité politique à l'échelon européen.

La référence à une défense européenne doit ainsi s'entendre comme la volonté de l'UE d'assurer sa propre défense contre toute menace à ses intérêts ou à son territoire, mais également comme la capacité à intervenir dans une zone de conflit afin de restaurer la paix. Dans les deux cas cependant, cela traduit la volonté de l'UE de disposer de capacités militaires afin de pouvoir assumer des activités requérant un déploiement opérationnel de forces armées.

Toutefois, aucun aspect militaire, ni objectif de cette défense commune ne sont évoqués par le traité de Maastricht. D'une part, la convergence stratégique entre l'OTAN et certains Etats membres de l'UE, dont le Royaume-Uni, empêche de penser une défense collective commune. D'autre part, bien que la mise en place de capacités opérationnelles permettant d'agir dans le cadre de la sécurité coopérative germe dans les esprits européens, l'ONU est perçue comme l'enceinte la plus adaptée afin d'assumer de telles tâches.

L'ambition demeure néanmoins celle d'élaborer dans un avenir plus ou moins lointain des capacités d'action propres, pour lui permettre essentiellement d'agir dans le domaine de la sécurité coopérative. Une telle idée n'est pas nouvelle et répond à un désir européen de dépasser sa dimension d'acteur purement civil et de se constituer un arsenal complet d'instruments lui permettant d'être considéré comme un acteur véritablement global.

Cela ne fait en effet que renforcer l'importance de la déclaration faite en octobre 1987 lors d'une réunion du Conseil des Ministres de l'UEO, selon laquelle « *la construction d'une Europe intégrée restera incomplète tant que cette construction ne s'étendra pas à la sécurité et à la défense* »¹⁰⁴. Si la disparition de la menace nucléaire et l'apparition d'autres instruments pour la gestion des crises font de la puissance militaire une variable moins importante des relations internationales, la fin de la Guerre froide a l'impact opposé sur la construction européenne¹⁰⁵.

Une puissance civile militarisée ?

Pour les dirigeants européens, la puissance militaire qui fait défaut à l'UE constitue encore et toujours le moyen privilégié d'asseoir son autorité sur la scène internationale. Ceci explique la référence faite par le traité de Maastricht à une « *défense commune* ». Bien que ceux-ci ne rejettent pour autant pas la dimension civile de la puissance européenne, ils considèrent néanmoins l'attribut militaire comme une dimension tout aussi essentielle à la crédibilité de l'UE sur la scène internationale. En disposant de capacités militaires, l'UE pourrait intervenir dans la gestion de crises internationales aux côtés d'autres instances de sécurité.

Au cœur du débat sur la caractéristique civile de la puissance européenne, Hedley BULL insiste sur la nécessité d'une dimension militaire dans la construction européenne. Selon lui, l'environnement sécuritaire dans lequel l'UE évolue, dépend de façon directe de la puissance militaire des Etats membres et constitue la condition du succès de sa puissance

¹⁰⁴ *Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité*, Conseil des Ministres de l'UEO, La Haye, 27 octobre 1987, p. 1. Disponible sur http://www.weu.int/index_fr.html (consulté le 09/08/2010).

¹⁰⁵ Karen E. SMITH, « The End of Civilian Power EU : A Welcome Demise or Cause for Concern? », *The International Spectator*, Vol. 35, n° 2, avril-juin 2000, p. 11.

civile¹⁰⁶. En d'autres termes, n'ayant pas la maîtrise de sa sécurité, l'UE demeure tributaire de la capacité des puissances militaires à garantir un espace sécuritaire stable lui permettant d'exercer sa puissance civile. Dès lors, si elle souhaite devenir un acteur légitime et autonome des relations internationales, elle devrait envisager de développer une capacité militaire d'action.

Cette prise de position s'explique du fait qu'au début des années 1980, l'incessante course aux armements à laquelle se livrent les deux superpuissances arrive à son paroxysme, excluant *de facto* l'UE du schéma sécuritaire. D'après BULL, l'UE reste une puissance vulnérable sur la scène sécuritaire et ne peut pas constituer une véritable puissance tant qu'elle ne développe pas sa puissance militaire.

La chute du rideau de fer et avec elle la fin de la dissuasion nucléaire, invalide cependant en partie cette théorie, montrant que la CE réussit à imposer, grâce à sa puissance économique et diplomatique, une forme d'action extérieure n'impliquant pas nécessairement l'utilisation de la force coercitive militaire. Cela se vérifie notamment avec la mise en place de programmes de coopération économique et des accords d'associations avec, entre autres, les PECO. Malgré cela, l'idée selon laquelle un acteur sécuritaire doit disposer de capacités militaires, prévaut. Imprégnés de l'expérience de la Guerre froide, les dirigeants européens incluent ainsi *a minima* dans le traité de Maastricht, des termes suffisamment imprécis afin de pouvoir à terme, envisager la possibilité de développer une dimension militaire au sein de la PESC.

Stelios STAVRIDIS et Richard WHITMAN poursuivent le raisonnement de MAULL, confirmant ainsi que le développement d'une dimension militaire de l'UE est compatible avec la nature civile de sa puissance. Selon WHITMAN, le simple fait pour la CE de vouloir renforcer ses outils militaires ne suffit pas à remettre en cause sa caractéristique de puissance civile¹⁰⁷. Il précise néanmoins que l'utilisation de ces instruments doit toujours demeurer secondaire par rapport au développement de moyens économiques et diplomatiques.

¹⁰⁶ Hedley BULL, « Civilian Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *op. cit.*, p. 151 : « [...] *the power or influence exerted by the European Community and other such civilian actors was conditional upon a strategic environment provided by the military power of states* [...] ».

¹⁰⁷ Richard WHITMAN, « The Fall, and Rise, of Civilian Power Europe ? », Paper presented to conference on The European Union in International Affairs, Australian National University, 3-4 Juillet 2002, National Europe Centre Paper n° 16, 2002, p. 19 : « [...] *recourse to military means does not invalidate the notion of civilian power Europe "per se"*. ».

Tel que présenté, cela implique que les outils militaires interviendraient en soutien des autres moyens d'action, auxquels il est donné la priorité et qu'il convient de préserver¹⁰⁸.

La multiplication dans les années 1990 des accords de coopération et d'association entre l'UE et les Etats issus de l'ex-bloc soviétique indique à juste titre que la priorité est donnée aux moyens civils d'action. L'inclusion dans les tâches de Petersberg (voir *infra*) de missions humanitaires et d'évacuation aux côtés de missions de forces de combat en est un autre exemple. Dès lors, la politique de défense que la PESC annonce vouloir à terme développer, ne semble pas constituer en soi un élément suffisant permettant de remettre en cause le caractère civil de la puissance européenne.

STAVRIDIS confirme ce raisonnement lorsqu'il affirme qu'en acquérant une dimension militaire, l'UE pourrait enfin constituer une véritable puissance civile agissant dans le sens de la protection de principes et valeurs démocratiques sur la scène internationale¹⁰⁹. Selon lui, la dimension du « tout civil » serait donc désormais dépassée et ne correspondrait plus à la situation internationale de la Guerre froide durant laquelle le développement de capacités civiles pouvait paraître indispensable¹¹⁰ pour un acteur comme l'UE.

L'UE doit progressivement pouvoir assumer une plus grande place sur la scène internationale. Cela implique qu'elle doit disposer d'un éventail d'instruments incluant également la force militaire afin de poursuivre ses objectifs de nature civile. En effet, selon STAVRIDIS, une puissance civile doit pouvoir, entre autres, avoir recours à la force militaire lorsqu'il s'agit de protéger des valeurs démocratiques. La militarisation de l'UE peut dès lors constituer un avantage dans la façon de concevoir la puissance civile, pour autant que les outils militaires en question soient utilisés en accord avec les objectifs civils de promotion des principes démocratiques¹¹¹. Tout comme WHITMAN, STAVRIDIS affirme ainsi que les outils militaires doivent certes faire partie de la boîte à instruments à la disposition de l'UE, mais qu'ils doivent néanmoins occuper une place secondaire par rapport aux instruments de nature civile.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 25.

¹⁰⁹ Stelios STAVRIDIS, « Why the "Militarising" of the European Union is strengthening the concept of a "Civilian Power Europe" », *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, EUI Working Papers, RSC n° 2001/17, juin 2001, p. 4 : « Thanks to the militarising of the Union, the latter might at long last be able to act as a real power in the world and more importantly as a real civilian power, that is as a force for the promotion of democratic principles in the world. ».

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 21.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 20 : « [...] rather than seeing the militarising of the EU as the end of the concept of a civilian power, such a development makes the concept even more useful. But it also means that the EU will have to be very careful about how it will use its developing military capacity. ».

Ainsi, si la force militaire n'est pas primordiale et ne doit pas constituer le fondement de l'action européenne, il apparaît évident qu'elle doit néanmoins en faire partie. Cette question liée à l'acquisition d'instruments militaires par l'UE, demeure essentielle au sein du débat concernant la qualité civile de la puissance européenne.

Une dimension défense au conditionnel

Toutefois, le même scepticisme que pour la dimension sécurité de la PESC apparaît (cf. *supra*). La France, suivie par l'Allemagne et la Belgique, souhaite à travers cette éventuelle dimension « défense », construire une Europe militaire puissante capable d'agir sur la scène internationale d'une seule voix, libre de toute « servitude » transatlantique. Cette attitude française s'oppose à une mentalité plus pragmatique et protectionniste, représentée principalement par le Royaume-Uni, qui souhaite renforcer le lien transatlantique et qui est réticente à voir l'UE développer sa dimension politique, et encore moins une défense européenne.

La PESC semble ainsi se trouver à la croisée des chemins entre plus ou moins d'intégration. La rédaction de l'article J.4 du traité de Maastricht laisse transparaître cette hésitation. En consacrant « *la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune* »¹¹², les dirigeants européens privilégient la voie du milieu.

Telle que présentée, cette formule ne constitue rien de plus qu'une déclaration d'intention à valeur programmatique et politique. Cette formulation permet d'un côté de ne pas froisser les attentes atlantistes¹¹³, sans pour autant empêcher de l'autre l'approfondissement de l'édifice européen. Il s'agit là d'une entente réalisée entre les partisans d'une « politique de défense commune » – principalement les britanniques – hostiles à une « Europe puissance », et les adeptes d'une « défense commune » – le couple franco-allemand – favorables à une Europe militarisée.

¹¹² Article J.4, paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne.

¹¹³ Dans ce contexte international incertain, les Etats européens ne peuvent pas se permettre de négliger le lien transatlantique et doivent prendre en compte les intérêts anglo-saxons d'outre-mer et d'outre-Atlantique dans l'approfondissement de l'édifice européen.

Plus spécifiquement, le conditionnel « pourrait » ainsi que l'expression « le moment venu » utilisés afin de traduire le passage d'une politique de défense commune à une défense commune, tempèrent grandement la réflexion sur une dimension militaire européenne. En effet, l'utilisation du temps du conditionnel présent exprime dans ce cas précis une éventualité, une situation dont la réalisation est incertaine et qui dépend d'événements qui ne sont pas déterminés. De même, l'emploi de la formule « le moment venu » indique une certaine intemporalité. Bien que le terme « moment » vise à décrire un temps au cours duquel un événement doit se produire, l'adjonction du mot « venu » lui donne un aspect imprécis.

Telle que rédigée, cette phrase semble ainsi plutôt faire état des réserves européennes à avancer vers la mise en place d'instruments militaires. Cela conforte l'analyse élaborée par Karen E. SMITH, qui estime qu'une militarisation de l'UE risquerait de réduire à néant sa contribution à la construction d'un système international d'une nature différente, dans lequel l'emploi de la force coercitive est proscrit et où les moyens civils d'action détiennent la priorité¹¹⁴. Selon SMITH, poursuivre le développement d'une dimension défense au sein de l'UE reviendrait à admettre que la puissance militaire est une variable encore d'actualité dans la construction des relations internationales et ce, quand bien même elle ne représenterait qu'un instrument résiduel, à n'utiliser qu'en dernier recours et uniquement afin de promouvoir les intérêts européens¹¹⁵.

En se dotant de capacités militaires, l'UE invaliderait le fondement même de son existence, fondé sur l'action collective et l'utilisation de moyens civils, visant à promouvoir les valeurs et principes communs, tels la justice, la démocratie, l'Etat de droit. Ainsi, si d'aucuns, tel BULL, persistent à considérer souhaitable de développer une dimension militaire à l'action extérieure de l'UE, il n'est pas certain que cela constitue une véritable valeur ajoutée pour l'UE. Le résultat d'un tel compromis (une dimension militaire à n'utiliser qu'en dernier recours) serait désavantageux, dans la mesure où l'UE perdrait beaucoup plus qu'elle n'aurait à y gagner¹¹⁶.

En développant une force européenne, elle perdrait toute la légitimité dont elle bénéficie auprès des autres acteurs du système international en tant que puissance civile. En

¹¹⁴ Karen E. SMITH, « The End of Civilian Power EU : A Welcome Demise or Cause for Concern? », *op. cit.*, p. 28 : « *in which civilian instruments are wielded on behalf of a collectivity which had renounced the use of force among its members and encouraged others to do the same* ».

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 27-28.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 28.

s'affirmant civile, l'UE s'engagerait à intervenir au sein du système international pour la gestion des crises avec des moyens non-militaires. Toutefois, l'avènement de la PESD et d'une dimension militaire, invalident en partie cette pensée et rejoignent dans une large mesure les analyses de STAVRIDIS et WHITMAN.

Il semble ainsi à nouveau évident que la PESC, dans sa composante « défense », tout comme précédemment dans sa dimension « sécurité », fait l'objet d'un compromis, donnant ainsi une impression d'impuissance et l'empêchant d'assumer ses responsabilités, ne serait-ce que sur la scène européenne. Or, l'adoption de la PESC ne devait-elle pas faire émerger une Union forte, capable d'assumer la sécurité du continent européen ?

La tournure complexe empruntée pour la formulation de la PESC reflète l'état d'esprit dans lequel l'identité sécuritaire européenne se forge. Loin d'être la politique tant espérée qui aurait fait émerger l'UE sur la scène internationale, elle semble plus être le résultat d'un besoin de renouveau dans la construction européenne, couplé à la nécessité de combler un sentiment d'insécurité et d'avenir incertain dans un environnement international fragile. Si une première lecture du contenu de la PESC laisse présager la construction d'une politique de sécurité et de défense aboutie, une étude détaillée met à jour l'asthénie européenne à parler d'une seule voix, la relative désunion des européens sur la question, ainsi que l'ambiguïté générale de la PESC.

L'incapacité pour l'UE d'affirmer sa volonté de faire de la PESC un instrument stratégique de sa politique étrangère, au moyen notamment d'instruments de nature militaire, la relègue à développer par défaut une dimension civile. En étant trop hésitante sur la forme et le fond de la PESC, l'UE rate son entrée dans ce nouvel ordre mondial et connaît des difficultés à s'imposer comme une véritable puissance sinon globale, au moins régionale.

2. L'UEO revitalisée : l'avenir de la PESC ?

Alors que les dirigeants européens décident de la nécessité d'une PESC pour l'UE, l'UEO voit son rôle revitalisé auprès de cette dernière. En effet, dans la période de l'après-Guerre froide, l'UEO évolue, devenant désormais l'enceinte privilégiée au sein de laquelle a lieu une coopération européenne pour la sécurité et la défense. Elle devient ainsi un

élément fondamental du développement de l'UE jusqu'à l'avènement, lors du traité de Nice en mars 2001, de la PESD, composante « défense » de la PESC.

L'UEO, bras armé de la PESC

A l'occasion du Conseil européen de Maastricht de 1991 (qui aboutit à la conclusion d'un accord sur le traité sur l'UE), les ministres des affaires étrangères et de la défense de l'UEO annoncent que « *l'UEO fera partie intégrante du développement de l'Union européenne* »¹¹⁷. Ils affirment par ailleurs que « *les Etats membres de l'UEO conviennent de la nécessité de former une véritable identité européenne de sécurité et de défense [...] et de renforcer le rôle de l'UEO dans la perspective à terme d'une politique de défense commune au sein de l'Union européenne* »¹¹⁸.

Cette déclaration marque une étape importante du rôle qu'est censée jouer l'UEO dans le développement de la PESC et confirme la nécessité d'asseoir une identité stratégique strictement européenne. Le traité de Maastricht affirme à ce titre qu'il incombe à l'UEO « *d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense* »¹¹⁹. A terme, cela implique donc la volonté d'aboutir à une défense européenne conduite par l'UEO, désormais considérée comme le bras armé de l'UE.

En attendant cependant que l'UE aboutisse à une défense commune, l'UEO peut être habilitée à prendre en charge les modalités pratiques de la mise en œuvre des décisions du Conseil de l'UE ayant « *des implications dans le domaine de la défense* »¹²⁰, sur la demande expresse de celui-ci. Les dispositions de cet article J.4 paragraphe 2 prévoyant la mise en place d'un mécanisme de coopération entre l'UEO et l'UE (conduite d'actions conjointes), ne sont cependant appliquées qu'à trois reprises¹²¹. En cela, bien que peu appliquées, ces dispositions traduisent la volonté des dirigeants européens à vouloir s'imposer dans le

¹¹⁷ *Déclaration sur le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance Atlantique (Textes relatifs à l'UEO adoptés à l'occasion du sommet de la CE)*, Conseil des Ministres de l'UEO, Maastricht, 10 décembre 1991, paragraphe 2 alinéa 2.

¹¹⁸ *Ibid.*, paragraphe 1.

¹¹⁹ Article J.4, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Il s'agit des missions de l'UEO en Albanie (EMCP) déployée de 1997 à 2001 ; en Croatie (MADUEO) de 1999 à 2000 ; ainsi qu'au Kosovo (mission générale de surveillance de l'UEO).

domaine sécuritaire et ainsi définitivement dépasser le schéma bipolaire de la Guerre froide, dont l'Alliance atlantique ne semble être qu'un reliquat.

Conformément aux engagements pris lors de la déclaration de Maastricht de décembre 1991, l'UEO continue sa lancée en réunissant ses ministres à Bonn le 19 juin 1992, et adopte la déclaration de Petersberg sur le renforcement de son rôle opérationnel¹²². Les Etats membres de l'UEO se déclarent « *prêts à mettre à la disposition de l'UEO [...] tout l'éventail de leurs forces [...] en vue de missions [...] menées sous l'autorité de l'UEO* »¹²³. Celle-ci pourrait à ce titre utiliser « *les unités militaires des Etats membres [...] pour des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ; des missions de maintien de la paix ; des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix* »¹²⁴. Telles que présentées, ces unités devraient jouer un rôle crucial dans la contribution de l'UEO à établir une défense commune aux Etats membres de l'UE. L'intégration de ces missions au sein du traité d'Amsterdam (article 17 paragraphe 2) est à ce titre ce qui permet de conférer un cadre normatif à la PESD, inaugurant ainsi la possibilité pour l'UE de conduire des missions et opérations de gestion des crises.

L'UE n'en reste pas moins initialement confrontée à l'absence d'une armée européenne capable de prendre en main ces missions. Certains Etats européens – le Royaume-Uni en tête – considèrent un tel développement comme un dédoublement inutile des capacités fournies au sein de l'OTAN. C'est afin de pallier ce vide que des initiatives multinationales européennes fondées sur le volontariat, sont lancées : loin cependant d'instituer une armée européenne, ces initiatives constituent des forces de réaction multinationales, composées d'une fraction des Etats européens les plus désireux d'approfondir l'idée d'une armée européenne.

Seuls quatre Etats européens (l'Espagne, la France, l'Italie, le Portugal) procèdent en 1995 à la création d'une force terrestre (Eurofor) et d'une force maritime (Euromarfor) multinationales, lesquelles devraient être en priorité déployées dans le cadre de l'UEO¹²⁵. L'Eurocorps, corps armé d'initiative franco-allemande qui voit le jour en 1992, n'est pas, contrairement aux deux autres forces, dédié en priorité aux missions de l'UEO.

¹²² *Déclaration de Petersberg*, Conseil des Ministres de l'UEO, Bonn, 19 juin 1992. Voir plus particulièrement : « partie II : Sur le renforcement du rôle opérationnel de l'UEO ».

¹²³ *Ibid.*, partie II, paragraphe 2.

¹²⁴ *Ibid.*, partie II, paragraphe 4.

¹²⁵ *Déclaration de Lisbonne*, Conseil des Ministres de l'UEO, Lisbonne, 15 mai 1995. Voir plus particulièrement : « partie 1 : Développement de l'UEO ».

L'objectif poursuivi par la mise en place de ces initiatives multinationales est clairement celui de renforcer « *les capacités militaires propres de l'Europe* »¹²⁶, afin d'aboutir, à terme, à la création d'une force armée européenne à part entière. La dimension militaire demeure ainsi une préoccupation importante des dirigeants européens. La PESC instituée et l'UEO devenant le bras armé de celle-ci, l'avenir du volet sécuritaire de l'UE semble désormais être réglé et emprunter la voie de la réussite.

L'UEO, pilier « PESC » de l'OTAN ?

Pour autant, le lien transatlantique qui constitue le fondement de la sécurité et de la défense européenne pendant plus de quarante ans, reste présent dans ce nouvel édifice sécuritaire européen en construction. En effet, l'UE ne manque pas d'affirmer que la PESC « *est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans [le cadre de l'Alliance atlantique]* »¹²⁷, l'UEO se considérant elle-même « *comme [un] moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique* »¹²⁸. L'OTAN demeure ainsi l'enceinte privilégiée de la défense collective. La coopération transatlantique semble de la sorte trouver au sein de la PESC et de son bras armé, l'UEO, un nouveau point d'ancrage en Europe.

Bien que la volonté de l'UE consiste à faire de sa PESC la figure de proue de son action extérieure, l'Alliance atlantique demeure, même après la chute du rideau de fer, l'organisation chargée de la défense du continent européen. L'OTAN saisit d'emblée la nécessité de faire évoluer ses paradigmes sécuritaires, afin de s'adapter dans un monde nouveau¹²⁹. Sa présence rassure et vise à garantir, au-delà de la défense collective, la sécurité collective¹³⁰ dans un monde déstructuré.

L'UE assume certes de nouvelles responsabilités dans le domaine de la politique sécuritaire mais faute d'instruments adéquats lui permettant d'intervenir efficacement lors d'une crise internationale, elle demeure pour le moment grandement dépendante de l'OTAN.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Article J.4, du traité sur l'Union européenne.

¹²⁸ *Déclaration sur le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance Atlantique (Textes relatifs à l'UEO adoptés à l'occasion du sommet de la CE), op. cit., paragraphe 2.*

¹²⁹ Voir à ce sujet le Sommet de l'OTAN à Rome, les 7 et 8 décembre 1991. Lors de cette conférence réunissant les chefs d'Etats et de gouvernement des pays membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord, de nouveaux axes sécuritaires sont définis afin d'adapter l'Alliance aux nouveaux défis post-Guerre froide.

¹³⁰ La sécurité collective implique d'empêcher une crise entre les membres de l'Alliance atlantique.

En effet, malgré la volonté de certains Etats européens, dont la France, de faire avancer le projet d'une « Europe de la défense » avec à sa tête une force européenne, d'autres, conscients de l'inexpérience européenne en la matière, sont réticents à voir disparaître l'OTAN de leur environnement sécuritaire.

Bien que l'UE souhaite s'imposer dans le domaine sécuritaire, sa volonté n'est pas celle de s'affranchir de la tutelle atlantiste ou de s'y substituer. En effet, bien qu'ayant accompli de grandes avancées en peu de temps dans ce domaine, l'UE ne possède pas la maturité nécessaire pour avancer seule dans ce domaine. Consciente de son potentiel, mais aussi des défis à relever dans ce nouvel ordre mondial, l'UE prend le parti de maintenir et de renforcer le lien transatlantique en se présentant comme un partenaire crédible de la sécurité, privilégiant la collaboration et la complémentarité à l'émancipation.

L'UE est ainsi essentiellement considérée comme une puissance économique : son programme d'adhésion initié au travers de l'initiative PHARE, constitue pour les Etats issus de l'ex-bloc soviétique une opportunité de se reconstruire et d'intégrer une communauté prospère. Toutefois, si l'UE est capable de leur fournir une sécurité économique, elle ne dispose pas encore, dans le domaine sécuritaire, de l'aura reconnue à l'Alliance.

Remarques conclusives

Au vu des nombreuses initiatives européennes avortées en matière de sécurité et de défense, l'histoire de la construction européenne fait de l'UE une puissance civile « par défaut ». Privée d'un volet militaire, tantôt par manque de consensus interne, tantôt du fait de la volonté américaine de contenir la défense européenne au sein de l'OTAN, l'UE n'a d'autre choix que de développer des formes d'actions fondées sur les dimensions économique, commerciale et financière de sa puissance, afin d'exercer son influence sur la scène internationale. Si elle ne constitue pas une puissance civile « pure », elle en utilise les moyens d'action, afin de s'imposer en tant qu'acteur stratégique majeur en matière sécuritaire.

De même, malgré tous les efforts accomplis afin de faire émerger une dimension militaire au sein de la PESC, l'absence de consensus entre Etats européens conduit à faire de cette politique un instrument civil de nature diplomatique *a minima* de l'action extérieure de l'UE. Instrument civil faible qui plus est, dès lors que les mécanismes qu'il institue (positions

et actions communes), ne permettent pas à l'UE d'assumer un rôle suffisamment stratégique sur la scène sécuritaire. La relative modestie dont fait preuve la PESC traduit ainsi l'incapacité des Etats européens à s'accorder sur une vision stratégique claire et semble cantonner l'UE à un rôle secondaire sur la scène sécuritaire.

Il est nécessaire d'attendre la fin des années 1990 pour voir se former une politique de défense (PESD) permettant à l'UE de développer des capacités militaires pour son action extérieure. La détention de telles capacités ne signifie pas pour autant que l'UE évolue dans la direction d'une puissance militaire, puisqu'elle innove en développant simultanément des outils civils pour la gestion des crises. Cela renforce l'idée selon laquelle la PESC est le fruit d'une décision prise à un moment où la situation internationale est crispée et où les mentalités sont figées sur le militaire comme élément de puissance. Cela confirme que la nature civile de la PESC et de ses instruments procèdent par défaut plutôt qu'ils ne constituent un réel choix.

Dans ce nouvel ordre mondial libéré de l'opposition bipolaire, l'UE s'ouvre désormais à une sécurité globale et coopérative. Le réveil des nationalismes dans les Balkans constitue à cet égard le premier grand défi de la PESC et le terrain de déploiement de la diplomatie européenne. Si l'éclatement de l'ex-Yougoslavie force l'UE à investir le domaine de la sécurité, il participe également à mettre à mal la PESC et les ambitions européennes qu'elle porte, marquant profondément son développement.

SECTION II. LE DELITEMENT DE L'EX-YOUGOSLAVIE : UNE OPPORTUNITE FORCEE POUR LA PESC ?

Si la menace induite par l'affrontement des deux titans n'est plus, le nouvel environnement stratégique qui se dessine invite les différents acteurs régionaux de la sécurité, dont la CE, à (re)définir leurs priorités et leur stratégie sécuritaire, afin de faire face à ces nouveaux défis. C'est précisément l'instabilité et le désordre sécuritaire à quelques centaines de kilomètres à peine des principales capitales européennes qui conduisent les Etats européens à concrétiser la réflexion sur une politique de sécurité européenne – la PESC. En effet, les négociations concernant le Traité de Maastricht, dont l'adoption d'une politique sécuritaire européenne fait partie intégrante¹³¹, sont dans une large mesure rythmées par les débuts du conflit Yougoslave.

Le délitement de l'ex-Yougoslavie et l'émergence de conflits fratricides, constituent une « opportunité » pour la CE de dépasser la seule dimension économique de son action extérieure. Les premières expériences européennes dans la conduite de missions d'observation, de surveillance et, dans une moindre mesure, d'administration, permettent ainsi de positionner la CE dans le domaine de la sécurité coopérative. Bien que ces missions ne soient aucunement comparables aux missions de GCC conduites dans le cadre de la PSDC, elles en constituent indéniablement les origines premières.

§1 : L'épreuve du creuset balkanique : entre engagement et apprentissages

Initialement, l'implication de la CE dans la région n'a pour but que de contenir les différends issus de l'explosion de la Yougoslavie et de prévenir toute escalade du conflit en fournissant une aide humanitaire. Rapidement cependant, la CE investit le domaine de la gestion des crises en conduisant, tantôt dans le cadre de la CE elle-même, tantôt à travers l'UEO, des missions de nature civile. La CE saisit ainsi l'opportunité de ces premières interventions afin de s'imposer comme pourvoyeuse de sécurité et de stabilité dans la région

¹³¹ Jacques RUPNIK, « L'Europe dans le miroir des Balkans », *CERI*, décembre 1998-janvier 1999.

et ainsi donner de la visibilité à sa PESC émergente. Le cheminement chaotique de la PESC, ainsi que la conduite de missions de nature civile au cours des années 1990, confirment que la dimension civile de la gestion des crises européenne se développe plus par défaut que par véritable choix.

Dans la mesure où l'UE ne dispose pas – encore – d'un volet défense lui permettant d'agir elle-même dans le cadre d'opérations militaires (cf. *infra*), son intervention se limite à des missions d'intendance ou de médiation, excluant tout usage de la force. Les premières missions conduites par l'UE ou par l'UEO avec la participation de l'UE sont ainsi soit des missions d'observation et de surveillance soit des missions d'administration.

A. Aux origines de la GCC

1. La mission d'observation de la CE/UE dans les Balkans

L'étude de la mission de surveillance de la CE/UE dans les Balkans (1991-2007)¹³² est à plusieurs égards déterminante pour expliquer l'avènement de la GCC. Il s'agit tout d'abord de la première mission qualifiée de « civile » conduite par la CE dans le nouvel environnement sécuritaire post-Guerre froide. En tant que telle, elle constitue le point de départ de la réflexion sur la GCC. Ensuite, elle reste aujourd'hui encore, la plus longue mission conduite par l'UE dans le cadre de la PESC¹³³, faisant d'elle un vivier d'informations important pour les futures missions civiles de gestion des crises de l'UE. Loin toutefois de disposer d'un cadre et de structures appropriés lui permettant d'intervenir comme elle le fait aujourd'hui dans le cadre de sa PSDC (anciennement PESD) avec des moyens civils (policiers, juges), l'UE se cantonne à conduire une simple action politico-diplomatique, à travers l'envoi d'observateurs.

¹³² D'abord dénommée ECMM, elle devient la EUMM à l'occasion de l'*Action commune 2000/811/PESC du 22 décembre 2000 concernant la Mission de surveillance de l'Union européenne*, J.O.C.E. n° L 328, Bruxelles, 23 décembre 2000, p. 53.

¹³³ Elle n'est considérée comme un instrument de la PESC qu'à partir de 2001, lorsqu'elle commence à établir ses rapports à l'attention du Conseil à travers le SG/HR.

Une mission d'envergure limitée

Cette mission fait suite à l'accord de Brioni (7 juillet 1991) signé par la Croatie, la Slovénie et la Yougoslavie sous les auspices de la CE, lequel vise à mettre un terme à la Guerre de Slovénie. Cet accord prévoit le déploiement d'observateurs issus des Etats membres de la CE ainsi que d'Etats participants à la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)¹³⁴. Leur objectif consiste à contrôler le respect du cessez-le-feu et à s'assurer du retrait des troupes yougoslaves de la Slovénie.

Toutefois, moins d'un an après la mise en place de la mission, les conflits dans les territoires de l'ex-Yougoslavie s'intensifient¹³⁵, risquant ainsi de compromettre la stabilité dans les Etats voisins. Afin de prévenir tout éventuel débordement du conflit, la mission est rapidement étendue à la Bulgarie, la Hongrie et l'Albanie¹³⁶. A partir de 2000, le mandat de la mission est redéfini et rendu plus flexible¹³⁷, prenant ainsi en compte l'évolution de la situation politique dans la région mais également les structures et concepts nouveaux introduits par le traité d'Amsterdam. A titre d'exemple, la restructuration interne de la mission permet au Secrétaire général/Haut représentant (SG/HR)¹³⁸, d'adapter au fur et à mesure les activités de la mission à l'évolution du contexte local de sorte à formuler une politique européenne plus efficace à l'égard des Balkans occidentaux¹³⁹.

Le rôle de ces observateurs consiste à recueillir et transmettre des informations récoltées sur le terrain, faire des rapports sur la situation politique et sécuritaire de la région, agir en tant que médiateurs entre les ex-belligérants, ainsi que signaler toute reprise des hostilités, même isolée, afin d'en prévenir l'escalade. Le mandat de la mission n'évolue que très sensiblement au fil des années, se résumant en 2001 pour l'essentiel à « *suivre l'évolution de la situation politique et en matière de sécurité [...], accorder une attention particulière à la surveillance des frontières [...] et au retour des réfugiés [...], contribuer à [...] la politique*

¹³⁴ Outre les observateurs issus d'Etats membres de l'UE, participent également à cette opération des observateurs en provenance de 5 Etats participants de la CSCE n'appartenant pas à la CE, à savoir : le Canada, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie et la Suède.

¹³⁵ Guerre de Croatie (17 août 1990 – 12 novembre 1995) et guerre de Bosnie-Herzégovine (6 avril 1992 – 14 décembre 1995).

¹³⁶ Avec l'accord préalable de chacun de ces Etats.

¹³⁷ *Action commune 2000/811/PESC du 22 décembre 2000*, J.O.C.E. n° L 328, *op. cit.*, article 1, paragraphe 2, p. 53.

¹³⁸ Le poste de SG/HR est créé par le traité de Maastricht. Celui-ci est signé le 2 octobre 1997 et entre en vigueur le 1^{er} mai 1999. Le SG/HR joue un rôle clé au sein de la PESC, en charge de la coordination de tous les aspects internes de la PESC.

¹³⁹ *Action commune 2000/811/PESC du 22 décembre 2000*, J.O.C.E. n° L 328, *op. cit.*

de stabilisation menée [...] dans la région »¹⁴⁰. Le mandat de la mission se présente dès lors clairement comme préventif et vise à l’accomplissement de simples tâches de surveillance, de compte-rendu et de médiation.

En cela, les activités de ces observateurs sont très strictement encadrées, ceux-ci demeurant de simples spectateurs et témoins des différends dans la mesure où le mandat de la mission ne leur confère aucune compétence ou pouvoir d’action. C’est d’ailleurs précisément à travers la conduite de cette mission que l’UE saisit la nécessité de sortir de ce schéma « attentiste » afin d’adopter une attitude plus active sur la scène sécuritaire, ce qui implique notamment de s’éloigner de ce type de missions (missions conduites par la CSCE).

Un succès en demi-teinte pour l’UE

L’envoi d’observateurs non armés, dont le mandat se limite à la récolte d’informations, prouve que la CE agit dans la précipitation. L’absence de structures et de concepts stratégiques permettant la mise en place d’une politique coordonnée, ajoute à l’inexpérience européenne un certain manque de préparation.

La CE n’est toutefois pas préparée en 1991 – avant même l’adoption de la PESD – à conduire de telles missions, aussi non-intrusive et non-exécutives puissent-elles être. Elle ne dispose en effet ni des mécanismes nécessaires, ni des instruments adéquats afin de procéder à la planification d’une mission. La conduite de cette mission avec ce degré d’impréparation aurait pu ainsi définitivement sceller le sort de la PESD et plus gravement encore, celui de l’UE en tant qu’acteur de la sécurité dans la région.

Il est en effet à noter que l’EUMM souffre d’un grave manque de continuité dans son action. Bien que la mission dépende du Conseil de l’UE – représenté par le SG/HR – pour la définition de la politique à conduire dans les Balkans, la direction formelle de la mission est confiée à la présidence tournante de l’UE¹⁴¹. Or, la rotation semestrielle à laquelle est soumise la présidence, marque une césure dans la formulation de la politique arrêtée par le Conseil dans la région, ce qui est susceptible d’occasionner des dysfonctionnements internes au regard

¹⁴⁰ *Accord entre l’Union européenne et l’ancienne République yougoslave de Macédoine relatif aux activités de la Mission de surveillance de l’Union européenne (EUMM) dans l’ancienne République yougoslave de Macédoine*, signé à Skopje le 31 août 2001, J.O.C.E., n° L 241, 11 septembre 2001, p.2.

¹⁴¹ *Action commune 2000/811/PESD du 22 décembre 2000*, J.O.C.E. n° L 328, *op. cit.*

des priorités fixées par l'agenda européen. En effet, bien que l'objectif premier de la mission – la stabilisation des Balkans – demeure inchangé, chaque Etat assumant la présidence de l'UE dispose pendant six mois de la capacité de mettre en avant ses propres priorités politiques au détriment bien souvent des initiatives lancées par leur prédécesseur (voir *supra*). Or, cela peut résulter en un manque de cohérence et de continuité de l'action européenne sur le terrain, dans la mesure où les objectifs politiques décidés à Bruxelles nécessitent un certain temps (certainement plus de six mois) avant d'être pleinement intégrés dans la chaîne opérationnelle de commandement. De même, le fait que l'adjoint au chef de mission est détaché par l'Etat assurant la présidence de l'UE¹⁴², renforce cette impression de rupture sur le plan opérationnel au sein de la chaîne de commandement. Cette rupture causée par les priorités potentiellement différentes de chacune des présidences, fait ressortir un manque de stabilité ainsi qu'un manque de continuité dans la logique des objectifs fixés.

Par ailleurs, bien que les observateurs soient pour la majorité d'entre eux des diplomates expérimentés, la nécessité de déployer rapidement la mission ne leur a pas permis de suivre une formation spécifique concernant la situation dans la région, ce qui constitue un obstacle supplémentaire à la bonne conduite de celle-ci. De même, la réalité d'une politique commune européenne étant encore difficile à saisir, les observateurs ont encore souvent tendance à favoriser leurs propres intérêts nationaux dans le cadre de leurs activités. Cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne les grandes puissances européennes, qui sont les majeurs contributeurs de cette mission et qui sont responsables financièrement pour tout le personnel qu'ils détachent¹⁴³.

La difficulté majeure à laquelle l'EUMM fait cependant face est que les observateurs sont non-armés et déployés dans un environnement encore hostile et non pacifié. Or, cette situation constitue un risque permanent pour leur sécurité et oblige la CE à solliciter le concours d'autres organisations présentes sur le terrain, afin de protéger ses experts. La présence sur le terrain d'un contingent militaire de l'ONU (FORPRONU)¹⁴⁴, puis de l'OTAN (IFOR¹⁴⁵, SFOR¹⁴⁶) permet, pendant un temps, aux équipes d'observateurs de bénéficier d'une escorte lorsqu'ils se déplacent dans des zones à risque. Cela ne constitue toutefois pas

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Force de Protection des Nations Unies déployée le 21 février 1992 – 31 mars 1995.

¹⁴⁵ Force multinationale de mise en œuvre de la paix de l'OTAN, prenant la relève de la FORPRONU après les accords de Dayton le 20 décembre 1995.

¹⁴⁶ Force multinationale de stabilisation de l'OTAN, prenant la relève de l'IFOR le 21 décembre 1996.

la règle, ce qui souligne le manque de coordination entre les différentes organisations en présence, ainsi que l'incapacité pour la CE d'agir seule.

Le caractère purement civil et diplomatique de la mission et l'absence de capacités de réaction rend l'EUMM trop dépendante des forces de l'ONU et de l'OTAN afin d'assurer, entre autres, la sécurité des observateurs européens. L'EUMM est donc très rapidement supplantée en termes de visibilité et d'action sur le terrain par les casques bleus de la FORPRONU.

Pour autant, l'EUMM constitue – dans une certaine mesure – une réussite pour la PESC et dans une plus large mesure pour la future PESD. En effet, même si elle ne constitue qu'une simple mission de surveillance, sans capacité de réaction, elle a le mérite d'être la première mission « civile » de l'UE, mais aussi la plus longue conduite jusqu'à aujourd'hui.

En cela, elle ouvre la voie de la sécurité coopérative à l'UE et inaugure de façon quasi-prémonitoire les débuts européens en matière de GCC, préfigurant ainsi les réalisations futures de la PSDC. Par ailleurs, la longévité de son déploiement permet de démontrer que, malgré une impréparation certaine à réagir de façon cohérente et organisée, l'UE dispose de la capacité à se déployer rapidement et ce, quand bien même avec des ressources limitées.

2. La mission de surveillance sur le Danube par l'UEO (1993-1996)

Le lancement de cette mission autonome et d'essence civile de l'UEO augure une nouvelle ère dans laquelle de nouveaux moyens inédits permettent à certains Etats européens de contribuer à gérer une situation de crise, en appui des efforts entrepris par la communauté internationale. Le lancement de cette mission, quand bien même en dehors du mécanisme de coopération institué par le traité de Maastricht, annonce la renaissance de l'UEO, revitalisée après une période de marginalisation et constitue la preuve la plus tangible de sa volonté de contribuer à la construction d'une politique de sécurité européenne. Il s'agit également de la première mission civile européenne déployant des effectifs de police, ce qui en fait le précurseur des missions de police déployées à partir de 2003 dans le cadre PESD.

Une mission de surveillance renforcée : le déploiement des premiers effectifs de police

La mission de surveillance sur le Danube constitue en effet la première mission de police conduite par l'UEO. Celle-ci intervient dans un contexte mouvementé au cœur du conflit yougoslave, alors que sa flotte navale est déjà déployée depuis juillet 1992 dans l'Adriatique – opérations *Sharp Vigilance* puis *Sharp Fence*¹⁴⁷ – ainsi qu'à partir de juin 1993 aux côtés de l'OTAN dans le cadre de l'opération *Sharp Guard* (opération conjointe)¹⁴⁸. Inapte cependant à constituer à elle seule une alternative crédible à l'OTAN, l'UEO renforce sa présence en ex-Yougoslavie à travers une mission de surveillance sur le Danube.

Afin d'aider les Etats riverains du Danube (Bulgarie, Hongrie, Roumanie) à faire respecter l'embargo économique imposé à l'encontre des Républiques de Serbie et du Monténégro par le Conseil de Sécurité de l'ONU (CSNU)¹⁴⁹, la CSCE et la Commission des CE conviennent de la mise en place de missions internationales d'assistance pour l'application des sanctions (SAM)¹⁵⁰. L'opération de douane et de police de l'UEO intervient dans ce contexte et vise plus spécifiquement à fournir à ces Etats¹⁵¹ un soutien dans la surveillance de la navigation fluviale¹⁵² du Danube, ainsi que dans l'application des sanctions des Nations Unies. Suite à la signature d'accords spécifiques avec chacun de ces trois pays, la mission de l'UEO est déployée le 18 juin 1993 dans trois zones stratégiques – Ruse en Bulgarie, Mohacs en Hongrie, Calafat en Roumanie – afin de procéder aux contrôles des navires – inspection des bateaux, vérification des cargaisons, de la destination ainsi que des documents de bord et de transport. Pas moins de 250 fonctionnaires de douane et de police issus de huit Etats membres sont déployés, procédant à 6748 inspections qui permettent de

¹⁴⁷ L'UEO participe à travers ces missions à la surveillance de l'embargo décrété par l'ONU à l'encontre des Républiques de Serbie et du Monténégro.

¹⁴⁸ L'opération conjointe UEO-OTAN, placée sous commandement unique, débute en juin 1993 et a pour mission de s'assurer de l'application de l'embargo sur les armes imposé aux Républiques de Serbie et du Monténégro. Elle est suspendue en juin 1996 à la suite de la signature des accords de Dayton et prend définitivement fin avec la levée de l'embargo en octobre 1996.

¹⁴⁹ Voir la *Résolution 757*, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/757, New York, 30 mai 1992, renforcée par la *Résolution 787*, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/787, New York, 16 novembre 1992.

¹⁵⁰ *Embargo des Nations Unies contre la Serbie et le Monténégro - Résolution 1004*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1er juillet 1993, point 4, p. 1.

¹⁵¹ *Déclaration sur l'application des sanctions imposées par les Nations-Unies à l'ex-Yougoslavie*, Conseil des Ministres de l'UEO, Luxembourg, 5 avril 1993.

¹⁵² La *Résolution 820*, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/820, New York, 17 avril 1993 rappelle qu'il incombe aux Etats riverains du Danube de prendre toutes les mesures de contrôle nécessaires afin de faire respecter l'embargo.

mettre en lumière 422 infractions¹⁵³.

L'action de l'UEO sur le Danube permet certes d'éviter de nombreuses violations de l'embargo, mais le manque d'expérience notamment en ce qui concerne la phase de planification, porte gravement préjudice à la bonne conduite de la mission. Une meilleure connaissance de la situation géographique de la région aurait permis de mieux planifier les périmètres de surveillance des voies maritimes cruciales en évitant les « zones mortes » et ainsi de projeter plus efficacement les forces navales afin d'effectuer les contrôles nécessaires. En effet, certaines zones de contrôle principales sont trop éloignées les unes des autres et notamment des zones frontalières considérées comme des points de passage sensibles, laissant ainsi de longues portions du littoral sans surveillance.

A titre d'exemple, bien que le point de contrôle de Mohacs se situe à moins de 20 km de la frontière Serbo-hongroise – permettant ainsi aux vedettes de l'UEO de sécuriser efficacement toute la zone limitrophe – celui de Calafat, entre la Bulgarie et la Roumanie, se trouve à plus de 150 km de la frontière Serbe¹⁵⁴. Or, un tel écart entre le passage de frontière et la zone de contrôle rend la surveillance du trafic fluvial par la flotte navale de l'UEO difficile, voire impossible à réaliser de façon optimale. De même, l'absence de liaison entre le centre de communication établi afin de faciliter l'échange d'informations entre l'UE et la CSCE (SAMCOMM)¹⁵⁵ et le centre de commandement de l'UEO, empêche les organisations associées de coordonner leurs efforts dans la conduite des missions d'assistance aux sanctions¹⁵⁶.

L'UEO au service de l'approfondissement de la PESC

Bien que les résultats de cette mission soient relativement faibles, il est nécessaire de les replacer dans un contexte plus politique, directement lié à la fin de la Guerre froide et à la volonté des différents acteurs sécuritaires de s'imposer sur la scène internationale. En effet,

¹⁵³ *Les forces de police de l'UEO – Réponse au rapport annuel du Conseil, Rapport présenté au nom de la Commission de défense par GIANNATTASIO Pietro*, Assemblée de l'UEO, Document n° 1609, Rec. 628, Paris, 13 mai 1998. Disponible au <http://www.european-security.com/index.php?id=1572> (consulté le 19/07/2012).

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Un centre de communication (SAMCOMM) est également mis en place afin de faciliter l'échange d'informations et la communication entre les SAM et les autorités compétentes des Etats hôtes. Celui-ci est géré conjointement par l'UE et l'OSCE. Voir *Embargo des Nations Unies contre la Serbie et le Monténégro - Résolution 1004*, *op. cit.*, point 4, p.1.

¹⁵⁶ *Les forces de police de l'UEO – Réponse au rapport annuel du Conseil, Document n° 1609, Rec. 628, op. cit.*

cette mission d'essence civile traduit la volonté de l'UEO de progressivement s'émanciper à l'échelon opérationnel de l'OTAN. Il serait en effet erroné de comptabiliser les résultats de cette mission simplement en termes de nombres d'infractions constatées à l'embargo.

C'est essentiellement l'initiative politique de mettre en œuvre des moyens novateurs (police et douane) qui constitue la véritable valeur ajoutée de cette mission, dans la mesure où elle permet de contribuer à la construction de l'identité européenne en matière de sécurité et de défense. La conduite de cette mission, quand bien même s'inscrivant dans le cadre de l'UEO et non de la PESC, permet néanmoins de démontrer que les européens sont sérieux dans leur désir de renforcer leur rôle dans le domaine sécuritaire. A ce titre, l'adoption du traité d'Amsterdam constitue un tournant important pour le développement de l'identité sécuritaire européenne, puisqu'il intègre au sein de la PESC les tâches de Petersberg (voir *supra*)¹⁵⁷, ouvrant ainsi la voie à la conduite de missions de gestion des crises grâce à des moyens civils. Dès lors, les écueils accumulés par l'UEO au cours de cette mission sont à relativiser et à replacer dans le contexte de la mise en place d'une mission conduite de façon *ad hoc* par un ensemble d'Etats intervenant dans un cadre revitalisé après une longue période de retrait.

Le nouvel environnement sécuritaire qui se dessine invite en effet la CE puis l'UE à (re)définir ses priorités et sa stratégie afin de faire face à ces nouveaux défis. La rapidité avec laquelle la CE est confrontée à ce nouvel environnement sécuritaire instable, force les Etats européens à multiplier leurs efforts afin d'opérationnaliser au plus vite leur PESC. La réactivation de l'UEO permet ainsi de démontrer que les Etats européens disposent de la volonté nécessaire – et ce malgré l'absence d'instruments propres à la PESC – pour intervenir dans le champ de la sécurité coopérative et de la gestion des crises. En effet, bien que les Etats européens procèdent de façon *ad hoc* et en dehors du cadre de la PESC, il n'en demeure pas moins que ces expériences dans les Balkans permettent de faire avancer la réflexion sur une politique de sécurité et de défense plus aboutie.

A ce titre, suite au lancement de la première mission de la CE et de la première mission autonome de l'UEO, les Etats européens souhaitent opérationnaliser rapidement la PESC à travers le mécanisme de coopération UE/UEO établi par le traité de Maastricht. La relative jeunesse de ce mécanisme appelle cependant à sa mise en œuvre progressive. Ainsi,

¹⁵⁷ Bien que cela constitue un progrès majeur pour la PESC, tout recours à l'UEO pour la conduite de ces missions demeure subordonné à une décision du Conseil.

bien qu'il ne soit pas mis en œuvre dans le cadre de la mission de l'UE pour l'administration de la ville de Mostar (AMUE), celui-ci régit néanmoins l'intervention de l'UEO en Albanie (EMCP), puis en Croatie (MADUEO). L'activation de ce mécanisme permet ainsi de donner l'impulsion nécessaire, afin de conférer une dimension stratégique à l'UE et de se forger l'expérience nécessaire pour approfondir la réflexion sur le développement d'une politique de défense commune.

B. La PESC enfin opérationnelle ?

1. L'AMUE Mostar et la mission de police de l'UEO (1994-1996)

Cette dimension civile que la CE fait apparaître lors de l'EUMM dans les Balkans, est réaffirmée à l'occasion de la mission lancée dès l'été 1994 en Bosnie-Herzégovine par l'UE pour l'administration de la ville de Mostar (AMUE)¹⁵⁸. L'UE y développe une action civile – l'administration – préfigurant dans une large mesure un des aspects civils de la future gestion des crises de la PESD, tels que définis lors du Conseil de Feira de juin 2000 (voir *infra*)¹⁵⁹.

Une mission aux objectifs ambitieux

L'expérience acquise à travers l'AMUE est ainsi doublement déterminante : tout d'abord, afin de comprendre l'évolution de la PESC et plus généralement celle de l'identité sécuritaire européenne et ensuite pour expliquer l'avènement de la dimension civile de la gestion des crises au sein de la PESD. L'AMUE constitue tout d'abord la première confrontation de la jeune PESC à la réalité du terrain, symbolisant ainsi la prise en main par les européens de leurs responsabilités en matière de sécurité. En effet, quelques mois à peine

¹⁵⁸ *Décision 94/308/PESC du 16 mai 1994 adaptant et prorogeant l'application de la décision 93/603/PESC du 8 novembre 1993 relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du Traité sur l'Union européenne, concernant l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 134, 30 mai 1994.

¹⁵⁹ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Feira (19 et 20 juin 2000) sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense*, Présidence, Doc. n° 9149/00, Bruxelles, 15 juin 2000, « Appendice 3 : Etude des objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises », p. 28.

après la signature du Traité de Maastricht, l'UE doit faire ses preuves en assumant la responsabilité de pacifier la région à travers les instruments et structures limités de la PESC nouvellement établie. Ensuite, l'AMUE représente la première opportunité sérieuse offerte à l'UE afin d'approfondir la réflexion sur une dimension civile de la gestion des crises européenne.

Au cours de la Guerre de Bosnie-Herzégovine, Mostar connaît deux conflits : le premier opposant les Musulmans (Bosniaques) et les croates de Bosnie aux Bosno-serbes ; le second les Bosniaques aux croates de Bosnie, ce dernier conflit dévastant et scindant la ville en deux¹⁶⁰ – Mostar-Est sous l'autorité des Musulmans et Mostar-Ouest sous tutelle des Croates de Bosnie. Dans l'optique d'unir leurs forces contre les serbes de la République serbe de Bosnie, les deux parties au conflit – les Bosno-croates de la République d'Herceg-Bosna¹⁶¹ d'une part et les Bosniaques de Bosnie-Herzégovine de l'autre – conviennent, lors des Accords de Washington du 18 mars 1994, d'un cessez-le-feu ainsi que de la création de la Fédération croato-musulmane.

C'est à cette occasion que les signataires de l'accord décident de confier à l'UE l'administration temporaire de la ville de Mostar en vue d'aboutir à sa réunification. Les négociations qui suivent¹⁶² aboutissent, le 5 juillet 1994, à la signature d'un Mémorandum d'entente à Genève. Quelques jours plus tard, le 23 juillet, la mission européenne s'installe pour une période de deux ans¹⁶³ sous la direction de l'administrateur Hans KOSCHNICK. Ce dernier est soutenu dans sa tâche par l'UEO qui s'engage, dès mai 1994, à contribuer à la mission européenne en mettant à sa disposition les forces de police nécessaires¹⁶⁴. Le contingent de police¹⁶⁵ fourni est créé en dehors de la structure de l'AMUE et fonctionne comme un renfort de celle-ci. La mission de police de l'UEO n'intervient cependant pas dans le cadre du mécanisme de coopération du traité de Maastricht (article J.4 paragraphe 2), lequel prévoit la possibilité pour l'UE de confier à l'UEO la responsabilité de mettre en œuvre ses

¹⁶⁰ Le conflit en Bosnie-Herzégovine connaît deux guerres : la principale, celle du 6 avril 1992 au 14 décembre 1995 qui oppose les croates de Bosnie et les Musulmans (Bosniaques) aux serbes de Bosnie ; et celle d'avril 1993 au 23 février 1994, guerre dans la guerre qui oppose à Mostar, des Musulmans (Bosniaques) aux croates de Bosnie, auparavant alliés.

¹⁶¹ Il s'agit d'une entité non-indépendance de la Bosnie-Herzégovine qui voit le jour en 1991 et qui s'éteint avec la création de la Fédération croato-musulmane.

¹⁶² Le Mémorandum a été signé par la partie « envoyante », représentée par les Etats membres de l'UE et de l'UEO et par la partie « recevante », représentée par la Croatie, la Bosnie-Herzégovine ainsi que les autorités locales de Mostar Est et Ouest.

¹⁶³ La présence de l'UE se prolonge, jusqu'au 31 décembre 1996, en dehors du mandat de l'AMUE, avec l'envoi d'un envoyé spécial de l'UE.

¹⁶⁴ *Déclaration du Kirchberg*, Communiqué du Conseil des ministres de l'UEO, Luxembourg, 9 mai 1994, pp. 3 et 5.

¹⁶⁵ Mission de Police de l'UEO à Mostar (1994-1996).

actions communes. Cette mission est ainsi déployée en simple soutien de l'intervention conduite par l'UE.

Le mandat confié à l'AMUE est tiré directement du Mémorandum d'entente. L'objectif principal consiste à créer les conditions propices afin de surmonter, notamment à travers l'organisation d'élections démocratiques, la division ethnique de la ville et aboutir à un accord entre les parties concernées sur une administration locale unique¹⁶⁶. Pour y parvenir, l'AMUE vise à la démilitarisation de la ville et au maintien de l'ordre public avec le soutien des forces de l'UEO ainsi que de la FORPRONU puis de l'IFOR¹⁶⁷. Les objectifs économiques et humanitaires fixés dans le Mémorandum recouvrent un très large spectre d'action, dont la restauration des services publics, l'aide à la reconstruction économique, le retour des réfugiés et des déplacés internes, ainsi que l'organisation et la fourniture d'une aide humanitaire¹⁶⁸.

Il apparaît cependant très vite que le mandat confié à l'AMUE est trop ambitieux au regard notamment de l'inexpérience de l'UE en la matière. C'est à ce titre que l'administrateur KOSCHNICK tente initialement de redéfinir les priorités de sa mission en se concentrant principalement sur la liberté de circulation, la restructuration des services publics, la constitution d'un système juridique et fiscal unifié ainsi que la formation d'un contingent de police commun à toute la ville¹⁶⁹. L'organisation d'élections démocratiques permettant de créer un climat favorable à une administration multiethnique de la ville, demeure toujours l'objectif primordial à atteindre pour l'AMUE avant la fin de son mandat.

Dans sa mission, l'AMUE est secondée par l'UEO qui procède au détachement d'un contingent composé de 181 officiers de police et dirigé par un Commissaire. Leur rôle consiste, entre autres, à tenir l'Administrateur informé sur les questions d'ordre public, ainsi

¹⁶⁶ La mission a une obligation de moyens et non pas de résultats en ce qui concerne l'administration unique de Mostar. A ce titre, l'AMUE doit participer, avant la fin de son mandat, à l'organisation d'élections démocratiques en vue de permettre une administration commune de la ville et opérer un transfert de compétences envers les autorités locales.

¹⁶⁷ *Résolution 1031*, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1031, New York, 15 décembre 1995. L'IFOR est une force de l'OTAN, chargée du maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine. Elle succède à la FORPRONU le 20 décembre 1995.

¹⁶⁸ *Mémorandum d'entente sur l'administration de la ville de Mostar par l'UE*, Genève, 5 juillet 1994.

¹⁶⁹ *Rapport spécial n° 2/96 relatif aux comptes de l'Administrateur et à l'administration de Mostar par l'Union européenne (AMUE) accompagné des réponses de la Commission et de l'Administrateur de Mostar*, Cour des comptes, J.O.C.E. n° C 287, Luxembourg, 30 septembre 1996, p. 2. Voir également le *Document stratégique* élaboré par l'administrateur le 13 mai 1995.

qu'à contrôler les services de la police locale¹⁷⁰. Au-delà de ces activités, la contribution majeure de l'UEO à la mission européenne consiste à participer à la constitution et à la formation d'une force de police locale unifiée, la FPUM¹⁷¹ (prévue aux articles. 12 et 13 du Mémorandum d'entente).

Placée sous l'autorité de l'Administrateur et conduite par le même Commissaire de police dirigeant le contingent de l'UEO, la FPUM doit prendre les apparences d'une force multiethnique, composée de policiers croates et bosniaques, supervisés par des policiers de l'UEO. La mise en place de cette Force se fait en plusieurs phases successives (art. 12 du Mémorandum d'entente), de sorte à faciliter la transition vers la constitution d'une seule police mixte, reflétant la composition ethnique de la ville. Cette dernière phase est atteinte fin février 1996, non sans rencontrer cependant quelques difficultés¹⁷².

Parallèlement à la création de la FPUM par l'UEO, l'AMUE continue d'œuvrer pour l'organisation d'élections devant conduire à la constitution d'une municipalité unique. Initialement prévues pour le 31 mai 1996, ces élections qui doivent sceller la réussite de la mission européenne à Mostar, se déroulent le 30 juin 1996. Elles aboutissent à une égalité presque parfaite dans les suffrages entre les deux partis nationalistes, rendant impossible de déclarer l'un ou l'autre parti victorieux sans risquer de déclencher des hostilités¹⁷³. L'AMUE prend ainsi fin le 22 juillet sans être parvenue à réunifier la ville. La présence européenne est néanmoins maintenue avec la nomination d'un Envoyé spécial de l'UE¹⁷⁴. Le contingent de police de l'UEO cesse également ses activités en juillet 1996 et c'est la Force de police internationale de l'ONU¹⁷⁵ qui prend la relève.

¹⁷⁰ Agnieszka NOWAK, *L'Union en action : la mission de police en Bosnie*, Occasional Papers, n° 42, EUISS, Paris, janvier 2003, p. 8.

¹⁷¹ Force de Police Unifiée de Mostar.

¹⁷² Celles-ci sont résolues lors du sommet informel de Rome des 17 et 18 février 1996, faisant suite aux Accords de Dayton qui partitionnent la ville en six municipalités. Il convient de mentionner que Hans Koschnick souhaite la mise en place d'une septième zone, administrée exclusivement par l'UE.

¹⁷³ L'écart dans les suffrages est si insignifiant – le parti nationaliste musulman obtient 48% des voix et le parti nationaliste croate 45% des voix – qu'il est impossible de dégager un parti victorieux sans risquer de provoquer la réaction des factions nationalistes.

¹⁷⁴ *Action commune 96/442/PESC du 15 juillet 1996 relative à la nomination d'un envoyé spécial de l'Union européenne dans la ville de Mostar*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 185, Bruxelles, 24 juillet 1996. Voir également *Décision 96/508/PESC du 9 août 1996 fixant la date à laquelle prend effet l'action commune 96/442/PESC adoptée par le Conseil le 15 juillet 1996*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 212, Bruxelles, 21 août 1996.

¹⁷⁵ La mission IPTF a été lancée suite aux Accords de paix de Dayton du 14 décembre 1995.

L'AMUE face aux incohérences financières interinstitutionnelles

L'apport général de la mission doit être relativisé. Que ce soit à l'échelon financier, opérationnel, stratégique ou exécutif, l'UE souffre de son inexpérience à gérer de telles crises internationales. Plusieurs réflexions peuvent être ainsi faites à propos de l'aspect financier de la mission. L'enveloppe financière destinée à la conduite de la mission est initialement greffée¹⁷⁶ à la somme de 48,3 millions d'écus prévue pour l'action commune sur l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine¹⁷⁷. Ce n'est qu'en décembre 1994¹⁷⁸ que l'AMUE fait enfin l'objet d'une action commune spécifique et d'un budget propre qui lui est exclusivement affecté¹⁷⁹. Ceci constitue une avancée fondamentale, consacrant l'autonomisation progressive des modalités d'action et de mise en œuvre de la PESG. L'enveloppe financière totale affectée à l'Administration représente pour une période de trois ans, la somme de 144 millions d'écus, dont 127 sont à la charge des CE¹⁸⁰. Celle-ci n'inclut cependant pas le coût du contingent de police de l'UEO, entièrement financé par les Etats membres.

A y regarder de plus près cependant, une telle somme consacrée à une simple mission d'administration semble disproportionnée au regard notamment des faibles résultats obtenus sur le long terme et ce, quand bien même le Parlement européen demeure « convaincu que les dépenses élevées [...] étaient tout de même justifiées [...] »¹⁸¹. Faute

¹⁷⁶ *Décision 94/308/PESG du 16 mai 1994*, J.O.C.E. n° L 134, *op. cit.* Sur une enveloppe financière totale de 48,30 millions d'écus, 32 millions sont alloués au soutien de l'AMUE, dont 17 millions à la charge des Etats membres.

¹⁷⁷ *Décision 93/729/PESG du 20 décembre 1993 relative au soutien à l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 339, Bruxelles, 31 décembre 1993.

¹⁷⁸ *Décision 94/790/PESG du 12 décembre 1994 relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, concernant la continuation du soutien à l'administration de la ville de Mostar par l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 326, Bruxelles, 17 décembre 1994.

¹⁷⁹ Un budget provisoire de 20 millions d'écus est initialement prévu. Celui-ci est ensuite porté à un total de 80 millions pour l'année 1995 par la *Décision 95/23/PESG du 6 février 1995 complétant la décision 94/790/PESG relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, concernant la continuation du soutien à l'administration de la ville de Mostar par l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 33, Bruxelles, 13 février 1995. Subséquemment, 32 millions d'écus supplémentaires sont alloués à la mission pour la période allant jusqu'au 22 juillet 1996 sur *Décision 95/552/PESG du 19 décembre 1995 complétant la décision 95/517/PESG relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, concernant la continuation du soutien à l'administration de la ville de Mostar par l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 313, Bruxelles, 27 décembre 1995.

¹⁸⁰ Hormis les 17 millions d'écus fournis par les Etats membres (voir *Décision 94/308/PESG du 16 mai 1994*, J.O.C.E. n° L 134, *op. cit.*), le reste du budget affecté à la mission de l'UE a intégralement été pris en charge par le budget des CE.

¹⁸¹ *Rapport sur le rapport spécial n°I 2/96 de la Cour des comptes sur les comptes de l'Administrateur de Mostar et l'Administration de Mostar par l'UE, avec réponses de la Commission et de l'Administrateur de*

d'une stratégie d'ensemble et d'une planification de l'intervention permettant d'organiser de façon cohérente l'action européenne dans la région, l'UE tombe rapidement dans l'écueil d'injecter des fonds afin de pallier son manque d'expérience. L'erreur de l'UE consiste notamment à avoir misé sur une aide à la reconstruction de court terme, sans élaborer de stratégie de sortie, ni de programme pour la poursuite des réformes sur le long terme.

Concernant le fondement normatif (article J.11 TUE) sur lequel se base le Conseil pour couvrir les dépenses opérationnelles de la PESG, deux possibilités de financement sont prévues : le budget communautaire ou celui des Etats membres¹⁸². L'expérience de l'AMUE établit très vite que ces dépenses doivent être prises en charge par le budget des CE¹⁸³. Cela résulte notamment de la réticence des Etats membres à augmenter leurs dépenses par des contributions directes, ainsi que de la nécessité de pouvoir injecter des crédits rapidement afin de répondre efficacement à un environnement instable. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, prélever les fonds nécessaires pour la conduite de la mission sur le budget communautaire constitue désormais la règle¹⁸⁴. Il convient enfin de mentionner que les insuffisances dans la procédure, la gestion financière et le contrôle des crédits alloués¹⁸⁵ constituent des obstacles significatifs au bon déroulement de la mission.

Le décalage entre ambitions et accomplissements

L'échec européen dans la conduite de l'AMUE est également révélateur de l'impréparation européenne, aussi bien à l'échelon stratégique qu'opérationnel, lors de son

Mostar (C4-0513/96), Parlement européen, Commission du contrôle budgétaire (Rapporteur: Mme Edith Müller), PE 219.700/déf., A4-0386/96, 21 novembre 1996.

¹⁸² L'article J.11 TUE distingue entre, d'une part les dépenses administratives relevant automatiquement du budget des CE et, d'autre part les dépenses opérationnelles à la charge soit du budget communautaire sur décision unanime du Conseil, soit à celui des Etats membres sur simple constat du Conseil et selon une clé de répartition qui n'est pas précisée.

¹⁸³ Dans la mesure où un objectif de la PESG peut également relever de l'action communautaire du fait de la transversalité des questions, le choix du financement des dépenses opérationnelles – sur le budget communautaire ou sur le budget de la PESG – soulève des querelles interinstitutionnelles. Entre la Commission et le Conseil tout d'abord, chacun souhaitant préserver son pouvoir et ses prérogatives. Cela soulève ensuite la question de la place du Parlement européen qui détient le dernier mot en ce qui concerne les dépenses non-obligatoires du budget communautaire, desquelles font également partie les dépenses opérationnelles. Un tel pouvoir de décision confère au Parlement européen une place prépondérante dans la conduite de la politique étrangère européenne, remettant ainsi profondément en cause l'équilibre institutionnel prévu originellement dans le cadre de la PESG. L'analyse toutefois de ce point précis dépasse le cadre du sujet.

¹⁸⁴ Article J.18 paragraphe 3 TUE (Amsterdam) : « à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité ».

¹⁸⁵ *Rapport sur le rapport spécial n°1 2/96 de la Cour des comptes*, PE 219.700/déf., A4-0386/96, *op. cit.*

engagement dans l'arène balkanique. Le Parlement européen concède volontiers que « *l'objectif suprême d'une véritable réunification politique de la ville, avec une administration unique, une police commune, une liberté de circulation totale pour ses habitants, n'[a], à ce jour, pas été atteint* »¹⁸⁶. Il reconnaît à ce titre que cela est notamment dû à un manque de préparation, ainsi qu'à la mise en place d'un système décisionnel et administratif central insuffisant et non-adapté à la région.

Il peut notamment être reproché au Conseil de n'avoir pas su mettre en place dès les débuts de la mission, des structures et mécanismes suffisamment efficaces et pérennes permettant d'encadrer l'action commune et de s'adapter à un environnement de crise, par définition instable et en constante évolution. Une absence de continuité dans le processus décisionnel¹⁸⁷ s'est tout d'abord faite ressentir au sein de la direction formelle de la mission, assurée par la présidence tournante de l'UE, obligeant ainsi l'administration centrale de l'UE à composer avec une nouvelle équipe dirigeante tous les six mois. De même, les représentants des Etats membres au sein du comité consultatif rattaché à la présidence ont trop souvent tendance à multiplier les contacts avec leurs autorités nationales, afin de confirmer leur position, au détriment souvent de l'efficacité et de la réactivité qu'exige un environnement en constante évolution comme celui-ci.

A l'échelon stratégique, le Conseil échoue également sur plusieurs points déterminants, condamnant la mission dès ses débuts. A titre d'exemple, l'Administrateur n'est pas invité à participer à la sélection du personnel de mission – *i.e.* ses collaborateurs directs – envoyé par les Etats membres¹⁸⁸. Cela résulte du fait que l'attribution de postes influents répond à des préoccupations plus politiques liées à l'influence dont les Etats membres souhaitent bénéficier au sein de la mission. Dès lors, les Etats s'engagent dans de longues querelles et d'âpres négociations intergouvernementales, afin de disposer de l'autorité souhaitée, négligeant ainsi les besoins opérationnels de la mission. Un tel comportement participe à complexifier la construction d'une logique d'ensemble fonctionnelle, causant ainsi des dysfonctionnements organisationnels, un manque de coordination entre les responsables souvent acquis à leurs intérêts nationaux, une dispersion des ressources et une répartition non-efficace des crédits.

L'action de l'Administrateur est elle-même grandement limitée du fait qu'il ne lui

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

est confié aucun pouvoir de police, complexifiant dès lors sa tâche et la mise en œuvre de ses décisions. A titre d'exemple, l'Administrateur ne dispose d'aucune emprise sur les autorités de police de Mostar, lesquelles continuent à se considérer responsables devant leurs dirigeants politiques locaux.

Par ailleurs, et il s'agit probablement là d'un facteur déterminant qui ébranle la crédibilité de la mission, le Parlement européen admet que l'Administrateur « *n'[a] pas bénéficié, à tout moment, du soutien politique total de la présidence du Conseil et des ministres des Affaires étrangères de l'UE* »¹⁸⁹. Cela est notamment le cas lors du Sommet informel de Rome des 17 et 18 février 1996, au cours duquel l'UE accueille à la table des négociations les extrémistes croates responsables, quelques jours auparavant, de violences perpétrées à l'encontre de l'Administrateur lui-même et ayant failli lui coûter la vie¹⁹⁰. Faute d'un soutien de la part des instances européennes et notamment de la présidence italienne, l'Administrateur est ainsi contraint de démissionner.

L'absence d'un pouvoir coercitif aux mains de l'Administrateur, couplé à un défaut de soutien indéfectible de la part des dirigeants européens à son égard, contribue à affaiblir de façon significative la portée de l'action de la mission. Comment s'attendre à ce que la population locale lui accorde une légitimité, dès lors que l'UE elle-même n'accorde pas au personnel de sa propre mission des pouvoirs coercitifs permettant de réagir aux exactions des nationalistes des deux camps ?

En ce qui concerne l'action de police de l'UEO, plusieurs écueils auraient pu être évités. Tout d'abord, la mise en place tardive du contingent de police¹⁹¹ porte très largement préjudice à la crédibilité de l'action de l'AMUE. Ce retard s'apparente, aux yeux des nationalistes des deux camps et de la population locale, à un manque de coordination et de sérieux. Ensuite, les policiers de l'UEO ne disposent pas d'un pouvoir de coercition leur permettant d'imposer l'ordre, ce qui les cantonne dans un rôle purement consultatif et d'observation¹⁹². Cette asthénie est confirmée sur le terrain, laissant les policiers souvent démunis dans leur tâche de maintien de l'ordre public, face aux parties en conflit.

Ensuite, d'un point de vue organisationnel, la mise en place de deux missions interdépendantes mais séparées – disposant chacune d'une structure et d'une organisation

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Ces violences font notamment suite à sa proposition de créer à Mostar une septième zone.

¹⁹¹ *Rapport sur le rapport spécial n°I 2/96 de la Cour des comptes*, PE 219.700/déf., A4-0386/96, *op. cit.*

¹⁹² *Ibid.*

propre – complexifie inutilement la chaîne de commandement. En effet, cela crée de l'incohérence là où une rationalisation des compétences et des ressources aurait permis une meilleure gestion de la crise. Ce manque de coordination résulte, entre autres, en la création de doubles emplois, à une duplication des structures de commandement, ainsi qu'à une dispersion des ressources. Qui plus est, l'UEO ne réussit *in fine* pas à mettre sur pied à temps une force de police multiethnique. A peine la FPUM est-elle créée que l'AMUE ainsi que le mandat de l'UEO prennent fin, de sorte que les programmes de formation prévus pour rendre la force opérationnelle ne sont pas mis en place à temps.

Les apports de la mission en faveur de l'approfondissement de l'identité sécuritaire européenne

En définitive, bien que l'AMUE permette une reprise temporaire de la vie économique, ainsi qu'un début de reconstruction et d'amélioration des infrastructures, elle ne parvient pas à poser de véritables fondements, nécessaires à la reconstruction de la ville. En effet, les efforts dispersés fournis par l'AMUE constituent un obstacle dans la formulation d'une action concertée et efficace permettant de créer les conditions nécessaires pour un développement de long terme. Lors du désengagement européen, la ville reste divisée en deux avec le maintien de deux systèmes administratifs distincts. Cela constitue un bien faible accomplissement au regard notamment des effectifs déployés, ainsi que de l'investissement financier colossal réalisé par l'UE. Cela est notamment dû aux objectifs trop ambitieux fixés par l'UE pour cette mission, dépassant les capacités d'action d'une PESC encore en devenir. Peut-être aurait-il fallu attendre les Accords de paix de Dayton (14 décembre 1995) avant qu'une mission d'une telle envergure ne soit lancée. L'échec européen dans la conduite de la mission d'administration de la ville de Mostar est symptomatique des déboires de la politique étrangère européenne menée en Bosnie-Herzégovine et de façon générale en ex-Yougoslavie.

Pour autant, l'AMUE constitue un symbole important non seulement pour la PESC, mais aussi pour la PESD et sa dimension civile. Il convient dès lors de mesurer l'apport de cette mission non pas en termes de résultats obtenus, mais en termes d'expérience acquise. Cette première expérience européenne revêt une importance d'autant plus grande que l'UE sort d'un schéma sécuritaire dont elle est spectatrice (*i.e.* la Guerre froide) et dans lequel elle représente une variable secondaire. Grâce à sa PESC, elle dispose de la dimension

stratégique nécessaire pour se positionner en tant qu'acteur sécuritaire majeur sur la scène internationale. Le lancement de l'AMUE constitue la preuve la plus tangible de la volonté européenne de concrétiser sa PESC et d'affirmer sa présence sur la scène sécuritaire. Son caractère *ad hoc* ainsi que l'absence d'une doctrine d'engagement claire ne permettent certes pas de la classer comme une référence en matière de missions de police. Cette mission permet néanmoins à l'UE d'identifier les erreurs et lacunes dans la conduite de l'action européenne et d'en tirer des leçons pour la conduite de ses futures missions de GCC.

A titre d'exemple, un député du Parlement européen suggère « *que les États membres constituent une réserve de personnel PESC, [...afin de...] disposer à l'avenir, beaucoup plus rapidement et en plus grand nombre que jusqu'à présent, de forces de police pour des missions relevant de la PESC, au lieu de devoir les "mendier" comme cela fut le cas à Mostar* »¹⁹³. L'expérience de l'AMUE permet ainsi à l'UE de prendre conscience de la nécessité de développer ses propres capacités d'intervention et d'acquérir une plus grande autonomie dans la conduite de ses futures missions.

L'AMUE constitue ainsi la première mission qui s'intègre d'emblée dans le cadre de la PESC. Elle ne s'inscrit toutefois pas dans le cadre du mécanisme de coopération avec l'UEO prévu par le traité de Maastricht. Or c'est justement à travers une telle coopération que l'UE aurait pu se forger une réelle expérience.

2. Les premières missions de gestion des crises

a. La mission de police de l'UEO en Albanie (1997-2001)

Au lendemain de la chute des régimes communistes en Europe centrale et orientale, l'Albanie est un pays usé par la dictature hoxhienne qui l'isole du reste du monde et qui met à mal son économie. Malgré la victoire du parti démocratique de Sali BERISHA aux élections législatives de 1992 puis de 1996, la situation politique, sécuritaire et économique du pays continue de se détériorer. L'autorité étatique perd progressivement de sa légitimité, laissant le pays sombrer dans l'anarchie et conduisant la population albanaise à fuir vers

¹⁹³ *Ibid.* Proposition faite par le rapporteur de la Commission du contrôle budgétaire, Madame Edith MÜLLER.

l'Italie et la Grèce. Les manifestations de 1997 contre le pouvoir en place incapable de rétablir une situation économique viable, provoquent des troubles à l'ordre public tels, qu'ils conduisent à l'inéluctable chute du gouvernement. Acculé, le Président albanais demande une intervention internationale afin de rétablir l'ordre. Désunie, l'UE ne parvient pas à faire entendre sa voix.

La désunion européenne face à la crise albanaise, une opportunité pour la GCC

Premières touchées par la vague de migrants albanais, la Grèce et l'Italie tentent, en vain, de faire réagir l'UE désormais dotée de la PESC. C'est finalement le Conseil de sécurité des Nations Unies qui, sur demande des pouvoirs publics albanais¹⁹⁴ et italiens¹⁹⁵ soutenus par l'OSCE¹⁹⁶, permet la création d'une Force multinationale de Protection en Albanie (FMPA)¹⁹⁷, opérant sous le nom d'« Alba »¹⁹⁸.

Bien que réunissant une majorité d'Etats européens¹⁹⁹, cette force armée n'est pas placée sous la direction de l'UEO. Forte de son déploiement récent dans les Balkans (mission de police à Mostar et mission de surveillance sur le Danube) et du développement de ses capacités opérationnelles, l'UEO semble pourtant être prête à intervenir dans le cadre des missions de Petersberg²⁰⁰. Faute cependant d'une volonté politique clairement exprimée au sein de l'UEO, l'opération Alba est conduite sous la bannière nationale italienne. En cédant la place à l'Italie, l'UEO ne parvient pas à saisir l'opportunité d'opérationnaliser les tâches de Petersberg et ainsi à donner corps à la PESC. Ce faisant, elle contribue à décrédibiliser elle-

¹⁹⁴ *Lettre datée du 28 mars 1997 adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Représentant permanent de l'Albanie auprès de l'Organisation des Nations Unies*, Conseil de Sécurité de l'ONU, Doc. S/1997/259, 28 mars 1997.

¹⁹⁵ *Lettre datée du 27 mars 1997 adressée au Secrétaire Général par le Représentant permanent de l'Albanie auprès de l'Organisation des Nations Unies*, Conseil de Sécurité de l'ONU, Doc. S/1997/258, 27 mars 1997.

¹⁹⁶ *Décision n° 160*, Conseil permanent de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, PC.DEC/160, 27 mars 1997.

¹⁹⁷ *Résolution 1101*, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1101, New York, 28 mars 1997. Initialement prévue pour une durée de trois mois, l'opération est prolongée de 45 jours par la *Résolution 1114*, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1114, New York, 19 juin 1997.

¹⁹⁸ L'objectif de cette force est de « *faciliter l'acheminement rapide et sûr de l'assistance humanitaire et d'aider à créer le climat de sécurité nécessaire aux missions des organisations internationales en Albanie, y compris celles qui apportent une assistance humanitaire* », voir *Résolution 1101*, S/RES/1101, *op. cit.*.

¹⁹⁹ Sur les onze Etats participants, huit font partie de l'UE : Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Italie, Portugal. S'y ajoutent la Roumanie, la Slovénie et la Turquie qui ont le statut de partenaires associés ou de pays observateurs de l'UEO.

²⁰⁰ Le Président albanais demande initialement directement à l'UEO d'agir *via* une opération militaire afin de rétablir l'ordre interne. Ce refus européen montre toute la difficulté de trouver un consensus au sein des Etats européens afin de mettre en œuvre les mécanismes UE/UEO.

même son action en procédant à une « nationalisation » de la politique de sécurité européenne, à l'opposé des évolutions souhaitées par le traité de Maastricht.

Cela résulte de deux conceptions radicalement différentes au sein de l'UEO entre, d'une part, les Etats favorables au maintien de l'OTAN comme enceinte sécuritaire principale en Europe et, d'autre part, ceux favorables au développement d'une politique européenne en matière sécuritaire impliquant un rôle plus actif de l'UEO. L'opération constitue donc indéniablement une opportunité ratée pour l'UEO, bras armé de l'UE, de faire son entrée dans le domaine de la gestion militaire des crises et souligne la difficulté à mettre en œuvre le mécanisme de coopération UE/UEO (article J.4 paragraphe 2 du traité de Maastricht). A peine formulée, la politique étrangère commune qui devait, à terme, être associée à une politique de sécurité et de défense commune, demeure encore inopérationnelle.

Malgré cet échec, l'UEO décide néanmoins rapidement du lancement d'un élément multinational de conseil en matière de police (EMCP) afin de compléter l'action de la Force multinationale de Protection²⁰¹ et stabiliser le pays. En cela, l'échec d'opérationnaliser l'UEO dans sa dimension militaire conduit à poursuivre le développement d'une dimension civile de la gestion des crises, dès lors qu'un consensus entre Etats membres y semble plus facilement atteignable. L'UEO se fonde en effet essentiellement sur les enseignements acquis à l'occasion de la mission de police à Mostar. Elle dispose à cet égard de moyens novateurs dans le domaine de la police, pouvant constituer une réelle valeur ajoutée dans le soutien à une opération militaire, notamment dans la phase de repli de cette dernière, lorsque la situation ne requière plus une présence armée. Ainsi, conscients de la crise qui gangrène le pays à quelques centaines de kilomètres à peine des capitales européennes, les Etats membres de l'UEO s'accordent sur la mise en place d'une mission de police, de sorte à minimiser leur indétermination initiale à agir militairement.

De la mission de l'UEO à l'implication de l'UE

Prévue pour une durée initiale de trois mois, la mission de l'UEO débute son action en juillet 1997 suite à la signature d'un Mémoire d'Entente²⁰² et est régulièrement prolongée jusqu'au 31 mai 2001. Son mandat consiste à assister les autorités albanaises dans

²⁰¹ *Déclaration de Paris*, Conseil des ministres de l'UEO, Paris, 13 mai 1997.

²⁰² Signé le 24 juin 1997 à Tirana entre l'EMCP et les autorités albanaises.

leurs efforts à reconstituer une force de police viable et modernisée afin d'assurer la sécurité et l'ordre public. L'EMCP se concentre principalement à Durrës et Tirana et s'attèle à la réalisation de trois objectifs, à savoir : assister dans la mise en œuvre d'une législation sur la police d'Etat permettant d'aboutir à une police démocratique ; fournir des activités de conseil et de soutien au ministère de l'ordre public ; former des instructeurs²⁰³. Il est à noter que les policiers de l'EMCP sont désormais armés dans le cadre de la légitime défense, évolution notable par rapport à l'EUMM déployée dans les Balkans, permettant ainsi aux policiers de se déplacer sans dépendre d'une escorte armée. Cela permet en effet d'affirmer une plus grande autonomie par rapport aux autres acteurs sécuritaires présents sur le terrain.

En mars 1999²⁰⁴, le Conseil de l'UE s'intéresse de près à la situation albanaise et demande à l'UEO de mettre en œuvre, conformément aux dispositions du traité de Maastricht (article J.4, paragraphe 2²⁰⁵), sa contribution au rétablissement d'une force de police viable en Albanie²⁰⁶. Cette décision intervient deux mois à peine avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (1^{er} mai 1999), lequel remédie dans une certaine mesure à la confusion et aux imprécisions du traité de Maastricht, en approfondissant notamment les instruments au service de la PESC²⁰⁷. L'UE saisit ainsi l'opportunité de relancer sa PESC à travers l'UEO.

Sur le fondement de cette décision du Conseil, l'UEO lance en juillet 1999 une mission élargie de l'EMCP (EMCP-E), afin de favoriser une meilleure mobilité des équipes de conseils et de formateurs sur une zone plus vaste, englobant la quasi-totalité du territoire. Ainsi, des équipes mobiles sont mises en place et envoyées auprès des commissariats de Shkroda, Vlorë et Gëroçkë afin d'assurer une mission de formation²⁰⁸. Un déploiement total de 160 policiers-moniteurs est prévu, afin de procéder à la formation de quelques 3000

²⁰³ Les centres de formation se situent initialement à Durrës et Tirana.

²⁰⁴ Deux mois avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam lequel permet une clarification et un approfondissement des instruments au service de la PESC par rapport au traité de Maastricht. L'UE semble vouloir relancer la PESC (voir *infra*).

²⁰⁵ *Décision 1999/190/PESC du 9 mars 1999 adoptée sur la base de l'article J.4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, concernant la mise en œuvre de l'action commune relative à la contribution de l'Union européenne au rétablissement d'une force de police viable en Albanie*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 063, Bruxelles, 12 mars 1999.

²⁰⁶ *Action commune 1999/189/PESC du 9 mars 1999 adoptée sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la contribution de l'Union européenne au rétablissement d'une force de police viable en Albanie*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 063, Bruxelles, 12 mars 1999.

²⁰⁷ Cf. *infra*.

²⁰⁸ *Missions de police internationales dans l'Europe du Sud-Est*, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. HANCOCK et Lord PONSONBY, Assemblée de l'UEO, Doc. n° A/1721, Paris, 7 décembre 2000, p. 5.

officiers albanais²⁰⁹.

Cette décision du Conseil permet notamment à l'UE de puiser dans le budget communautaire pour contribuer financièrement aux dépenses opérationnelles nécessaires pour la réforme de la police albanaise²¹⁰. Par ailleurs, la Commission européenne fournit dans le cadre du programme PHARE une aide financière d'un montant de 4,8 millions d'euros, visant à équiper la police albanaise²¹¹.

Le Conseil de l'UE va plus loin encore en donnant en décembre 2000 « *son accord de principe [pour] la gestion directe à terme par l'Union européenne de la mission* »²¹². Bien que cela semble augurer une opérationnalisation de la PESC – voire de la PESD nouvellement instaurée par le traité de Nice de mars 2001 – l'absence de structures adaptées et d'instruments suffisamment développés, conduisent l'UE à inscrire la conduite de cette mission dans le cadre communautaire. Dès lors, la Commission européenne met en place en décembre 2002²¹³ une mission d'assistance de la Communauté européenne à la Police albanaise (PAMECA), financée par le programme CARDS²¹⁴. Celle-ci connaît un franc succès puisqu'elle est reconduite deux fois jusqu'en 2011²¹⁵, montrant ainsi la détermination européenne à s'impliquer dans le cadre d'actions de police, quand bien même à travers des programmes communautaires. La PAMECA vise, en particulier, à fournir des conseils et une assistance technique aux effectifs de police dans la lutte contre le trafic de drogue et le crime organisé.

²⁰⁹ *Action commune 1999/189/PESC du 9 mars 1999*, J.O.C.E. n° L 063, *op. cit.*

²¹⁰ Voir *ibid.* ainsi que l'*Action commune 2000/388/PESC du 16 juin 2000 complétant l'action commune 1999/189/PESC relative à la contribution de l'Union européenne au rétablissement d'une force de police viable en Albanie*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 145, Bruxelles, 20 juin 2000 et l'*Action commune 2000/798/PESC du 14 décembre 2000 complétant l'action commune 1999/189/PESC relative à la contribution de l'Union européenne au rétablissement d'une force de police viable en Albanie*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 324, Bruxelles, 21 décembre 2000.

²¹¹ *La mise en œuvre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est*, Rapport présenté au nom de la Commission politique par MM. BLAAUW et VALK, Assemblée de l'UEO, Doc. n° 1691, Paris, 10 mai 2000, paragraphe 112.

²¹² *Action commune 2000/798/PESC du 14 décembre 2000*, J.O.C.E. n° L 324, *op. cit.*

²¹³ De septembre 2001 à décembre 2002, est mise en place par la Communauté européenne une mission transitoire d'assistance à la police.

²¹⁴ Jusqu'en 2000, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et l'ARYM bénéficient du programme PHARE. A partir de 2001, le programme « Assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilité dans les Balkans » (CARDS) est mis en place pour les Balkans occidentaux.

²¹⁵ PAMECA I (2003-2004) est placée sous la direction de l'Espagne ; PAMECA II (2004-2007) est dirigée par l'Allemagne ; PAMECA III (2008-2011) par l'Autriche et la Grande-Bretagne.

La portée des apports et des réalisations de l'EMCP pour la PESD/PESD

Toutefois, l'EMCP fait ressortir les mêmes écueils que ceux observés lors du déploiement à Mostar. En décidant au préalable d'une date de fin de mission, l'UEO met d'emblée à mal la mission. Une telle annonce produit l'inverse de l'effet escompté – l'efficacité de l'intervention – et ce pour plusieurs raisons : il est tout d'abord impossible de connaître au préalable le temps nécessaire pour la bonne conduite de la mission et la réalisation des objectifs fixés. En effet, une situation de crise étant par nature volatile, la reprise des hostilités causées constitue une éventualité qu'il est nécessaire de prendre en compte lors de la détermination du mandat. Ensuite, déterminer par avance une date de départ de la zone d'intervention, donne à la population et aux acteurs locaux l'impression d'un désintérêt et crée un sentiment de méfiance.

Or, l'appropriation locale des réformes constitue un élément essentiel de la réussite d'une mission et requiert de la part des autorités locales l'acceptation des adaptations proposées. De plus, la prolongation et l'extension du mandat de la mission au gré de la bonne volonté des Etats participants, rajoute de l'incertitude au regard de leur implication afin de résoudre la crise et fait ressortir un manque d'organisation et de planification de la mission – absence d'un concept stratégique d'ensemble. De même, sur les 160 instructeurs prévus pour la conduite des activités de formations, seuls 140 sont déployés.

Les Etats européens semblent néanmoins tirer certaines leçons du passé en saisissant la nécessité de compléter cette intervention de court terme, par le lancement d'une mission gérée directement par l'UE et qui s'inscrit dans le long terme (PAMECA). Une telle action montre que l'UE est consciente de la nécessité de prévoir une intervention structurelle suite à la conduite d'une mission de court terme. En effet, si l'intervention à court terme permet de rétablir la situation et d'amorcer le travail de reconstruction et de modernisation, elle doit être couplée à une intervention de long terme afin de produire des effets durables. L'UE saisit ainsi la nécessité de prolonger la présence européenne sur le territoire albanais afin que les efforts entrepris par l'EMCP n'aient pas été réalisés en vain²¹⁶. Il convient néanmoins de mentionner que, même si l'initiative européenne de reprendre à son compte l'EMCP est louable, il est regrettable qu'elle l'ait fait dans le cadre communautaire. En effet, elle aurait pu saisir l'opportunité de lancer, au moyen des tâches de Petersberg désormais

²¹⁶ *Missions de police internationales dans l'Europe du Sud-Est*, Doc. n° A/1721, *op. cit.*, p. 8.

intégrées par le traité d'Amsterdam, une mission de police conduite par l'UEO au titre de la PESD nouvellement instaurée par le traité de Nice²¹⁷.

En définitive, la mission de police de l'UEO élargie (EMCP-E) constitue un succès mitigé pour l'UE. D'un côté, elle permet de rétablir l'ordre à un moment où la situation interne du pays laisse craindre un débordement susceptible d'atteindre les capitales européennes. En effet, selon le Chef de mission de l'EMCP à Tirana, « *on est passé en Albanie d'une situation catastrophique à une situation où, dans l'ensemble, la police est en mesure désormais de mener des investigations, de circuler sans essuyer de tirs, et d'assurer la liberté de mouvement des citoyens et le respect de la propriété* »²¹⁸. La situation en Albanie demeure encore préoccupante, mais il est admis que sans l'EMCP « *la situation aurait été bien plus grave* »²¹⁹. En ce sens, l'EMCP constitue un accomplissement pour les européens, en ce qu'elle leur permet d'acquérir de l'expérience dans la conduite de missions de police internationales. Il convient en particulier de noter la réactivité de la mission lorsqu'elle est amenée, en urgence, à assister la police albanaise lors de l'afflux massif de réfugiés du Kosovo, suite aux frappes aériennes conduites par l'OTAN contre la Serbie dans le cadre de l'opération « Force alliée »²²⁰.

De l'autre cependant, elle révèle les carences européennes relatives à l'absence d'une doctrine européenne de gestion des crises clairement formulée. Le caractère *ad hoc* de cette mission en est la confirmation : le manque d'organisation, l'inexistence d'institutions dédiées, ainsi que l'absence d'un concept européen de planification pour les missions de police internationales ne permettent pas de la considérer comme une référence pour les missions PESD futures. Malgré cela, elle a le mérite de poser la question de l'avenir de la PESD ainsi que de la PESD.

²¹⁷ *Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, J.O.C.E n° C 81 (2001/C 80/01), Bruxelles, 10 mars 2001.

²¹⁸ *La mise en œuvre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est*, Doc. n° 1691, *op. cit.*, paragraphe 113.

²¹⁹ *Missions de police internationales dans l'Europe du Sud-Est*, Doc. n° A/1721, *op. cit.*, p. 8.

²²⁰ Il s'agit d'une opération militaire de l'OTAN qui se déroule du 23 mars au 10 juin 1999, au cœur de la guerre du Kosovo. Cette opération prend la forme d'une campagne aérienne de bombardements intensifs sur des cibles serbes.

*b. La mission d'assistance au déminage de
l'UEO en Croatie (MADUEO) (1999-2000)*

La poursuite de la guerre en ex-Yougoslavie avec notamment l'aggravation de la situation dans la région du Kosovo donne à l'UE une nouvelle occasion de tester le mécanisme de coopération UE/UEO, tels que mis en œuvre pour l'EMCP-E notamment. Ainsi, suite aux accords signés à Belgrade les 15 et 16 octobre 1998²²¹ et à la demande de l'UE, le Centre satellitaire de l'UEO met sur pied, en vertu des dispositions du traité de Maastricht (article J.4 paragraphe 2), une mission de surveillance générale de la sécurité au Kosovo. Son rôle consiste à recueillir pour le compte de l'UE des renseignements sur « *l'état de la mise en œuvre des accords* »²²² ainsi que toutes les informations nécessaires à propos de « *la situation des réfugiés et des personnes déplacées* »²²³. En cela, l'UE vise à contribuer à la conduite des missions de l'OTAN et de l'OSCE dans la région.

Au cours de cette même période, l'UE décide d'une action spécifique dans le domaine du déminage en République de Croatie²²⁴. Pour sa mise en œuvre, l'UE s'appuie sur le mécanisme de coopération visé à l'article J.4.2 du traité de Maastricht et demande à l'UEO de mettre en place une action conjointe d'assistance au déminage en Croatie (MADUEO)²²⁵. Celle-ci débute le 10 mai 1999 et s'achève avec succès le 30 novembre 2001. L'UEO est ainsi chargée de mettre en œuvre l'action d'assistance de l'UE qui consiste à coordonner et

²²¹ Il s'agit de deux accords : l'un conclu entre la RFY et l'OSCE (16 octobre 1998) prévoyant l'établissement d'une mission de vérification au Kosovo par l'OSCE (voir *Accord sur la Mission de vérification au Kosovo de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (Belgrade, 16 octobre 1998)*, Conseil de Sécurité de l'ONU, Doc. S/1998/978, New York, 20 octobre 1998, p. 4) ; l'autre conclu entre la RFY et l'OTAN (15 octobre 1998) et qui prévoit la mise en place d'une mission de vérification aérienne au Kosovo (voir *Accord sur la mission de vérification au Kosovo entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et la République Fédérale de Yougoslavie (Belgrade, 15 octobre 1998)*, Conseil de Sécurité de l'ONU, Doc. S/1998/991, New York, 23 octobre 1998, p.2).

²²² *Décision 98/646/PESC du 13 novembre 1998 adoptée sur la base de l'article J.4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, relative au suivi de la situation au Kosovo*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 308, Bruxelles, 18 novembre 1998.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Décision 98/627/PESC du 9 novembre 1998 adoptée sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, relative à une action spécifique de l'Union dans le domaine de l'assistance au déminage*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 300, Bruxelles, 11 novembre 1998.

²²⁵ *Décision 98/628/PESC du 9 novembre 1998 adoptée sur la base de l'article J.4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, concernant la mise en œuvre d'une décision du Conseil relative à une action spécifique de l'Union dans le domaine de l'assistance au déminage*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 300, Bruxelles, 11 novembre 1998.

superviser les opérations de déminage²²⁶, ainsi qu'à soutenir le Centre d'action anti-mines de la République de Croatie (CAMCRO) dans la formation d'instructeurs et de spécialistes des activités de déminage. Conduite par un membre observateur de l'UEO – la Suède – cette mission emploie 9 experts militaires²²⁷ et est intégralement financée par l'UE à hauteur de 435 000²²⁸ écus afin de couvrir les dépenses opérationnelles nécessaires. La désignation de la Suède comme nation-cadre dans la conduite de cette mission est hautement symbolique. Son adhésion à l'UE le 1^{er} janvier 1995 en fait le candidat idéal pour porter le drapeau européen et ainsi affirmer le succès de la mise en œuvre de la PESC.

La relative discrétion dans laquelle est conduite cette mission, au regard notamment des faibles moyens engagés ainsi que du peu de personnel impliqué, souligne cependant la retenue de l'UE à s'engager dans ce type de missions. Cela est dû au fait que l'UE est encore à la recherche d'un concept européen de gestion de crises, duquel les opérations de déminages ne semblent pas faire partie. Celles-ci ne semblent en effet pas offrir à l'UE la visibilité qu'elle souhaite pour sa PESC et sa PESD. Le concept des missions de police conduites jusqu'ici semblent bénéficier d'une aura politico-médiatique beaucoup plus importante.

§2 : Premiers échecs et premières leçons dans la mise en œuvre de la PESC

Au-delà de la tournure dramatique humanitaire que prend la dislocation de l'ex-Yougoslavie, l'épreuve balkanique révèle assez rapidement l'impuissance des différents acteurs de la sécurité à gérer ce conflit. Qu'il s'agisse de l'ONU, de l'OTAN, de l'OSCE, aucune de ces instances ne parvient à véritablement s'imposer dans la région et à trouver la solution au « problème yougoslave ».

Malgré le lancement de la PESC et la place conférée à l'UEO par le Traité de Maastricht dans l'architecture sécuritaire européenne, l'UE ne réussit pas non plus à s'imposer dans l'arène balkanique. Néanmoins, les missions conduites au courant de la seconde moitié des années 1990 par l'UEO ainsi que l'UE, permettent à celle-ci de tracer la

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ La mission se compose d'experts issus de la Suède ainsi que de sept Etats-membres de l'UEO : Autriche, Belgique, Bulgarie, Finlande, France, Allemagne, Italie.

²²⁸ *Décision 98/627/PESC du 9 novembre 1998, J.O.C.E. n° L 300, op. cit.*

voie du développement d'une identité sécuritaire plus aboutie (PESC), assortie d'un instrument opérationnel pour la gestion des crises (PESD).

A. Le retour à une configuration sécuritaire atlantique

1. L'incapacité des européens à affirmer leur PESC

A peine l'union politique se concrétise-t-elle à Maastricht, que l'UE est plongée dans la réalité des nationalismes exacerbés par des décennies de dictature communiste. Le conflit yougoslave rythme les négociations entre Etats européens concernant le traité sur l'Union européenne, dont la politique sécuritaire européenne constitue le point d'orgue²²⁹. La CE a certes le mérite d'avoir conduit aux Accords de Brioni du 7 juillet 1991, endiguant ainsi la Guerre de Slovénie, suite à l'annonce de l'indépendance de cette dernière et de la Croatie le 25 juin 1991.

Toutefois, son rôle politique dans la région demeure relativement limité et circonscrit géographiquement²³⁰. Très vite dépassée par les événements, l'UE est marginalisée sur le plan diplomatique par les organisations internationales présentes. Son manque de cohérence, ses divisions internes ainsi que son incapacité à mettre en place les mécanismes institutionnels nécessaires afin de donner vie à la PESC, semblent sceller le sort du rôle de l'UE dans la région.

La paralysie européenne face au drame yougoslave

L'initiative européenne d'organiser une conférence de paix à La Haye le 7 septembre 1991 tandis que les combats s'intensifient, illustre bien ce manque d'expérience dans la conduite des négociations. Les européens observent impuissants le délitement de l'ex-Yougoslavie : du siège de Vukovar (août – novembre 1991) au bombardement de Dubrovnik (octobre – décembre 1991) et de la destruction de la ville de Mostar (1993-1995) aux accords de Dayton (décembre 1995). La CE se limite à prononcer un discours à caractère incantatoire,

²²⁹ Jacques RUPNIK, « L'Europe dans le miroir des Balkans », *op. cit.*, p. 5.

²³⁰ Sa présence dans la région ne se manifeste en effet qu'à travers l'ECMM/EUMM et l'AMUE.

espérant par la force des mots et par l'adoption de simples sanctions économiques solutionner le « problème » yougoslave. C'est ainsi qu'elle procède de façon maladroite à la suspension des relations économiques et commerciales²³¹ avec la République socialiste fédérative de Yougoslavie²³², ne distinguant ainsi pas agresseurs et agressés. Cet attentisme européen ainsi que l'incapacité à prendre position au sein de ce conflit fratricide, traduisent son échec à assumer ses responsabilités d'acteur majeur dans la région. En effet, hormis la suspension de l'accord de coopération – qui ne constitue pas une prise de position claire de la part des européens dès lors que tous les pays de la Yougoslavie sont concernés – les Douze se révèlent incapables d'agir de concert et de s'exprimer d'une seule voix.

Cette incapacité européenne à réagir face à la désintégration de l'ex-Yougoslavie conduit l'ONU à prendre le pas dans cette crise. Sa première action dans la région consiste à instaurer un embargo sur les livraisons d'armements à la Yougoslavie²³³. Ce faisant, elle commet toutefois la même erreur que la CE en ne distinguant pas pays agresseur et pays agressés. Pis encore, bien que l'embargo vise tous les pays de la Yougoslavie, ce sont la Croatie puis la Bosnie qui, successivement attaquées par la Serbie et initialement privées d'une armée²³⁴, sont les principales touchées.

Après la reconnaissance par la communauté internationale de l'indépendance de la Croatie et la signature d'un cessez-le-feu en janvier 1992 entre la Croatie et la Serbie, le Conseil de sécurité de l'ONU décide en février de cette même année, la mise sur pied d'une force internationale provisoire, la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU)²³⁵. L'objectif principal de la mission consiste à contribuer à créer les conditions de paix et de sécurité nécessaires à la formulation d'une solution politique négociée de la crise. La participation de plusieurs Etats européens à cette mission démontre que l'ONU demeure dans les esprits l'instance de sécurité privilégiée pour la sécurité coopérative et la gestion des

²³¹ Accord de coopération conclu en 1980 entre la Communauté économique européenne et la République socialiste fédérative de Yougoslavie.

²³² *Décision 91/588/CECA du 11 novembre 1991 des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, suspendant les concessions commerciales prévues par l'accord entre les États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la république socialiste fédérative de Yougoslavie*, Conseil européen, J.O.C.E. n° L 315, Bruxelles, 15 novembre 1991.

²³³ *Résolution 713*, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/713, New York, 25 septembre 1991.

²³⁴ L'Armée populaire yougoslave (JNA) est l'armée de la République fédérative socialiste de Yougoslavie avant sa dislocation et se compose d'une majorité écrasante de Serbes. L'armée de Yougoslavie (VJ), qui est l'armée de la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), devient l'héritière de la JNA depuis sa création en 1992 par Slobodan MILOSEVIC, laissant les autres entités de la Yougoslavie privées d'une force armée.

²³⁵ Il s'agit de la FORPRONU. Voir *Résolution 743*, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/743, New York, 21 février 1992.

crises, contribuant ainsi à freiner le développement de la dimension politico-stratégique de l'UE à travers sa PESC.

La FORPRONU est initialement déployée en Croatie afin de garantir la sécurité de la population civile présente dans les zones protégées par les Nations unies. Cependant, ce faisant, l'ONU reconnaît implicitement les zones conquises par la Serbie de Slobodan MILOSEVIC. Progressivement, les combats gagnent la Bosnie-Herzégovine puis l'ARYM, forçant l'élargissement de la mission ainsi que celui de son mandat au fur et à mesure de l'aggravation de la crise. La mission des casques bleus en Bosnie consiste à sécuriser l'aéroport de Sarajevo afin de permettre l'acheminement de l'aide humanitaire, ainsi qu'à garantir la sécurité de la population civile au sein des enclaves bosniaques.

Cantonnés cependant à une neutralité complète face au conflit, les casques bleus se trouvent démunis face à l'armée serbe qui continue sa progression. En refusant d'intervenir militairement et donc de désigner de façon claire l'agresseur, l'ONU classe définitivement le problème yougoslave sur le théâtre de l'aide humanitaire. Le choix de la neutralité n'est cependant plus justifié.

L'UE, grande absente du schéma sécuritaire yougoslave

Dès lors, face à l'intensification du conflit ainsi qu'à la nécessité d'assurer la sécurité des casques bleus déployés dans la région²³⁶, le Conseil de sécurité de l'ONU décide de mettre sur pied une force de réaction rapide (FRR)²³⁷. Créée afin de soutenir l'action de la FORPRONU en conduisant des actions de combat, la FRR est déployée aux couleurs nationales des Etats participants (*i.e.* sans casques bleus, ni véhicules blancs), arborant comme seul signe distinctif d'appartenance à l'ONU, son drapeau. L'ONU ne parvient toutefois pas, malgré le renforcement de sa présence dans la région, à éviter le massacre de Srebrenica (13-16 juillet 1995), montrant ainsi les limites de son action.

Présente dans la région depuis les débuts des hostilités et considérée comme l'organisation la plus expérimentée en matière de gestion des crises, elle observe, acculée, les atrocités d'une guerre qu'elle est incapable de maîtriser. Le constat de l'échec de son action dans la région est flagrant et peut être imputé à sa frilosité à intervenir et à désigner clairement

²³⁶ Fin mai 1995, 400 casques bleus – à majorité français – sont pris en otage par les bosno-serbes.

²³⁷ *Résolution 998*, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/998, New York, 16 juin 1995.

un agresseur. Placer le drame yougoslave sur le théâtre de l'aide humanitaire en est la preuve la plus tangible.

C'est finalement suite au massacre de Markale (28 août 1995) à Sarajevo²³⁸, que l'OTAN décide d'intervenir en déclenchant l'opération « *Deliberate Force* » (30 août – 20 septembre 1995)²³⁹ à l'encontre de l'Armée de la République serbe de Bosnie²⁴⁰ qui attaque les zones protégées par les Nations unies en Bosnie. Les frappes aériennes lancées par l'Alliance permettent la levée du siège de Sarajevo et conduisent aux négociations de paix menées entre le 1^{er} et le 21 novembre 1995 à Dayton afin de mettre fin à la guerre de Bosnie-Herzégovine.

Signés à Paris le 14 décembre 1995, ces accords planifient le partage de la République de Bosnie-Herzégovine en deux entités politiques, lesquelles ne sont cependant pas autonomes : la République serbe de Bosnie à majorité serbe et la Fédération croato-musulmane – ou encore Fédération de Bosnie-et-Herzégovine, à majorité croate et Bosniaque²⁴¹. Conformément aux accords de Dayton, le Conseil de Sécurité de l'ONU prévoit la relève de la FORPRONU²⁴² par la Force multinationale de mise en œuvre de la paix (IFOR)²⁴³, décide de la nomination d'un Haut Représentant pour la Bosnie-Herzégovine²⁴⁴ ainsi que de la création d'une force de police civile – le Groupe international de police (GIP) – et d'un Bureau civil des Nations Unies²⁴⁵. La mission essentielle de l'IFOR – qui est remplacée le 21 décembre 1996 par la Force multinationale de stabilisation (la SFOR)²⁴⁶ – consiste à éviter la reprise des hostilités²⁴⁷, tandis que celle du Haut Représentant consiste à

²³⁸ Il s'agit là du second massacre de Markale, le premier ayant eu lieu le 5 février 1994. Ces deux attaques sont attribuées à l'armée de la République serbe de Bosnie, bien que celle-ci nie en être responsable. Des experts de la FORPRONU émettent l'hypothèse, invalidée officiellement par l'ONU, que les attaques sont perpétrées par l'armée de Bosnie-Herzégovine elle-même, dans le but stratégique de forcer l'entrée en jeu de l'OTAN.

²³⁹ A cette opération conduite par l'OTAN, participer également la FRR.

²⁴⁰ L'armée de la République serbe de Bosnie (VRS).

²⁴¹ Malgré son appellation, la République serbe de Bosnie n'est pas une République, mais est considérée comme une entité autonome. La Fédération croato-musulmane n'est pas non plus à proprement parler une fédération. Le 5 mars 1999, le district de Brcko acquiert le statut de territoire neutre et indépendant.

²⁴² La relève a lieu le 20 décembre 1995.

²⁴³ Résolution 1031, S/RES/1031, *op. cit.*.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ Résolution 1035, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1035, New York, 21 décembre 1995.

²⁴⁶ Résolution 1088, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1088, New York, 12 décembre 1996. La SFOR opérera jusqu'au 2 décembre 2004, date à laquelle la mission européenne EUFOR Althea prend la relève.

²⁴⁷ Accord cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, République de Croatie République de Bosnie-Herzégovine, République fédérale de Yougoslavie, Paris, 14 décembre 1995, Annexe 1-A : Accord sur le règlement militaire du règlement de la paix. Il est également à noter que l'IFOR a fourni une aide importante à l'OSCE dans sa tâche de préparation des élections.

surveiller la mise en œuvre des accords de paix²⁴⁸. Le GIP, agissant aux côtés du Bureau Civil dans le cadre de la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH), accomplit des tâches de maintien de l'ordre, de secours humanitaire et de remise en état des infrastructures²⁴⁹.

Cela semble désormais clair, les Etats membres de l'UE donnent la priorité aux instances de sécurité bénéficiant d'une légitimité avérée dans la gestion des crises, délaissant le cadre intergouvernemental mis en place par l'UE. A titre d'exemple, 31,5% des effectifs du GIP sont envoyés par des Etats membres de l'UE contre seulement 9,2% par les Etats-Unis²⁵⁰. Cela traduit certes la volonté des Etats européens à être actifs dans le domaine sécuritaire, mais souligne également le fait que l'UE n'offre pas, en l'état, un cadre institutionnel suffisamment développé en matière de gestion des crises. Il convient dès lors de s'interroger sur les raisons de la marginalisation de l'UE en tant qu'acteur international au service de la sécurité.

2. L'UE à l'épreuve de la cohérence de son action extérieure

Cet immobilisme européen face au drame yougoslave peut être initialement imputé au fait que l'UE atermoie la mise en œuvre du mécanisme de coopération avec l'UEO prévu par le Traité de Maastricht (article J.4 paragraphe 2). L'UEO est en effet initialement intervenue aux côtés de l'OTAN dans l'Adriatique dans le cadre d'une opération conjointe²⁵¹, puis de façon autonome sur le Danube²⁵². L'UEO n'est sollicitée qu'en 1994 pour la première fois par l'UE, à l'occasion de l'AMUE, son rôle se limitant à fournir un soutien à celle-ci. Par la suite, l'UE ne fait appel à l'UEO qu'à trois reprises afin de mettre en œuvre ses actions communes, en Albanie (EMCP), en Croatie (MADUEO) ainsi qu'au Kosovo (mission générale de surveillance de l'UEO)²⁵³.

²⁴⁸ Voir notamment *ibid.*, Annexe 10 : Accord sur la mise en œuvre civile de l'Accord de paix.

²⁴⁹ *Ibid.*, Annexe 11 : Accord sur le Groupe international de police.

²⁵⁰ *Le rôle de l'Europe en Bosnie-Herzégovine*, Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. BLAAUW, Assemblée de l'UEO, Doc. n° 1541, Paris, 15 octobre 1996, p. 5, point 30.

²⁵¹ Cf. *supra*, mission SHARP GUARD.

²⁵² Cf. *supra*, mission de surveillance sur le Danube.

²⁵³ Cf. *supra*.

Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1990 que la PESC commence à se concrétiser et que l'écart existant entre les ambitions européennes et la réalité de la gestion des crises commence à se réduire. Le mécanisme de coopération UE/UEO institué par la PESC, censé entériner le développement d'une identité européenne en matière de sécurité, n'est que peu mis en œuvre, traduisant ainsi la frilosité des européens à s'engager sous le drapeau européen dans le borbier balkanique.

Une coordination interinstitutionnelle insuffisante

L'incapacité de l'UE à gérer le conflit yougoslave ainsi que sa marginalisation au niveau diplomatique, la conduisent à mettre l'accent sur son action communautaire au titre de l'aide humanitaire et de la reconstruction économique. Plusieurs programmes permettent ainsi à l'UE de fournir une assistance économique et financière aux pays issus de l'ex-Yougoslavie. Il s'agit tout d'abord de l'Office humanitaire de la Communauté européenne (OHCE). Créé en 1992²⁵⁴, celui-ci devient le fer de lance de la Commission européenne dans le cadre de l'aide humanitaire. En consacrant 2,3 milliards d'euros en l'espace de 12 ans (1991-2003)²⁵⁵ à la région des Balkans, l'OHCE constitue le programme d'aide le plus long et le plus important en termes de dépenses mis en place par l'UE dans cette région. Son objectif est en premier lieu de fournir une aide d'urgence avant de s'occuper dans un second temps de la reconstruction des infrastructures²⁵⁶. Dès 1995, l'UE en fait par ailleurs bénéficier la Croatie et la Bosnie-Herzégovine. L'UE participe également financièrement aux côtés d'autres organisations internationales et de façon *ad hoc* à des missions humanitaires.

Ce n'est qu'en juillet 1996 qu'elle instaure un programme d'assistance financière et économique pour la reconstruction, dédié exclusivement aux pays issus de l'ex-Yougoslavie²⁵⁷. Il s'agit là du programme OBNOVA pour lequel un total de 400 millions d'écus²⁵⁸ est affecté pour la période allant de 1996 à 1999. En 2001 l'UE abroge le règlement

²⁵⁴ Règlement (CE) n° 1257/96 du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 163, Luxembourg, 2 juillet 1996.

²⁵⁵ *ECHO in the Balkans : 12 years of humanitarian action 1991-2003*, Office de l'aide humanitaire de la Commission européenne, Bruxelles, octobre 2003, p. 3.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 4.

²⁵⁷ Règlement (CE) n° 1628/96 du 25 juillet 1996 relatif à l'aide à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 204, Bruxelles, 14 août 1996.

²⁵⁸ *Ibid.*, article 1.

instituant le programme OBNOVA et modifie celui de PHARE en instaurant le programme CARDS²⁵⁹ (Assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation), lequel devient désormais le cadre juridique unifié de l'assistance communautaire pour les Etats de l'Europe du Sud-Est. A noter enfin que la Commission européenne crée en février 2000 l'Agence européenne de reconstruction (AER)²⁶⁰ afin de soutenir les efforts de reconstruction du Kosovo. Celle-ci voit ensuite son mandat s'élargir pour inclure la gestion des programmes et fonds d'aide communautaire pour la Serbie, le Monténégro et l'ARYM.

Tandis que les accomplissements de l'UE dans les Balkans prennent la forme d'une assistance humanitaire et d'une aide économique communautaire, la PESC demeure la grande absente de l'action européenne dans cette région. Pourtant, les objectifs de la PESC coïncident avec les exigences d'attribution de l'assistance économique communautaire. Cette assistance est en effet conditionnelle au respect par les pays bénéficiaires des principes de l'Etat de droit, de la démocratie, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁶¹, valeurs dont la sauvegarde est également une des finalités de la PESC²⁶². L'action de la PESC telle qu'imaginée dans le Traité de Maastricht semble dès lors parfaitement complémentaire de l'action communautaire.

Le caractère déclaratoire de la PESC

Toutefois, cette vision ne correspond pas à la réalité. Il manque en effet à l'UE, afin d'avoir une approche complète de la situation dans les Balkans, une utilisation effective des moyens institués au sein de sa PESC, ainsi que le développement de véritables instruments civils et militaires lui permettant de compléter de façon efficace son action humanitaire. Or, surpris par la violence et la rapidité du conflit, les Etats membres de l'UE ne

²⁵⁹ Règlement (CE) 2666/2000 du 5 décembre 2000 relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement (CE) n°1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) n°3906/89 et (CEE) n°1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1999/311/CE, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 306, Bruxelles, 7 décembre 2000.

²⁶⁰ Règlement (CE) n° 2667/2000 du 5 décembre 2000 relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 306, Bruxelles, 7 décembre 2000. Prévue pour six ans, son mandat a été prolongée jusqu'en 2008.

²⁶¹ Voir par exemple le Règlement (CE) 2666/2000 du 5 décembre 2000, J.O.C.E. n° L 306, *op. cit.*

²⁶² Voir article J.1 paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne : « Les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune sont : la sauvegarde des valeurs communes [...] de l'Union ; le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

parviennent pas à exprimer une volonté politique suffisamment claire : si tous conviennent qu'il est nécessaire de préserver la stabilité dans la région et de fournir une aide humanitaire aux civils impliqués, tous ne souhaitent pas faire évoluer l'UE dans le domaine sécuritaire de la même manière (voir *supra*).

Le caractère déclaratoire de la PESC tel qu'il ressort du Traité de Maastricht en est la preuve la plus tangible. Alors que les britanniques défendent une approche atlantiste de la politique de sécurité et de défense européenne, le couple franco-allemand veut quant à lui développer une approche plus européiste. L'absence d'unité et de convergence des idées traduit l'incapacité des européens à gérer la transition d'un monde bipolaire à un monde multipolaire. Les premières années post-Guerre froide marquent donc une période troublée des relations internationales dans laquelle la sécurité collective tant espérée ne parvient pas à se concrétiser dans le cadre de l'UE.

Malgré cela, l'UE tente de progressivement saisir l'opportunité de la mise en œuvre du mécanisme de coopération avec l'UEO afin de, sinon s'imposer comme pourvoyeuse de sécurité dans la région, *a minima* se forger une expérience en matière de gestion des crises. L'instabilité et le désordre sécuritaires à quelques centaines de kilomètres à peine des principales capitales européennes contraignent cependant les Etats européens à renforcer leur réflexion sur la mise en place d'un cadre opérationnel de la PESC. L'intégration grâce au traité d'Amsterdam des tâches de Petersberg au sein de la PESC, ainsi que l'initiative franco-britannique à Saint-Malo, constituent un tournant fondamental permettant d'ancrer l'UE sur la scène de la sécurité coopérative et de la gestion des crises.

B. Aux origines de la PESD

1. Le traité d'Amsterdam : un nouvel élan pour la gestion des crises ?

Le Traité de Maastricht prévoit de façon expresse dans son article J.4 paragraphe 6, que les dispositions de la PESC peuvent être révisées « *sur la base d'un rapport que le Conseil soumettra en 1996 au Conseil européen* »²⁶³. Le fait que cette possibilité a été prévue

²⁶³ Article J.4, paragraphe 6 du traité sur l'Union européenne.

dès les travaux préparatoires de la conférence intergouvernementale de décembre 1991, suggère le degré de difficulté rencontré par les dirigeants européens afin d'aboutir en amont à un accord sur une union politique plus aboutie.

De même, l'insertion au sein du Traité d'Amsterdam de dispositions similaires, entretient l'incertitude au regard de la place de la PESC dans la construction européenne et réaffirme l'idée de la recherche d'un compromis entre les partisans d'une union politique plus étroite et ceux favorables à une coopération intergouvernementale. Tout en développant des instruments et moyens permettant de faire évoluer la PESC, le Traité d'Amsterdam introduit également des dispositions freinant son développement. Ceci traduit toute l'ambivalence de la PESC, ainsi que la difficulté à faire émerger un concept européen pour la gestion des crises.

Un approfondissement artificiel de la PESC

Il est tout d'abord intéressant de noter que le rôle de l'UE est renforcé au détriment de celui des Etats membres. En effet, aux termes « *l'Union et ses Etats membres* »²⁶⁴ utilisés à deux reprises dans l'article J.1 du traité de Maastricht, le traité d'Amsterdam y préfère celui d'« *Union* »²⁶⁵. Désormais, seule l'Union « *définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune* »²⁶⁶. De même, bien que les objectifs de la PESC demeurent, dans leur essence, identiques à ceux définis à Maastricht, il convient dorénavant également de préserver « *l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies* »²⁶⁷.

L'étymologie du terme « intégrité », du latin *integritas* fait référence à l'état d'une chose qui n'a subi aucune altération et qui demeure entière, suggérant ici que l'Union doit être considérée comme un tout. Ce terme fait également référence à la notion d'intégrité territoriale en droit international, notion selon laquelle un Etat doit défendre ses frontières. Sans doute les dirigeants européens n'ont-ils pas voulu conférer à ces mots cette signification. Il n'en demeure cependant pas moins que le rôle de l'UE dans le domaine politico-stratégique s'en trouve renforcé. De même, tandis que la référence faite à la Charte des Nations Unies confirme l'adhésion de l'Union aux principes du multilatéralisme, ce changement

²⁶⁴ Article J.1, paragraphe 1 et paragraphe 2 alinéa 2 du traité sur l'Union européenne.

²⁶⁵ Article 11 TUE (Amsterdam).

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid.*

réactionnel demeure purement symbolique. Il permet néanmoins de mettre en avant le nouveau visage de la PESC et ainsi de lui faire acquérir plus de visibilité sur la scène internationale.

Afin de renforcer cette visibilité, le Traité d'Amsterdam complète et hiérarchise les instruments de la PESC. La première innovation concerne l'insertion d'une nouvelle compétence du Conseil européen qui est désormais responsable de la définition des « *principes et [des] orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune* »²⁶⁸. Ces lignes directrices qui traduisent l'esprit général de la PESC sont élaborées au plus haut niveau, confirmant que le Conseil européen est amené à jouer un rôle d'impulsion déterminant en la matière. Cela résulte notamment de la difficulté à trouver un accord entre Etats européens sur la direction que doit prendre la PESC, impliquant de ce fait la nécessité de recourir aux Chefs d'Etat et de gouvernement afin de trouver un compromis.

La deuxième innovation concerne l'ajout d'un nouvel instrument en sus des actions et positions communes. Il s'agit des stratégies communes qui sont « *mises en œuvre par l'Union dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants* »²⁶⁹. Celles-ci sont décidées par le Conseil européen et recommandées à celui-ci par le Conseil de l'UE qui « *les met en œuvre, notamment en arrêtant des actions communes et des positions communes* »²⁷⁰. Une hiérarchie est ainsi clairement établie au sein de la PESC : les actions et positions communes sont les outils qui permettent d'atteindre les objectifs définis par les stratégies communes, elles-mêmes résultant des principes et orientations générales établis par le Conseil européen. L'agencement de l'article 13 du Traité d'Amsterdam confirme cette logique. En introduisant un nouvel instrument et en clarifiant sa place par rapport à ceux préexistant, le Traité d'Amsterdam ambitionne à corriger les insuffisances du Traité de Maastricht et à améliorer la cohérence de la PESC.

Toutefois, bien que le Traité d'Amsterdam semble mieux circonscrire que le traité de Maastricht les actions et positions communes, à y regarder de plus près, la confusion subsiste. Il est certes énoncé que les actions communes concernent « *certaines situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire* »²⁷¹ et que les positions communes

²⁶⁸ Article 12, alinéa 1 TUE.

²⁶⁹ Article 13, paragraphe 2, alinéa 1 TUE.

²⁷⁰ Article 13, paragraphe 3, alinéa 2 TUE. Les actions et positions communes mettent en œuvre les stratégies communes, lesquelles suivent les principes et orientations générales définies au préalable au sein du Conseil européen.

²⁷¹ Article 14, paragraphe 1 TUE.

« définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique »²⁷². Comment toutefois déterminer entre ces deux instruments lequel constitue l'instrument le plus pertinent pour la mise en œuvre d'une stratégie commune ? A quel moment doit-il être considéré qu'une stratégie commune constitue une « certaine situation » nécessitant une action opérationnelle ? A quel autre moment une stratégie commune constitue-t-elle une « question particulière » nécessitant l'adoption d'une position commune ?

Le traité d'Amsterdam ne permet pas de résoudre dans sa totalité le problème de clarté qui existe entre les actions communes et les positions communes. Bien que cela puisse être résolu de façon *ad hoc* et progressivement résulter de la pratique, cette méthode ne favorise pas la mise en place d'une stratégie d'ensemble et cohérente de la PESC.

Une rationalisation ambiguë du processus décisionnel

Concernant les modalités de vote, un saut qualitatif est effectué avec l'introduction de deux exceptions à la règle de l'unanimité au sein du Conseil. Bien que celle-ci constitue en effet la règle depuis Maastricht²⁷³, le vote à la majorité qualifiée est désormais possible pour l'adoption des actions et positions communes mettant en œuvre des stratégies communes²⁷⁴. Les actions et positions communes qui ne sont pas prises sur la base d'une stratégie commune requièrent néanmoins l'unanimité au sein du Conseil. Bien que cette exception à la règle de l'unanimité résulte d'un compromis entre les partisans d'une union politique plus poussée et ceux favorables au maintien d'un cadre intergouvernemental, elle permet un approfondissement notable de la PESC grâce à une simplification de son processus décisionnel. Cet arrangement permet ainsi de progresser vers une union plus étroite sans pour autant mettre à mal la souveraineté des Etats membres.

La deuxième exception concerne l'introduction de la procédure de l'abstention constructive selon laquelle « *les abstentions des membres présents ou représentés n'empêchent pas l'adoption de ces décisions* »²⁷⁵. Cette dérogation à la règle de l'unanimité a pour objectif de permettre à un Etat, au moyen d'une déclaration formelle, de ne pas appliquer une décision du Conseil, sans que cela n'empêche pour autant son adoption et sa mise en

²⁷² Article 15 TUE.

²⁷³ Le vote à la majorité qualifiée d'une action commune ne pouvait avoir lieu selon l'article J.3 qu'après trois votes à l'unanimité.

²⁷⁴ Article 23, paragraphe 2 TUE.

²⁷⁵ Article 23, paragraphe 1, alinéa 1 TUE.

œuvre par l'Union²⁷⁶. Du point de vue de la PESC, cela permet à l'UE d'agir malgré l'absence d'unanimité au sein de ses Etats membres en surmontant notamment toute « résistance passive » d'un Etat qui, sans vouloir s'opposer ouvertement à une décision, aurait néanmoins empêché son adoption par son silence. L'abstention est qualifiée de constructive, car elle n'empêche pas l'UE d'agir, mais n'oblige pas non plus l'Etat qui en est à l'origine de l'appliquer. Cette exception permet pour l'essentiel une mise en œuvre plus efficace de la PESC, ce qui est rendu d'autant plus nécessaire du fait que les élargissements successifs et futurs de l'UE risquent de rendre plus laborieuse l'obtention de l'unanimité.

Il convient néanmoins de pondérer les apports de ces rationalisations au processus décisionnel au sein de la PESC. En effet, à y regarder de plus près, il apparaît tout d'abord que la majorité qualifiée n'est possible qu'à un second échelon (actions et positions communes), le premier étant l'adoption à l'unanimité de stratégies communes par le Conseil européen. Ensuite, la soumission d'un texte au vote à la majorité qualifiée est soumise au risque qu'un Etat membre ne s'y oppose « *pour des raisons de politique nationale importantes* »²⁷⁷, requérant ainsi l'unanimité. A ces deux restrictions quant à l'utilisation de la majorité qualifiée, s'y ajoute une troisième plus limitative, puisqu'il est précisé que la majorité qualifiée « *ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* »²⁷⁸.

De même, concernant l'abstention constructive, il apparaît que la nécessité pour l'Etat en question de justifier sa position à travers une déclaration formelle risque de mettre à mal le principe même de la solidarité politico-stratégique qui sous-tend la PESC. Or, il n'est que trop aisé d'imaginer ce qu'il se passerait si un Etat moteur de la construction européenne, tel la France ou l'Allemagne, venait à s'opposer à l'adoption d'une telle décision. Dans la pratique, bien que ces divergences soient généralement résolues pendant la phase préalable de négociation évitant ainsi la gêne publique qu'occasionnerait une telle désolidarisation d'un Etat, le risque subsiste.

Ainsi, malgré l'introduction par le traité d'Amsterdam d'une plus grande flexibilité dans le mécanisme décisionnel, les nombreuses conditions dont est assortie sa mise en œuvre restreignent grandement son effectivité. En définitive, le traité d'Amsterdam

²⁷⁶ Article 23, paragraphe 1, alinéa 2 TUE.

²⁷⁷ Article 23, paragraphe 2 TUE.

²⁷⁸ *Ibid.*

constitue donc un mélange original entre une volonté européenne insaisissable de faire avancer la construction européenne, couplée à la difficulté de parvenir à concilier les préférences nationales des Etats membres. Il en ressort ainsi que la PESC est l'otage d'un équilibre fragile, lequel menace de s'effondrer à la moindre divergence d'avec les intérêts nationaux.

Un cadre institutionnel renforcé

Sur le plan institutionnel toutefois, les progrès imaginés permettent de conférer à la PESC une visibilité sans précédent. En effet, le cadre institutionnel de la PESC se voit renforcé par l'introduction de nouvelles structures permanentes. L'innovation la plus importante concerne la création aux côtés de la Présidence, d'un poste permanent de Haut Représentant pour la PESC²⁷⁹, dont les fonctions sont confiées au Secrétaire général du Conseil (SG/HR). Son rôle consiste à « *assiste[r] le Conseil pour les questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, en contribuant notamment à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions politiques* »²⁸⁰. Il peut, à la demande de la Présidence et au nom du Conseil, conduire le dialogue politique avec les tiers pour les questions relatives à la PESC²⁸¹. L'apparition de cette nouvelle fonction de Haut Représentant contribue à marginaliser la Commission – laquelle dispose déjà de peu de compétences dans le domaine de la PESC – au bénéfice du Conseil. Afin d'assister le SG/HR en matière de PESC, le Traité d'Amsterdam procède également à la création au sein du Secrétariat général du Conseil, d'une unité de planification politique et d'alerte rapide²⁸². Celle-ci a en particulier pour tâches d'analyser l'actualité internationale, d'évaluer les intérêts de l'Union dans le domaine de la PESC²⁸³, de « *donner [...] l'alerte en cas d'événements [...] susceptibles d'avoir des répercussions importantes* »²⁸⁴, ainsi que d'établir sous forme d'analyses, de recommandations et de stratégies, des options sur la politique à suivre²⁸⁵. Cette cellule de planification joue un rôle clé dans la phase préparatoire des décisions politiques.

²⁷⁹ Article 18, paragraphe 3 TUE.

²⁸⁰ Article 26 TUE.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² Article 26 TUE, Déclaration n° 6 relative à la création d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide.

²⁸³ *Ibid.*, point 2.

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ *Ibid.*

Le Traité d'Amsterdam procède également à l'institutionnalisation de la fonction de Représentant Spécial de l'UE (RSUE). Ces envoyés spéciaux existent de façon informelle depuis 1996 aussi bien dans la région des Grands Lacs africains (depuis le 25 mars 1996), qu'au Moyen-Orient (25 novembre 1996) ou en ex-Yougoslavie (8 juin 1998). Nommés par le Conseil « *chaque fois qu'il l'estime nécessaire, [il leur] est conféré un mandat en liaison avec des questions politiques particulières* »²⁸⁶. Ces « émissaires » de l'UE travaillent en liaison avec le Haut Représentant et s'occupent de tâches spécifiques relevant du domaine de la PESC.

En définitive, les avancées opérées par le traité d'Amsterdam permettent d'asseoir la volonté des européens de progresser dans la définition de leur identité sécuritaire européenne. Bien que le cheminement semble encore chaotique, la mise en place d'un cadre institutionnel renforcé ainsi que de procédures assouplies en matière de prise de décision, laisse augurer un renforcement progressif de la PESC.

Les succès – relatifs – ainsi que les échecs européens à gérer les multiples conflits dans la région des Balkans participent dans une large mesure à forger le caractère de la PESC. Malgré cela, les avancées concernant la définition d'une identité sécuritaire européenne demeurent tout aussi timides que lors du traité de Maastricht, freinant la mise en place d'un concept européen pour la gestion des crises. C'est en dehors du cadre institutionnel européen et grâce à l'impulsion décisive d'un des éléments moteur de la construction européenne que les débuts opérationnels en matière de sécurité coopérative peuvent être envisagés.

2. La progressive mise en place d'une défense européenne ?

En ce qui concerne la mise en place d'une dimension défense, peu d'avancées sont réalisées par rapport à Maastricht, et ce malgré quelques tournures rédactionnelles suggérant le contraire. Alors qu'à Maastricht les dirigeants européens entrevoient « *la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune* »²⁸⁷, le traité d'Amsterdam met en avant « *la définition*

²⁸⁶ Article 18, paragraphe 5 TUE.

²⁸⁷ Article J.4, paragraphe 1 TUE.

*progressive d'une politique de défense commune [...], qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi »*²⁸⁸.

Ainsi rédigé, ce paragraphe suggère que l'option d'une dimension défense n'est plus une idée lointaine, mais qu'elle est amenée à se concrétiser dans un futur proche, en fonction de la volonté politique qui pourrait émerger au sein du Conseil européen. Il est enfin précisé que « *la définition progressive d'une politique de défense commune est étayée, dans la mesure où les États membres le jugent approprié, par une coopération entre eux en matière d'armements* »²⁸⁹. Tous ces éléments laissent donc penser que les européens progressent vers la formulation d'une composante défense strictement européenne.

Des changements de nature cosmétique

La réalité est cependant toute autre, puisque le traité d'Amsterdam maintient la disposition introduite à Maastricht selon laquelle « *la politique de l'Union [...] n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres* »²⁹⁰. En d'autres termes, les dirigeants européens proposent une formule qui permettrait de procéder simultanément à la détermination d'une politique de défense commune tout en préservant la spécificité de la politique de défense de certains Etats membres.

Ainsi formulée, cette phrase sonne cependant comme un paradoxe. Comment serait-il en fait effet possible de rendre compatible la poursuite d'un intérêt à l'échelon européen avec les intérêts des Quinze Etats membres de l'UE ? Bien que l'UE soit fondée sur des principes et valeurs communs à l'ensemble des Etats la composant, il n'en demeure pas moins que chacun d'eux poursuit des intérêts politico-stratégiques propres – liés notamment à des considérations économiques, financières, commerciales – lesquels peuvent sensiblement différer en fonction de la sensibilité politique du gouvernement en place, mais également de la conjoncture internationale, susceptible d'affecter un Etat plus qu'un autre.

Par ailleurs, l'imprécision du terme « certains Etats » renforce l'ambiguïté du paragraphe tout entier, suggérant presque qu'il est fait référence aux Etats qui sont le noyau moteur de la construction européenne et auxquels il devrait être concédé une certaine latitude

²⁸⁸ Article 17, paragraphe 1, alinéa 1 TUE.

²⁸⁹ Article 17, paragraphe 1, alinéa 4 TUE.

²⁹⁰ Article 17, paragraphe 1, alinéa 3 TUE.

d'action. Encore une fois, la référence faite à la mise en place d'une composante défense fait l'objet d'un compromis et ne parvient pas à donner l'impulsion nécessaire afin de concrétiser le rôle de l'UE en la matière.

Le traité persiste dans cette confusion en ajoutant que la PESC respecte l'organisation par certains Etats membres de leur défense au sein de l'Alliance²⁹¹. Bien que cela concerne exclusivement la défense collective et non la sécurité coopérative, il n'en demeure pas moins qu'en ces termes, l'OTAN est reconnue comme une instance phare dans le domaine sécuritaire. Or, tel que cela est exprimé par le traité, cela laisse en suspens la question de l'avenir de la défense commune si l'OTAN décidait d'élargir ses compétences au champ de la sécurité coopérative et de la gestion des crises.

En matière de sécurité coopérative, les avancées sont également mitigées. Le traité d'Amsterdam précise que l'UEO « *assiste l'Union dans la définition des aspects de la politique étrangère et de sécurité commune ayant trait à la défense* »²⁹². A ce titre, l'UEO donne accès à l'UE à une capacité d'action²⁹³ notamment dans le cadre des missions de Petersberg, lesquelles lui sont d'ailleurs à cette occasion transférées²⁹⁴. Celles-ci font désormais partie intégrante de la PESC, autorisant donc l'UEO à conduire au nom de l'UE des opérations et missions avec l'envoi de forces armées. De plus, tandis qu'auparavant l'UE doit expressément solliciter l'aide de l'UEO²⁹⁵, le ton désormais utilisé est beaucoup plus assertif puisqu'il est précisé que « *l'Union aura recours à l'UEO pour élaborer et mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense* »²⁹⁶.

En définitive, les avancées effectuées par le traité d'Amsterdam ne permettent pas de véritablement corriger les insuffisances du traité de Maastricht et encore moins de tirer partie de l'expérience de la PESC dans les Balkans. A trop chercher la voie du milieu, les européens aboutissent à maintenir, voire à accentuer, les incertitudes en matière de PESC et de son éventuelle dimension opérationnelle. Bien que l'intégration des tâches de Petersberg au

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² Article 17, paragraphe 1, alinéa 2 TUE.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ Article 17, paragraphe 2 TUE. Les missions de Petersberg font l'objet d'une déclaration du Conseil des ministres de l'UEO prise pour l'application du Traité de Maastricht. Voir *supra*.

²⁹⁵ Aux termes de l'article J.4, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne : « *L'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense* ».

²⁹⁶ Article 17, paragraphe 3 TUE.

sein de la PESC constitue une avancée fondamentale dans la mise en œuvre progressive de la gestion européenne des crises, il n'en reste pas moins que l'UE demeure toujours dépendante des capacités militaires de l'UEO. Le traité d'Amsterdam se présente donc comme un compromis entre deux visions différentes de la construction européenne, sans pour autant parvenir à trancher, renvoyant ainsi la discussion sur une identité sécuritaire commune aux calendes grecques.

Le revirement franco-britannique de Saint-Malo

La rencontre franco-britannique de Saint-Malo de décembre 1998 met officiellement fin aux tergiversations européennes relatives à l'avenir de la sécurité européenne et ce quelques mois à peine avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Cela résulte essentiellement de divergences importantes entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique au regard de l'approche stratégique à adopter en Bosnie. L'infléchissement des positions britanniques – selon laquelle la sécurité européenne ne peut se réaliser qu'au sein de l'OTAN – ainsi que française – acceptation de l'idée que la sécurité européenne ne doit pas forcément se réaliser en opposition à l'OTAN – constituent les éléments clés qui permettent de faire émerger la PESD.

La crise du Kosovo de 1999 qui suit le revirement britannique, illustre de façon tragique l'incapacité des européens à relever le défi de la sécurité en Europe et confirme la nécessité de disposer d'instruments européens pour la gestion de crises internationales. Ce changement dans la politique étrangère britannique n'abouti toutefois pas à remettre en cause le rôle de l'Alliance en matière de défense collective et n'implique pas non plus la mise en place d'une armée européenne²⁹⁷. Il s'agit simplement pour le Premier ministre Tony BLAIR de soigneusement éviter tout conflit d'intérêts entre l'UE et l'OTAN, tout en acceptant l'idée d'une « *capacité d'action autonome* »²⁹⁸ de l'UE qui renforcerait le développement d'une identité européenne de sécurité et de défense (IESD) au sein de l'Alliance. En d'autres termes, tandis que l'OTAN demeure toujours responsable de la défense collective des Etats membres

²⁹⁷ Maartje RUTTEN, *De Saint-Malo à Nice : Les textes fondateurs de la défense européenne*, IES-UE : Cahiers de Chaillot n° 47, Paris, mai 2001, « Extrait des conférences de presse tenues par le Premier ministre Tony Blair après la réunion ministérielle », Sommet européen informel, Pörschach, 24 et 25 octobre 1998, p. 2.

²⁹⁸ *Ibid.*, « Déclaration sur la défense européenne », Sommet franco-britannique de Saint-Malo, 3 et 4 décembre 1998, p. 8.

de l'UE, la voie est désormais ouverte à l'UE afin d'assumer ses responsabilités en matière de sécurité coopérative et de gestion des crises.

Concrètement, le sommet franco-britannique établit les fondements sur lesquels une véritable coopération en matière de sécurité au sein de l'UE peut voir le jour. Réunis à Saint-Malo les 3 et 4 décembre 1998, les chefs d'Etat et de gouvernement de la France et de Grande-Bretagne conviennent que « *l'Union doit avoir une capacité d'action autonome, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales* »²⁹⁹. Cette prise de position commune constitue ainsi la première pierre de l'édifice européen en matière de défense *lato sensu*. Il y est également précisé qu'il convient d'agir « *en conformité* »³⁰⁰ avec l'engagement pris au sein de l'OTAN, afin de contribuer à la « *vitalité d'une Alliance atlantique rénovée qui constitue le fondement de la défense collective de ses membres* »³⁰¹. Ainsi, sans trahir le lien transatlantique, élément fondamental de la défense européenne, les britanniques affirment leur volonté de faire avancer l'idée d'une identité sécuritaire strictement européenne. Le caractère intergouvernemental que doit revêtir cette coopération est par ailleurs réaffirmé, en ce sens que « *le renforcement de la solidarité européenne doit prendre en compte la variété des positions des pays européens* »³⁰².

Ensuite, l'UE doit pouvoir « *approuver des actions militaires* »³⁰³ sans porter préjudice à celles conduites par l'Alliance et développer « *une capacité de planification stratégique, sans duplication inutile* »³⁰⁴ des moyens de l'OTAN, tout en considérant les capacités de l'UEO. Pour ce faire, l'UE doit avoir accès « *à des moyens militaires adaptés* »³⁰⁵. Il peut s'agir de « *moyens européens pré-identifiés au sein du pilier européen de l'OTAN ou [de] moyens nationaux et multinationaux extérieurs au cadre de l'OTAN* »³⁰⁶. En somme, cet accord franco-britannique aboutit à reconnaître la nécessité pour l'UE de conduire ses propres opérations, sans pour autant régler la façon avec laquelle l'UE peut y parvenir. Il demeure que pour la France, il s'agit de mettre en place une politique de défense *strictement* européenne, émancipée de la tutelle atlantiste et capable d'intervenir lors de situations

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ *Ibid.*, p. 9.

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ *Ibid.*

internationales de crise, tandis que pour les britanniques il est question d'organiser une coopération qui ne porte pas atteinte à la primauté du lien transatlantique.

Ainsi rédigé, cet accord suggère que la dimension sécuritaire de la PESC continue à être le fruit d'un compromis entre les grandes nations européennes – fonction des intérêts de chacune d'elles – plus qu'une véritable entente sur une vision commune des intérêts stratégiques à défendre. La nécessité de maintenir le lien transatlantique est également réaffirmée par la Secrétaire d'Etat américaine, Madeleine K. ALBRIGHT, lors de la célèbre déclaration des « 3 D »³⁰⁷. Selon elle, il est nécessaire d'éviter de découpler la sécurité de l'UE et celle de l'OTAN ainsi que d'éviter de dupliquer les capacités de l'OTAN – structures et planification – de crainte que cela n'aboutisse à discriminer les Etat membres de l'OTAN non-membres de l'UE³⁰⁸.

L'administration Clinton accueille donc cette initiative européenne en matière de défense avec discernement, leur offrant un soutien qui est conditionné au respect des engagements pris par les Etats européens au sein de l'OTAN et donc au maintien de la primauté de l'Alliance. Cela permet en outre aux Etats-Unis d'orienter la politique européenne de défense naissante de sorte à ce qu'elle évolue aux côtés de l'Alliance, assumant ainsi ses responsabilités sur le continent européen. Les déboires européens dans les Balkans traduisent effectivement l'impuissance dont souffre la jeune PESC et appellent la formulation d'une politique européenne plus aboutie, capable de prendre en main, aux côtés des américains, les nouveaux défis de l'après-Guerre froide. Cela est consistant avec le développement depuis 1996 de l'IESD. La « *Déclaration sur la défense européenne* » adoptée lors du Sommet de Saint-Malo est considérée comme le certificat de naissance de la PESD. Considérée comme le résultat d'un compromis plus que celui d'une véritable vision, la future PESD commence néanmoins son ascension, déterminant progressivement sa valeur ajoutée, non pas dans la gestion militaire des crises, mais dans la gestion « non-militaire » des crises.

Remarques conclusives

Au vu du nombre d'initiatives européennes avortées en matière de sécurité et de défense, il semble pertinent de considérer que l'histoire de la construction européenne fait de

³⁰⁷ *Ibid.*, Madeleine K. Albright (Secrétaire d'Etat américaine), « The Right Balance Will Secure NATO's Future », *Financial Times*, 7 décembre 1998, pp. 10-11.

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 11.

l'UE une puissance civile « par défaut ». Privée en effet d'un volet militaire, tantôt par manque de consensus communautaire (Grande-Bretagne), tantôt par la volonté américaine de contrôler l'évolution de la défense européenne au sein de l'OTAN (IESD – Doctrine des 3D), l'UE n'a d'autre choix que de développer d'autres formes d'actions afin d'exercer son influence sur la scène internationale. L'incessante mondialisation ainsi que la régionalisation des menaces pouvant constituer des risques aux intérêts stratégiques de l'UE, exhorte les dirigeants européens à s'armer d'une capacité autonome de gestion des crises.

Toutefois, bien qu'il soit fait essentiellement référence à la nécessité de mettre en place des moyens militaires, la particularité de la construction européenne, ainsi que ses premières expériences dans la région des Balkans, conduit au développement d'instruments d'une toute autre nature. Une telle démarche confirme que la période du tout-militaire est révolue et que la découverte de nouveaux moyens d'actions civils se poursuit.

CHAPITRE II. LA GESTION CIVILE DES CRISES A L'EPREUVE DU REEL : LA CONCRETISATION D'UN CONCEPT EUROPEEN DE LA SECURITE

L'échec de l'intervention européenne dans les Balkans occidentaux dans les années 1990, couplé aux développements successifs approfondissant l'intégration politique de l'UE³⁰⁹, constituent des étapes déterminantes dans l'établissement de l'identité sécuritaire européenne. Bien que la dimension militaire de la gestion des crises demeure un élément essentiel pour la résolution des crises³¹⁰, le développement de moyens non conventionnels constitue désormais également un élément fondamental pour la mise en œuvre de la sécurité coopérative.

Considérée comme un acte de foi de la part des britanniques, la déclaration de Saint-Malo de décembre 1998 permet de débloquent la réflexion dans le sens d'une Europe de la défense, préfigurant la mise en place de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en juin 1999. Cela suppose dès lors pour l'UE de déterminer la voie à suivre pour la mise en place d'une capacité opérationnelle capable d'assumer les priorités de la PESC. Grâce à l'impulsion stratégique donnée en particulier par la présidence finlandaise de l'UE dans les années 2000, le développement de moyens « non-militaires » prend une importance accrue au sein de la gestion des crises.

L'objectif de ce chapitre consiste essentiellement à démontrer que, bien que la dimension civile de la PESD ne soit pas le fruit d'une initiative mûrement réfléchie, elle constitue néanmoins aujourd'hui un pilier essentiel de l'action extérieure de l'UE. Sa pertinence résulte notamment de la nécessité de mettre en place de nouveaux outils permettant

³⁰⁹ Le point d'orgue de cette étape constitue l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, lequel procède à une rationalisation des moyens et procédures européens de mise en œuvre de la PESC notamment.

³¹⁰ Il n'est pas ici fait référence aux activités et programmes d'aide au développement, ni aux instruments financiers mis en œuvre par l'UE afin d'appuyer les efforts fournis par un Etat tiers en vue d'améliorer sa situation interne par la voie de réformes, mais de la capacité de l'UE à réagir à un conflit interne ou interétatique, requérant l'utilisation de moyens dits « conventionnels », adaptés à la situation et à même de faire cesser durablement la situation d'instabilité et de remise en cause des fondements du système étatique.

de faire face aux incertitudes, ainsi qu'aux menaces résultant de l'instabilité sécuritaire dans les Balkans.

Initialement développée au gré des sommets européens et en fonction des priorités des présidences successives de l'UE, la dimension civile de la PESD s'est progressivement imposée comme un complément essentiel aux activités de l'UE en matière de gestion des crises. La démarche *ad hoc* adoptée pour son développement capacitaire conduit cependant à faire de la GCC un vaste chantier nécessitant d'agir sur plusieurs fronts simultanément. Malgré l'adoption d'un document stratégique définissant le périmètre de l'action extérieure de l'UE, ainsi que l'établissement d'objectifs concrets spécifiques à la PESD civile, la GCC souffre de l'absence d'une démarche structurée de ses développements capacitaires.

Progressivement rationalisée, suite notamment à la mise en place de deux processus successifs de développement capacitaire et de planification stratégique, la dimension civile de la PESD confirme sa place centrale au sein de la démarche européenne en matière de sécurité coopérative. De même, la nouvelle architecture institutionnelle imposée par le traité de Lisbonne, ainsi que la mise en œuvre du concept d'« approche globale » constituent une opportunité nouvelle afin de structurer l'action extérieure de l'UE.

SECTION I. LA GCC : UN PROCESSUS EN DEVENIR

L'UE se fonde sur les lignes directrices générales établies au gré des sommets européens par les présidences successives de l'UE afin d'élaborer une approche européenne de la GCC. Or, chaque présidence établit l'agenda européen en fonction notamment de ses propres priorités nationales. Les premières réalisations européennes résultent dès lors plus de la volonté des Etats en charge de la présidence d'avoir un impact sur la construction d'un outil nouveau, que d'un véritable consensus européen de progresser dans cette voie. A ce titre, le développement de la dimension civile de la PESD se fait de façon *ad hoc* et se révèle être peu structuré.

En l'absence de lignes directrices, les premiers développements de la dimension civile de la gestion des crises se font donc au gré des sommets européens et des priorités établies par l'Etat détenant la présidence semestrielle de l'UE. Cette progression *ad hoc* initialement adoptée pour le renforcement des moyens, structures et concepts spécifiques de la GCC, confirme l'absence d'une stratégie d'ensemble de l'UE. Un élément qui demeure toutefois constant dans ces développements est la volonté d'améliorer la réactivité de l'UE face à une crise. Le déploiement rapide constitue en effet un point essentiel mis en avant par chaque présidence de l'UE.

Avec l'adoption de la Stratégie européenne de sécurité (SES) en 2003, l'UE dispose désormais d'un document doctrinal de nature politico-stratégique qui établit les fondements de l'action extérieure de l'UE. C'est dans ce cadre qu'une culture européenne de la gestion des crises va pouvoir progressivement se construire. Ce n'est véritablement qu'à partir des retours d'expérience des premières missions civiles conduites par l'UE et à la lumière des enseignements tirés que les développements de la PESD commencent à être structurés.

§1 : Des avancées par étapes successives.

L'émergence de la dimension civile de la PESD est un processus qui se réalise par étapes successives. Face aux incertitudes et hésitations initiales au regard du développement de moyens non-conventionnels, « non-militaires », de la gestion des crises, l'UE adopte une approche *ad hoc*. Les premiers Conseils européens consécutifs à la mise en place de la PESD permettent d'établir les fondations sur lesquelles la GCC à l'européenne pourra éclore.

Les premiers développements liés à la dimension civile de la PESD procèdent ainsi d'une approche « par le bas ». Celle-ci implique la prise en compte de l'expérience acquise lors des premières interventions de l'UE dans la région des Balkans au cours des années 1990. Ce n'est que progressivement que l'UE couple cette démarche par une approche « par le haut », de sorte à conférer à la GCC une assise politico-stratégique³¹¹. L'édifice européen de la GCC qui en résulte vise à faire de l'UE un acteur majeur en matière de sécurité coopérative.

A. Du sommet de Cologne au sommet de Göteborg : entre hésitations et opportunités

1. Les incertitudes initiales de la GCC

Sur fond de la crise du Kosovo, les dirigeants européens conviennent que la dimension de la gestion des crises constitue désormais « *une nouvelle étape de la construction de l'Union européenne* »³¹². C'est ainsi qu'à partir du sommet de Cologne, ceux-ci affirment vouloir « *renforcer la PESC en se dotant d'une politique européenne commune en matière de*

³¹¹ L'élément opérationnel fait ici référence à l'expérience acquise sur le terrain par l'UE dans les années 1990 afin de construire un cadre d'action en fonction des besoins recensés, tandis que l'élément stratégique fait référence à la mise en place d'objectifs concrets, dans un cadre de référence doctrinal, pour les domaines d'intervention prioritaires identifiés lors du sommet de Santa Maria.

³¹² *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999*, Conseil européen, SN 150/1/99 REV 1, Cologne, 3 et 4 juin 1999, document 1 de l'Annexe III, « Déclaration du Conseil européen de Cologne concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense », point 5.

sécurité et de défense »³¹³ (PECSD qui devient PESD), capable d'assumer les tâches de Petersberg. Toutefois, bien que l'UE semble prête à développer une capacité d'action autonome, la question de la nature des moyens – civils et/ou militaires – à mettre en œuvre en priorité demeure.

La mise en place d'une gestion « non-militaire » des crises

Le rapport de la présidence allemande de l'UE sur la PECSD, adopté lors du Conseil européen de Cologne de juin 1999, insiste sur la nécessité de développer les capacités militaires, afin de conférer une véritable autonomie d'action à l'UE dans la gestion des crises. Ce rapport souligne toutefois également l'importance que revêt la participation des Etats membres de l'OTAN non membres de l'UE³¹⁴ aux opérations et missions conduites par celle-ci, relativisant ainsi cette autonomie annoncée.

Bien que l'accent soit essentiellement mis sur la dimension militaire de la gestion des crises, il convient néanmoins de noter la volonté – certes timide et discrète mais bien réelle – des dirigeants européens de « *renforcer [...] les instruments non militaires de réponse aux crises* »³¹⁵. L'utilisation du terme « non militaire » en lieu et place du terme « civil » est révélateur des hésitations européennes concernant la création d'une dimension « non conventionnelle » de la gestion des crises, alors même que les dirigeants européens peinent à trouver un consensus sur la dimension militaire de celle-ci. En effet, tandis que le domaine militaire est facilement identifiable, la dimension civile que peut revêtir une intervention est plus difficile à circonscrire et à appréhender.

Il s'agit là néanmoins d'une première référence faite à la future dimension *civile* de la gestion des crises de la PESD. Bien que le renforcement des structures et outils militaires demeure la préoccupation majeure de ce sommet, l'idée d'un pendant civil à la gestion militaire des crises semble néanmoins germer dans les esprits des dirigeants européens. Cela fait notamment écho aux interventions de nature civile conduites par la CE et l'UEO dans les Balkans au courant des années 1990. Le sommet de Cologne a ainsi le mérite

³¹³ *Ibid.*, document 2 de l'Annexe III, « Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense », « 2. Principes directeurs ».

³¹⁴ *Ibid.*, Annexe III, « Rapport de la présidence sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense », « 5. Modalités de participation et de coopération », alinéa 2.

³¹⁵ *Ibid.*, point 56.

de tracer la voie à suivre pour la gestion des crises européenne, dans le domaine aussi bien militaire que non militaire.

Tandis cependant que le sommet de Cologne renforce essentiellement la dimension militaire de la gestion des crises, celui d'Helsinki est placé sous le signe de l'identification et de la mise en commun des ressources civiles. Grâce à l'impulsion donnée par la présidence finlandaise de l'UE dès l'été 1999, les aspects civils de la gestion des crises connaissent un important développement. Considérée comme un Etat neutre pendant toute la période de la Guerre froide, la Finlande souhaite désormais avoir un impact sur la construction européenne. A ce titre, l'action extérieure de l'UE bénéficiant d'un haut degré de visibilité, celle-ci constitue de manière évidente le domaine privilégié investi par la Finlande, afin d'exercer son influence.

Ces efforts coïncident d'ailleurs avec le déploiement d'une présence internationale civile au Kosovo³¹⁶ autorisée par l'ONU³¹⁷, à laquelle plusieurs Etats membres de l'UE participent avec des moyens nationaux. La crise du Kosovo occupant une grande partie de l'agenda européen, c'est donc tout naturellement que l'intérêt de la présidence finlandaise se porte sur la thématique de la sécurité et de la défense. La rationalité de l'initiative finlandaise concernant le développement de capacités « non militaires » dans le cadre de la gestion des crises est ainsi largement favorisée par le contexte international.

Lors du sommet d'Helsinki, un rapport strictement dédié aux aspects civils³¹⁸ est établi par la présidence de l'UE, marquant ainsi une nette amélioration de la prise en compte de cette dimension par rapport au sommet de Cologne. Ce rapport réalise un inventaire des ressources civiles dont disposent actuellement l'Union³¹⁹ et les Etats membres dans différents domaines pré-identifiés³²⁰. Sur la base de cet inventaire, un « Plan d'action » est mis en place

³¹⁶ Il s'agit de la Mission d'administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK).

³¹⁷ *Résolution 1244*, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1244, New York, 10 juin 1999.

³¹⁸ *Conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999*, Conseil européen, Doc. n° 00300/1/99, Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Annexe IV « Rapports de la présidence pour le Conseil européen d'Helsinki concernant "le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense" et "la gestion non militaire des crises par l'Union européenne" », Annexe 2 à l'Annexe IV, « Rapport de la présidence sur la gestion non militaire des crises par l'Union européenne ».

³¹⁹ *Instruments non militaires de gestion des crises*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 11044/1/99 REV 1, Bruxelles, 3 décembre 1999.

³²⁰ Il s'agit notamment des domaines tels que la police civile, la remise en état de structures administratives et juridiques, la surveillance des élections, l'aide humanitaire. Pour une liste exhaustive de ces domaines, voir notamment *Conclusions de la Présidence*, Doc. n° 00300/1/99, *op. cit.*, Annexe IV « Rapports de la présidence pour le Conseil européen d'Helsinki concernant "le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense" et "la gestion non militaire des crises par l'Union européenne" », Annexe 2 à l'Annexe IV, « Rapport de la présidence sur la gestion non militaire des crises par l'Union européenne ».

afin d'indiquer la voie à suivre pour renforcer la gestion « non militaire » des crises. Celui-ci établit entre autres la nécessité pour l'UE de mettre en place une capacité d'action rapide³²¹ à même de conduire des actions « non militaires ».

Toutefois, bien qu'il soit effectivement fait mention au sein de ce rapport de la possibilité pour l'UE de diriger de telles actions de façon autonome, la priorité annoncée est celle d'intervenir en appui des actions conduites par les organisations phares de la sécurité coopérative telle l'ONU. Par ailleurs, la persistance dans l'utilisation du terme « non militaire » au lieu de « civil »³²², met l'accent sur la difficulté à dépasser l'idée selon laquelle les instruments militaires demeurent la référence en matière de gestion des crises internationales, ainsi que sur la difficulté à identifier précisément les moyens auxquels ils renvoient.

L'apport principal du Conseil européen d'Helsinki consiste en la mise en place d'« *un mécanisme pour la gestion non militaire des crises [...] pour coordonner et utiliser plus efficacement les divers moyens et ressources civils, parallèlement aux moyens et ressources militaires* »³²³. Créé au sein du Secrétariat du Conseil, ce mécanisme interagit étroitement avec les services de la Commission afin d'améliorer la cohérence inter-piliers, notamment en ce qui concerne la définition des objectifs de la gestion « non militaire » des crises³²⁴. Son objectif consiste ainsi à rationaliser les efforts européens entrepris en la matière afin d'éviter une duplication des moyens entre le Conseil et la Commission, celle-ci disposant déjà d'instruments de nature civile dédiés à la gestion des crises entendue au sens large. La création d'un fonds de réaction rapide est également suggérée lors de ce sommet, de sorte à pouvoir financer directement les activités civiles de l'UE³²⁵ et ainsi rationaliser ses interventions en matière de gestion des crises.

³²¹ *Ibid.*, Annexe IV « Rapports de la présidence pour le Conseil européen d'Helsinki concernant “le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense” et “la gestion non militaire des crises par l'Union européenne” », Annexe 2 à l'Annexe IV, « Rapport de la présidence sur la gestion non militaire des crises par l'Union européenne ».

³²² Une seule référence est faite à la gestion civile des crises, à la fin du rapport de la présidence.

³²³ *Conclusions de la Présidence*, Doc. n° 00300/1/99, *op. cit.*, point 28, alinéa 5. Termes soulignés par l'auteur.

³²⁴ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Feira (19 et 20 juin 2000)*, Doc. n° 9149/00, *op. cit.*, « III. Aspects civils de la gestion des crises », point 3b.

³²⁵ *Conclusions de la Présidence*, Doc. n° 00300/1/99, *op. cit.*, Annexe IV « Rapports de la présidence pour le Conseil européen d'Helsinki concernant “le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense” et “la gestion non militaire des crises par l'Union européenne” », Annexe 2 à l'Annexe IV, « Rapport de la présidence sur la gestion non militaire des crises par l'Union européenne ».

Face au contexte international qui impose d'adopter une approche multidimensionnelle³²⁶ de la gestion des crises, la présidence finlandaise met ainsi l'accent sur le besoin d'améliorer la réactivité, la coordination et la synergie des ressources à tous les échelons – national, communautaire et intergouvernemental. Une telle approche implique dès lors la mise en œuvre d'instruments aussi bien militaires que non-militaires, pouvant être déployés à différents moments de la crise (prévention, gestion, reconstruction³²⁷) afin d'en assurer une gestion complète et efficace. Les initiatives prises et propositions faites lors de ces sommets ne laissent cependant aucun doute sur le fait que la promotion des aspects « non-militaires » de la gestion des crises ne procède pas d'une démarche structurée et réfléchie des dirigeants européens.

La présidence finlandaise de l'UE a néanmoins le mérite de poser les bases de la GCC. Les chefs d'Etat et de gouvernement encouragent d'ailleurs les futures présidences à poursuivre les efforts dans ce sens. Ainsi, bien que les aspects militaires de la gestion des crises demeurent la priorité, la dimension civile constitue désormais une réalité européenne qui ne peut être ignorée. Le concept européen de la gestion des crises semble donc s'orienter vers la mise en place d'une double dimension civile et militaire de la PESD.

L'avènement de la gestion « civile » des crises et la création du CivCom, première structure dédiée à la GCC

Si la présidence finlandaise de l'UE souligne la nécessaire complémentarité entre les outils militaires et « non militaires » pour une gestion efficace des crises internationales, c'est lors des sommets européens suivants qu'une dimension « civile » se concrétise. Il ne s'agit désormais plus de simplement mettre en commun et de coordonner les ressources nationales, mais bien de mettre en place une structure institutionnelle complète de la GCC.

³²⁶ L'expression « approche globale » n'est officiellement utilisée que suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. L'approche multidimensionnelle n'implique pas une coordination aussi étroite que celle suggérée par l'approche globale, mais suppose simplement de s'assurer que tous les domaines impactés par une crise sont abordés. Voir *infra*.

³²⁷ La distinction entre ces trois phases de conflit est effectuée subséquentement dans le cadre de cet essai.

Lors du premier sommet européen du XXI^{ème} siècle qui prend place à Lisbonne³²⁸, la présidence portugaise réitère le souhait émis à Helsinki sur la mise en place d'un Comité pour la gestion civile des crises (CivCom). Institué en mai 2000³²⁹, ce comité composé de représentants des Etats membres a pour mission de formuler des avis et des recommandations sur les aspects civils de la gestion des crises ainsi que d'en définir les objectifs concrets. Il est placé sous l'autorité directe du Comité politique et de sécurité (CoPS)³³⁰ auquel il transmet ses rapports, au même titre que son équivalent militaire, le Comité militaire de l'UE (CMUE)³³¹. Ce nouveau mécanisme constitue ainsi une des premières pierres de l'édifice européen en matière de GCC.

Suite à la tenue de ce sommet, un séminaire composé de spécialistes des aspects civils de la gestion des crises est organisé les 3 et 4 avril 2000 à Lisbonne, avec pour objectif principal d'établir une feuille de route pour l'action européenne. Une étude fondée sur les résultats de ce séminaire et sur l'expérience acquise lors de crises majeures – dont celle du Kosovo – permet d'établir les priorités sur lesquelles l'UE doit se concentrer afin de renforcer les outils à sa disposition. Quatre domaines d'intervention prioritaires y sont identifiés, lesquels vont constituer le fondement conceptuel de l'action civile européenne : la police, le renforcement de l'Etat de droit, le renforcement de l'administration civile, la protection civile³³². La police constitue le secteur qui va connaître le développement le plus important.

Annexée au rapport de la présidence de l'UE adopté lors du Conseil européen de Santa Maria da Feira de juin 2000, cette étude permet également de présenter les ambitions générales de la GCC européenne. Les Etats membres souhaitent ainsi pouvoir développer des instruments adaptés permettant d'intervenir aussi bien dès les débuts d'une crise afin d'en

³²⁸ *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000*, Conseil européen, Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

³²⁹ *Décision 2000/354/PESC du 22 mai 2000 instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 127, Bruxelles, 27 mai 2000.

³³⁰ *Décision 2001/78/PESC du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 27, Bruxelles, 30 janvier 2001. Le principe de la création d'un comité politique et de sécurité est approuvé par les chefs d'Etats et de gouvernement des Etats membres lors du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999. Dans l'attente de la mise en place d'une structure permanente de ce Comité, un comité politique et de sécurité intérimaire est institué par la *Décision 2000/143/PESC du 14 février 2000 portant création du comité politique et de sécurité intérimaire*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 49, Bruxelles, 22 février 2000. Ce n'est que lors du Conseil européen de Nice de décembre 2000 que les dirigeants européens aboutissent à un accord sur une structure permanente, avec un rôle et des fonctions bien définies.

³³¹ *Décision 2001/79/PESC du 22 janvier 2001 portant création du Comité militaire de l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 27, Bruxelles, 30 janvier 2001.

³³² *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Feira (19 et 20 juin 2000)*, Doc. n° 9149/00, *op. cit.*, Appendice 3 « Etude des objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises ».

empêcher l'intensification, qu'à la fin de celle-ci lorsqu'il s'agit de stabiliser la situation interne et favoriser le retour à un environnement sécuritaire pacifié³³³.

Le Conseil européen de Santa Maria da Feira constitue une date clé dans la mise en place de ces premiers aspects civils de la gestion des crises européenne ainsi que dans la définition des différents stades de la gestion des crises – prévention, gestion et reconstruction³³⁴. Bien que la phase de la reconstruction qui suit la fin des hostilités soit identifiée comme une étape importante de l'action civile européenne, la phase de la prévention est celle qui connaît l'essor le plus important lors des prochains sommets européens. Cela est principalement dû à l'importance des ressources communautaires déjà engagées par l'UE dans ce cadre au titre de son action extérieure³³⁵ et au fait que les acteurs sécuritaires majeurs telle l'ONU identifient déjà cette étape comme essentielle, afin de parvenir à une paix et une stabilité durables.

Les dirigeants politiques européens insistent en outre sur la « valeur ajoutée » que l'action civile de l'UE doit constituer dans le cadre de la coopération avec l'ONU et l'OSCE. Ceux-ci saisissent tout particulièrement l'opportunité pour l'UE d'investir les secteurs dans lesquels la communauté internationale a jusque là montré des insuffisances³³⁶. Cela permettrait en effet d'assurer une contribution qualitative et complémentaire de l'UE dans le cadre des interventions conduites par l'OSCE et l'ONU, ainsi que d'accroître sa visibilité sur la scène internationale³³⁷.

Un autre aspect sur lequel insistent les dirigeants européens concerne la capacité de déploiement rapide de l'UE afin de gérer efficacement une crise. Développer des instruments de réaction rapide est crucial afin que celle-ci puisse intervenir en période de transition pour consolider la paix et la stabilité interne. Cela paraît d'autant plus nécessaire que les instruments civils de gestion des crises de la Commission européenne ne sont pas

³³³ *Ibid.*, Appendice 3 « Etude des objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises », « A. Introduction » : « L'Union devrait s'efforcer de renforcer ses capacités dans les aspects civils de la gestion des crises dans tous les domaines concernés, avec l'objectif d'améliorer les moyens dont elle dispose pour sauver des vies humaines en situation de crise, de maintenir le minimum indispensable d'ordre public, de prévenir une nouvelle escalade, de faciliter le retour à une situation durable de paix et de stabilité, de gérer les effets négatifs des crises sur les pays de l'UE et de résoudre les problèmes de coordination qui se posent ».

³³⁴ *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000*, Conseil européen, SN 200/00 ADD 1 REV 1, Santa Maria da Feira, 19 et 20 juin 2000.

³³⁵ Fonds européen de développement (FED), Instrument de stabilité, Programme TACIS, entre autres.

³³⁶ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Feira (19 et 20 juin 2000)*, Doc. n° 9149/00, *op. cit.*, Appendice 3 « Etude des objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises », « A. Introduction ».

³³⁷ *Ibid.*

adaptés pour la réaction rapide (voir *infra*). Cet aspect constitue un élément essentiel du développement de la dimension civile de la PESD.

L'UE semble de plus tirer quelques leçons de ses interventions dans les Balkans, puisqu'elle reconnaît la nécessité d'adopter une « *approche pragmatique 'par le bas'* »³³⁸ dans l'identification des objectifs concrets de la GCC, notamment pour ses besoins opérationnels. Cette démarche « par le bas » implique la prise en compte et l'évaluation de l'expérience acquise sur le terrain – notamment au Kosovo, mais également à Mostar, en Croatie et en Albanie (voir *supra* Chapitre I) – pour le développement des capacités civiles. Correctement mise en œuvre, cette approche vise à contribuer à faire émerger un concept strictement européen de la GCC, grâce notamment à une meilleure prise en compte des besoins opérationnels recensés sur le terrain.

L'identification des domaines d'intervention prioritaires de la GCC

Des quatre domaines d'intervention civile recensés lors du sommet de Feira, seul celui de la police fait l'objet d'une étude détaillée ainsi que de la définition d'objectifs capacitaires³³⁹. Bien que les trois autres secteurs soient également mentionnés, le domaine de la police est celui qui, conformément à l'approche « par le bas » adoptée par l'UE, reflète le mieux les besoins opérationnels du moment. L'UE fixe ainsi en matière de police civile des objectifs spécifiques pour le développement de capacités opérationnelles et établit un programme prévisionnel pour le déploiement de ces effectifs.

Les objectifs annoncés à Feira en matière de police civile sont au nombre de trois : consolider les capacités globales de l'UE, renforcer les capacités de déploiement rapide, relever les normes relatives aux missions de police internationales. En matière capacitaire, l'UE s'engage à pouvoir fournir, d'ici 2003, jusqu'à 5000 policiers pour des missions internationales couvrant aussi bien des opérations de prévention que de gestion des crises³⁴⁰. Concernant la mise en place d'une capacité de réaction rapide, l'UE doit être en mesure de

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ *Ibid.*, Appendice 4 « Objectifs concrets relatifs à la police ».

³⁴⁰ *Ibid.*, Appendice 4 « Objectifs concrets relatifs à la police », « A. Objectifs concrets », « 1. Capacités globales de l'UE ».

déployer un effectif de 1000 policiers durant 30 jours³⁴¹. L'objectif consiste à permettre aux forces de police d'intervenir rapidement à tous les stades de la crise, afin de prévenir une escalade des conflits, stabiliser la situation interne ou encore soutenir la police locale³⁴². Enfin, l'UE ambitionne à contribuer à l'amélioration des normes internationales en matière de police civile. Elle prévoit à ce titre de se fonder sur les règles déjà développées par l'ONU, l'OSCE ou encore le Conseil de l'Europe, ainsi que d'entamer des travaux sur l'élaboration d'un concept communautaire d'opérations de police internationales³⁴³. La priorité pour l'UE consiste à s'assurer que ses efforts ainsi que ceux des organisations internationales impliquées demeurent compatibles, de sorte à garantir une coopération optimale en évitant les disparités dans leurs définitions et normes respectives.

Bien que timidement, les Etats membres soulignent néanmoins la nécessité de poursuivre les efforts dans les autres domaines recensés afin que, par un effet de synergie des actions et des ressources, les missions européennes en matière de police aboutissent à des résultats positifs³⁴⁴. Les Etats membres saisissent ainsi toute l'importance que revêt le concept d'interopérabilité des domaines d'intervention, ainsi qu'une action coordonnée à l'échelon européen pour un soutien efficace aux sociétés en transition et une stabilité durable.

Toutefois, l'UE ne parvient pas encore à se donner les moyens nécessaires afin de concrétiser cette synergie entre l'ensemble des domaines recensés. A titre d'exemple, l'utilisation du temps du conditionnel lorsqu'il est fait référence à ces trois domaines d'intervention révèle les hésitations de l'UE à procéder à la mise en place d'étapes concrètes afin d'opérationnaliser ces concepts. Ainsi, l'UE ne fait qu'inviter les Etats membres à « réfléchir » et à « envisager » certaines mesures ou idées pour renforcer ces domaines. Ainsi rédigé, ce document n'impose donc aux Etats membres qu'une obligation de moyens à mettre

³⁴¹ *Ibid.*, Appendice 4 « Objectifs concrets relatifs à la police », « A. Objectifs concrets », « 2. Capacité de déploiement rapide ». Le déploiement de ces forces de police intervient soit en réponse à une requête émise par une organisation telle l'ONU ou l'OSCE, soit dans le cadre d'une opération autonome de l'UE. Il convient de noter que même si l'UE souligne l'importance des missions conduites par ces organisations internationales chef de file, elle insiste sur sa capacité à engager des actions d'une plus grande envergure, une fois que les besoins opérationnels et logistiques seront satisfaits.

³⁴² *Ibid.* Dans la poursuite de ces objectifs, les policiers exécutent des missions de conseil, de surveillance, de formation et d'encadrement.

³⁴³ *Ibid.*, Appendice 4 « Objectifs concrets relatifs à la police », « A. Objectifs concrets », « 3. Relever les normes relatives aux missions de police internationales ». L'UE prévoit notamment une coopération étroite avec le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP). Celui-ci assure la direction politique et exécutive des opérations de maintien de la paix de l'ONU selon les mandats confiés par le Conseil de sécurité.

³⁴⁴ *Ibid.*, Appendice 3 « Etude des objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises », « B. Priorités », « II. Renforcement de l'Etat de droit ».

en œuvre et non de résultats à atteindre. De plus, aucun objectif concret n'étant envisagé, les Etats membres sont libres de la direction éventuelle à donner à leurs efforts. Dès lors, l'absence d'une feuille de route et d'objectifs clairement identifiés pour ces trois domaines donne à ce document une valeur plus déclaratoire que concrète.

En définitive, au-delà de la difficulté initiale à imposer une dimension « civile » à la gestion des crises, ce qui fait véritablement défaut à l'UE c'est l'absence d'une rationalité stratégique d'ensemble lui permettant de structurer les développements de la GCC. En effet, tandis que le domaine de la police s'impose d'emblée comme un concept phare de la GCC, l'UE ne parvient pas à générer l'impulsion nécessaire afin que les trois autres domaines d'intervention progressent de concert avec celui-ci et ce bien qu'elle en saisisse toute la nécessité pour le renforcement des interventions de police³⁴⁵.

Cette ambiguïté dans le discours de l'UE laisse transparaître la même difficulté que celle qui accompagne la mise en place de la PESC depuis Maastricht, à savoir l'incapacité des Etats européens à s'accorder sur la démarche à suivre. L'UE semble d'emblée condamnée à procéder de façon *ad hoc*, suggérant que le concept européen de la GCC ne constituerait pas une initiative mûrement réfléchie. Celui-ci serait le résultat de la conjoncture politique du moment couplé à la prise en compte – non codifiée et non systématisée – des premiers retours d'expérience de l'UE dans les Balkans.

2. Le renforcement politico-stratégique des domaines prioritaires d'intervention

La France prend la relève en été 2000³⁴⁶ de la présidence portugaise de l'UE et entreprend de développer le domaine de l'Etat de droit, tout en poursuivant les efforts réalisés en matière de police³⁴⁷. De la même manière, la présidence suédoise de l'UE veut promouvoir

³⁴⁵ *Ibid.*, Appendice 3 « Etude des objectifs concrets des aspects civils de la gestion des crises », « B. Priorités », « II. Renforcement de l'Etat de droit ».

³⁴⁶ *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000*, Conseil européen, SN 400/1/00 ADD 1 REV 1, Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000.

³⁴⁷ *Projet de rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Nice (7, 8 et 9 décembre 2000) sur la politique européenne de sécurité et de défense* Présidence, Doc. 14056/2/00 REV 2, Bruxelles, 4 décembre 2000, « I. Le développement de capacités militaires et le renforcement des capacités civiles de gestion de crise », « 2) la définition et la mise en œuvre de capacités de l'UE dans les aspects civils de la gestion de crise ».

le développement des autres domaines d'intervention prioritaires identifiés à Feira. Là encore, la GCC semble procéder par étapes successives, au gré de la volonté et des priorités de l'Etat détenant la présidence de l'UE.

Or, bien qu'une certaine cohérence des efforts accomplis en matière de GCC semble être assurée d'une présidence à l'autre, l'absence d'un document officiel établissant *a minima* la voie à suivre ne permet pas de garantir une continuité des travaux entrepris. Les avancées réalisées aboutissent dès lors à faire du développement des capacités civiles de la gestion des crises un vaste chantier nécessitant d'agir sur plusieurs fronts simultanément.

La priorisation des domaines de la police et du renforcement de l'Etat de droit

Afin d'assurer une cohérence et une complémentarité d'action avec les développements déjà accomplis en matière de police civile, la présidence française organise le 25 octobre 2000 à Bruxelles un séminaire sur le renforcement de l'Etat de droit³⁴⁸. Des représentants de l'ONU, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe participent à ce séminaire, offrant à l'UE de nouvelles perspectives d'évolutions pour la conceptualisation de la GCC, au regard notamment de leurs expériences respectives sur le terrain. Ce séminaire permet en particulier de souligner que l'efficacité des actions conduites en matière de police internationale dépend également en grande partie des mesures prises pour la remise en état du système judiciaire et pénal local.

Des travaux sont dès lors conduits par le CivCom dans ces deux domaines, notamment avec l'appui de représentants de ces organisations. Ces travaux permettent d'identifier des points communs pouvant favoriser une coopération efficace et cohérente entre ces organisations chefs de file d'une part et l'UE d'autre part³⁴⁹. A ce titre, les recommandations émises par le Groupe d'études sur les opérations de paix de l'ONU (rapport Brahimi)³⁵⁰, sont particulièrement utiles, essentiellement au regard de l'identification des besoins opérationnels européens en matière de police. Cela montre par ailleurs les efforts

³⁴⁸ *Ibid.*, Titre du séminaire : « Le renforcement de l'Etat de droit dans la gestion des crises. Quels objectifs concrets pour l'Union européenne ? ».

³⁴⁹ *Ibid.*, Annexe II « Renforcement des capacités de l'Union européenne dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises ».

³⁵⁰ *Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'ONU ("Rapport Brahimi")*, Nations Unies, U.N. Doc. A/55/305 - S/2000/809, New York, 21 août 2000.

entrepris par l'UE afin de rendre compatibles les normes, structures et procédures de la gestion des crises qu'elle développe avec celles déjà mises en place par l'ONU et ainsi permettre une meilleure coordination de leurs actions respectives.

Concernant les objectifs en matière de police civile fixés à Feira, le CivCom établit une « méthode » permettant de les atteindre de façon progressive, selon un programme prévisionnel en quatre étapes : élaboration de *scenarii* génériques ; identification des besoins opérationnels pour la conduite des missions ; sollicitation de contributions volontaires de la part des Etats membres ; mise en place de mesures de suivi concernant la réalisation des objectifs concrets³⁵¹. Lors du sommet de Nice de 2001, l'UE est prête à entamer la troisième étape et à faire appel aux contributions auxquelles les Etats membres se sont engagés.

Sur le plan opérationnel, l'approche « par le bas » adoptée par l'UE permet au CivCom d'identifier deux concepts génériques d'emploi des forces de police³⁵² : le renforcement des polices locales (formation, conseil, assistance)³⁵³ et la substitution aux polices locales (fonctions d'exécution)³⁵⁴. Dans le cadre de ces missions, il est prévu que les forces de police soient capables de couvrir toute la gamme des opérations de gestion des crises : la prévention des conflits, la gestion des crises *stricto sensu* ainsi que la reconstruction post-conflit. Cela s'avère possible du fait de la grande variété des compétences existantes au sein des polices nationales européennes³⁵⁵. Sur le plan institutionnel, l'UE prévoit également de doter le Secrétariat général du Conseil d'un organe (« Unité de police ») composé

³⁵¹ *Projet de rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Nice (7, 8 et 9 décembre 2000)*, Doc. 14056/2/00 REV 2, *op. cit.*, Annexe II « Renforcement des capacités de l'Union européenne dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises », « II. Capacités de police ».

³⁵² *Ibid.*, Annexe II « Renforcement des capacités de l'Union européenne dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises », « II. Capacités de police », « 2. Concepts d'emploi de forces de police ».

³⁵³ L'objectif général d'une mission de renforcement consiste à remettre en état le système policier d'un Etat en impliquant directement les forces locales et en veillant au respect des principes fondamentaux de l'Etat de droit et des droits de l'homme. Voir pour plus de détails *ibid.*, Annexe II « Renforcement des capacités de l'Union européenne dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises », « II. Capacités de police », « 3. Les capacités nécessaires ».

³⁵⁴ Dans le cadre des missions de substitution, les forces de police de l'UE agissent à la place des forces de police locales dès lors que celles-ci sont inefficaces ou inexistantes. Trois phases sont ainsi identifiées : une phase initiale de déploiement afin de faire face aux premières nécessités (maîtrise du terrain) ; une phase transitoire axée sur la sécurité publique comme condition de retour à la vie normale ; une phase finale qui implique le passage à une mission de renforcement des forces de police et de reconstruction des structures locales. Voir pour plus d'informations *ibid.*, Annexe II « Renforcement des capacités de l'Union européenne dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises », « II. Capacités de police », « 2. Concepts d'emploi de forces de police » et « 3. Les capacités nécessaires ».

³⁵⁵ *Ibid.*, Annexe II « Renforcement des capacités de l'Union européenne dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises », « II. Capacités de police », « 3. Les capacités nécessaires ». Cela implique les forces de police à statut civil ainsi que les forces de police à statut militaire (gendarmerie).

d'experts nationaux, dont l'objectif serait de fournir une expertise en matière de planification et de conduite d'opérations de forces de police³⁵⁶.

En ce qui concerne le renforcement de l'Etat de droit, la présidence française de l'UE établit clairement qu'afin d'apporter une réponse globale et cohérente à une crise, il demeure crucial d'œuvrer pour la remise en état du système judiciaire et pénitentiaire local. Cette composante de la gestion des crises se présente comme une exigence incontournable pour la consolidation de la paix et de la sécurité. Le CivCom souligne ainsi la nécessité de commencer par dresser un inventaire des ressources nationales en matière judiciaire et pénale, pour ensuite poursuivre la réflexion sur la réalisation d'objectifs concrets allant de paire avec ceux entrepris en matière de police.

Suite au séminaire sur le renforcement de l'Etat de droit³⁵⁷, le CivCom procède enfin à l'identification de cinq orientations générales visant à guider l'action opérationnelle de l'UE en matière de GCC. Le CivCom suggère tout d'abord de mettre en place une « boîte à outils » qui permettrait à l'UE de prendre temporairement la relève des structures administratives et normatives de l'Etat défaillant de sorte à combler un éventuel vide juridique. De même, il insiste sur la nécessité de renforcer la coordination et la cohérence des actions entreprises dans les domaines de la police et du renforcement de l'Etat de droit afin de garantir une continuité dans l'exercice des fonctions étatiques essentielles.

Il met ensuite également l'accent sur l'opportunité pour l'UE d'assurer un suivi de ses actions de court terme sur le long terme, de sorte à favoriser une stabilité durable de l'Etat défaillant. D'un point de vue plus opérationnel, le CivCom suggère l'importance de prendre en compte les spécificités régionales dans la formation du personnel local aux normes internationales, facilitant ainsi une appropriation locale des réformes.

Enfin, le CivCom insiste sur la nécessité d'établir des normes communes dans la sélection du personnel international à déployer, en prenant notamment appui sur celles déjà développées par les organisations chefs de file³⁵⁸. Cette précaution sert à assurer un déploiement optimal et cohérent de l'UE sur le terrain en évitant des disparités dans la conduite des actions du personnel. Sur la base de ces orientations générales, l'UE envisage

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ *Ibid.*, Titre du séminaire : « Le renforcement de l'Etat de droit dans la gestion des crises. Quels objectifs concrets pour l'Union européenne ? ».

³⁵⁸ *Ibid.*, Annexe II « Renforcement des capacités de l'Union européenne dans le domaine des aspects civils de la gestion des crises », « III. Le renforcement de l'Etat de droit ».

désormais, dès la prochaine présidence, de fixer des objectifs concrets en matière de renforcement de l'Etat de droit.

La mise en place des premiers cadres de référence pour la GCC et la création des premières structures de la PESD

La méthode jusqu'à présent suivie par l'UE procède de l'approche « par le bas ». Or, afin d'optimiser le développement de son concept de GCC, l'UE nécessite également de disposer d'un cadre politico-stratégique de référence. Consciente de cela, l'UE tente d'y parer rapidement en couplant son approche « par le bas » avec une approche « par le haut ». C'est ainsi que les avancées effectuées en matière de police et d'Etat de droit sont dès novembre 2000 accompagnées de l'adoption d'un document stratégique proposant un cadre de référence pour les procédures de gestion des crises³⁵⁹.

Etabli en novembre 2000, ce rapport propose de servir de guide afin de faciliter la mise en œuvre ainsi que la coordination interpiliers des divers instruments, procédures et mécanismes décisionnels de la gestion des crises. Les propositions présentées dans ce rapport par le SG/HR sont motivées par la volonté d'assurer une efficacité et une cohérence interinstitutionnelle optimale, ainsi que par le souci d'établir une synergie dans l'utilisation des instruments civils et militaires. L'objectif principal de ce document stratégique est de pouvoir permettre à l'UE d'apporter une réponse cohérente aux crises. Le CoPS est à ce titre l'organe pressenti pour occuper la place centrale au sein de cette architecture sécuritaire.

Plusieurs mises à jours de ce document sont régulièrement effectuées jusqu'en 2003³⁶⁰, avec comme objectif d'améliorer les procédures de gestion des crises, ainsi que de

³⁵⁹ *Procédures pour la gestion globale et cohérente des crises : cadre de référence*, Conseil de l'UE, Contribution du Secrétaire Général/Haut Représentant, Doc. 13957/1/00 REV 1, Bruxelles, 30 novembre 2000.

³⁶⁰ Pour des informations supplémentaires sur les révisions effectuées concernant les procédures de gestion des crises, voir notamment : *Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. 5633/01, Bruxelles, 24 janvier 2001 ; *Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE - avis du Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises*, Conseil de l'UE, avis du CivCom, Doc. 6069/01, Bruxelles, 22 février 2001 ; *Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. 8257/01, Bruxelles, 30 avril 2001 ; *Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. 12505/01, Bruxelles, 5 octobre 2001 ; *Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 14614/01, Bruxelles, 9 janvier 2002 ; *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 8945/2/02 REV 2, Bruxelles, 22 mai 2002 ; *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, Groupe politico-militaire, Doc. n° 6601/03 COR 1, Bruxelles, 24 février

rendre plus cohérente la réponse européenne aux crises. Les évolutions les plus notables consistent en la plus grande place accordée aux aspects civils de la gestion des crises, ainsi qu'au rôle grandissant conféré à la Commission européenne.

Tel que présenté, ce document constitue une avancée importante sur le plan politico-stratégique car initié selon une approche « par le haut ». Il ne réussit toutefois pas à imposer la coordination interinstitutionnelle nécessaire pour permettre à l'UE de développer une approche multidimensionnelle de la gestion des crises. A y regarder de plus près, il ne permet en effet que de dresser un inventaire des instruments et des mécanismes à la disposition de l'UE, sans pour autant enrichir la réflexion sur l'interopérabilité et la transversalité de ces mécanismes.

Dans la continuité de cette approche « par le haut », les conclusions de la présidence établies lors du sommet de Nice permettent de souligner l'importance que revêt la phase de prévention des conflits violents dans le cadre de la gestion des crises³⁶¹. C'est à cette occasion que le SG/HR et la Commission européenne présentent aux chefs d'Etat et de gouvernement un rapport³⁶² contenant des mesures et recommandations concrètes pour la mise en place d'une stratégie européenne globale de prévention des conflits. Il y est affirmé que la prévention des conflits constitue déjà une priorité de l'action extérieure de l'UE à l'échelon communautaire³⁶³ et qu'il est désormais nécessaire de procéder à pareils développements dans le cadre de la PECSD.

Toutefois, malgré cette volonté affirmée d'investir la phase préventive de la gestion des crises dans le cadre de la PESD, les développements réalisés ne concernent la prévention des conflits qu'à la marge. En effet, les outils, instruments, structures et organes mis en place visent essentiellement à renforcer la capacité de l'UE à réagir à une crise ou à rétablir la stabilité suite à la fin des hostilités. La Commission européenne dispose d'une plus

2003 ; *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 7116/03, Bruxelles, 6 mars 2003 ; *Draft Annex 4 to Crisis Management Procedures*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 7965/2/03 REV 2, Bruxelles, 6 juin 2003 ; *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, Conseil de l'UE, Doc. n° 11127/03, Bruxelles, 3 juillet 2003.

³⁶¹ Plusieurs références à la prévention des conflits sont faites au sein des conclusions de la présidence lors des Conseils européens de Cologne, d'Helsinki et de Santa Maria da Feira.

³⁶² *Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits*, Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission, Nice, 7, 8, 9 décembre 2000.

³⁶³ L'UE a à sa disposition un large éventail d'instruments communautaires lui permettant de s'impliquer dans la prévention des conflits : accords de coopération, politique commerciale, aide au développement et aide humanitaire (ECHO) entre autres.

grande expérience légitimant sa capacité à investir la dimension préventive de la sécurité coopérative.

Dans la droite lignée des ambitions exprimées par les présidences précédentes, ce rapport rappelle la nécessité de garantir une meilleure coordination entre la Commission et le Conseil³⁶⁴, afin d'assurer la complémentarité des actions de l'UE dans le cadre de son approche multidimensionnelle des crises. Il s'avère dès lors essentiel de favoriser une continuité entre la gestion immédiate des crises à court et moyen terme (domaine de la PECSD) et l'aide structurelle à plus long terme (Commission), de sorte à garantir la cohérence d'ensemble de l'action extérieure de l'UE. Toutefois, cette annonce demeure – tout comme pour le cadre de référence relatif à la gestion des crises adopté en novembre 2000³⁶⁵ – l'expression d'un simple vœu. L'UE ne parvient en effet pas encore à déterminer la formule permettant d'associer de façon optimale les outils communautaires aux instruments de la PESC.

Malgré certaines avancées mitigées, le traité de Nice signé le 26 février 2001 permet de consolider les développements institutionnels effectués, dans le cadre de la PECSD et de la gestion des crises, depuis le sommet d'Helsinki. Il convient à ce titre de mentionner en particulier la création du CoPS (article 25 TUE), du CMUE³⁶⁶ ainsi que de l'Etat major de l'UE (EMUE)³⁶⁷, organes politiques et militaires permanents établis au sein du Secrétariat du Conseil. Il est également procédé à l'incorporation de l'UEO au sein de l'UE ainsi qu'à la définition des relations entre les Etats membres et les pays tiers et l'OTAN dans le domaine de la défense.

L'inscription dans le marbre de l'engagement des dirigeants européens à poursuivre la conceptualisation de la PECSD, constitue un véritable acte de foi des européens de l'intégrer en tant qu'outil fondamental de l'action extérieure de l'UE. Ceux-ci mettent tout particulièrement l'accent sur la nécessité de conférer à l'UE la capacité d'engager une vaste

³⁶⁴ Ce rapport souligne la nécessaire complémentarité des mesures de long et de court terme afin d'améliorer et renforcer l'efficacité de l'action européenne dans le cadre de la prévention des conflits. En d'autres termes, ce rapport saisit la nécessité d'assurer une meilleure synergie entre les actions de long terme de la Commission (pilier communautaire) et celles du Conseil (relevant de la coopération intergouvernementale) qui s'inscrivent dans le court terme.

³⁶⁵ *Procédures pour la gestion globale et cohérente des crises : cadre de référence*, Doc. 13957/1/00 REV 1, *op. cit.*

³⁶⁶ *Décision 2001/79/PESC du 22 janvier 2001*, J.O.C.E. n° L 27, *op. cit.*

³⁶⁷ *Décision 2001/80/PESC du 22 janvier 2001 instituant l'Etat major de l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 27, Bruxelles, 30 janvier 2001. Placé sous l'autorité du CMUE, l'EMUE est un service du secrétariat du Conseil et constitue la source principale de l'expertise militaire de l'UE.

gamme d'instruments civilo-militaires dans la poursuite des objectifs fixés au sein de la PECSO. Cette synergie annoncée et voulue entre les domaines civil et militaire, semble constituer à leurs yeux un atout indispensable de l'action européenne, allant de paire avec le renforcement de la coordination interinstitutionnelle tant recherchée. Afin d'y parvenir, ils saisissent toute l'importance de fixer des objectifs concrets pour l'ensemble des domaines d'intervention de la GCC.

De l'identification des besoins opérationnels à la formulation d'objectifs stratégiques concrets pour la mise en œuvre des domaines prioritaires d'intervention

A l'occasion du Sommet de Göteborg de juin 2001³⁶⁸, la présidence suédoise de l'UE recense, dans un document intitulé « Plan d'action en matière de police »³⁶⁹, « *les besoins en termes de planification et de conduite d'opérations de force de police européennes* »³⁷⁰. Dans la poursuite de cet objectif, une conférence réunissant les directeurs généraux des polices nationales est organisée un mois auparavant par la présidence de l'UE (10 mai 2001). Plusieurs idées-forces émergent de ces discussions pour ensuite être intégrées dans ce Plan d'action : la nécessité de conceptualiser des procédures adaptées en matière de planification et de conduite des opérations de police au niveau politico-stratégique ; la mise sur pied d'une chaîne de commandement des opérations de police ; la création d'un cadre légal pour les opérations de police, notamment concernant les règles d'engagement ; assurer l'interopérabilité des forces de police participant aux opérations européennes ; prévoir des formations adaptées pour les policiers ; définir un système de financement adapté pour la mise en œuvre des opérations³⁷¹. Ces propositions font dans l'ensemble état de la volonté de l'UE de désormais mieux structurer ses avancées.

Sur le plan opérationnel, l'UE procède également à la formulation de directives générales concernant les critères de sélection des policiers, leur équipement, ainsi que leur

³⁶⁸ *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001*, Conseil européen, SN 2000/1/01 REV 1, Göteborg, 15 et 16 juin 2001.

³⁶⁹ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Göteborg (15 et 16 juin 2001) sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense*, Présidence, Doc. n° 9526/1/01 REV 1, Bruxelles, 11 juin 2001, Annexe I « Plan d'action en matière de police ».

³⁷⁰ *Ibid.*, Annexe I « Plan d'action en matière de police », « I. Introduction », point 1.

³⁷¹ *Ibid.*, Annexe I « Plan d'action en matière de police », « II. Plan d'action », point 4.

formation dans le cadre des missions de police³⁷². Fondées sur des normes préexistantes créées par l'ONU et l'OSCE, ces directives permettent de mettre en place un concept général européen pour les missions de police. Tel que présenté, ce Plan d'action confirme ainsi que la conceptualisation de la GCC européenne nécessite, pour sa mise en œuvre, de combiner une approche pragmatique « par le bas » avec une approche politico-stratégique « par le haut ».

De même, la présidence suédoise de l'UE présente à Göteborg un rapport prévoyant la mise en place de nouveaux objectifs concrets ainsi que, pour la première fois, de programmes complets de formation et d'exercices dans les domaines du renforcement de l'Etat de droit, de l'administration civile et de la protection civile³⁷³. En sus de préciser les capacités à développer au sein de chacun de ces domaines, le Conseil approuve par la suite un document visant à permettre à l'UE de les tester à échelle réelle et à tous les niveaux³⁷⁴. Cela implique de « *veiller à ce que les structures, procédures et arrangements soient correctement mis à l'épreuve et validés par des exercices afin que le niveau de préparation soit suffisant et que, en cas de crise, ces mécanismes fonctionnent de manière efficace* »³⁷⁵. En procédant de la sorte, le Conseil saisit la nécessité de structurer davantage les prochaines étapes de l'approfondissement de ces domaines afin notamment d'éviter une trop grande disparité de développement d'avec le domaine de la police.

En matière de renforcement de l'Etat de droit, l'expérience récente dans les Balkans confirme que le redressement du système judiciaire constitue un complément nécessaire et indissociable des missions de réforme des forces de police et, partant, une condition de la paix et de la sécurité. Sur le plan capacitaire, la présidence suédoise demande aux Etats membres de fournir un panel de 200 fonctionnaires et experts spécialistes de l'Etat

³⁷² *Critères applicables par l'UE pour la sélection des policiers, leur équipement et exigences concernant leur formation dans le cadre de la gestion civile des crises*, Présidence, Doc. n° 5038/3/01 REV 3 COR 2, Bruxelles, 7 mai 2001. Un document additionnel est réalisé fin 2001 afin de développer ces critères et atteindre un degré d'opérationnalité complet dans le domaine de la police : *Guidelines for Training and Selection Criteria for Personnel in EU Police Missions*, CIVCOM, Doc. n° 13308/01, Bruxelles, 26 octobre 2001. Début 2002, le CIVCOM établit un rapport afin de comparer les critères de sélection et de formation des officiers de police au sein des différents Etats membres de l'UE : *Synopsis of Training and Selection Criteria*, CIVCOM, Doc. n° 8775/02, Bruxelles, 8 mai 2002.

³⁷³ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Göteborg (15 et 16 juin 2001)*, Doc. n° 9526/1/01 REV 1, *op. cit.*, Annexe III « Nouveaux objectifs concrets pour les aspects civils de la gestion des crises ».

³⁷⁴ *Ibid.*, Annexe IV « Politique de l'Union européenne en matière d'exercices ».

³⁷⁵ *Ibid.*, Annexe IV « Politique de l'Union européenne en matière d'exercices », point 2.

de droit (procureurs, juges, agents de l'administration pénitentiaire)³⁷⁶, qui pourraient être déployés en l'espace de 30 jours.

A ce titre, la correspondance des normes européennes avec celles des organisations chefs de file pour la sélection, la formation et l'équipement du personnel civil, constitue une priorité pour l'UE. L'objectif consiste à renforcer l'efficacité de l'intervention européenne en procédant à une harmonisation et à une standardisation des normes de déploiement, ainsi que du matériel et des ressources des différents acteurs présents dans la région en crise (ONU, OSCE). De tels efforts de rationalisation sont tout particulièrement nécessaires lorsque l'UE sera amenée à mettre en place un cadre juridique transitoire afin de pallier les dysfonctionnements des structures d'un Etat en crise, adoptant ainsi une démarche coopérative de la sécurité. La coopération avec les autres organisations chefs de file demeure dès lors une nécessité pour assurer un développement optimal de la PESD³⁷⁷.

Enfin, deux concepts génériques pour les missions « Etat de droit » sont identifiés permettant d'envisager les différents types d'intervention que l'UE pourrait être amenée à conduire : les missions de renforcement de l'Etat de droit³⁷⁸ et les missions de substitution du système judiciaire local³⁷⁹. Cette distinction n'est cependant pas strictement respectée dans la pratique dans la mesure où ces deux éléments peuvent être combinés au sein d'une même mission.

Identifiée lors du Sommet de Feira, la composante « administration civile » vise à renforcer les structures locales et à restaurer le système administratif afin, à terme, d'en confier la responsabilité aux autorités locales. C'est ainsi que les Etats membres sont invités par la présidence suédoise de l'UE à fournir des experts capables de couvrir un large éventail

³⁷⁶ *Ibid.*, Annexe III « Nouveaux objectifs concrets pour les aspects civils de la gestion des crises », « I. Etat de droit », point 11.

³⁷⁷ Pour plus d'informations, se référer notamment à *ibid.*, Annexe V « Coopération de l'UE avec les organisations internationales pour les aspects civils de la gestion des crises ».

³⁷⁸ L'objectif de ces missions est de déployer du personnel spécialisé afin d'éduquer, informer, conseiller et encadrer le personnel local, dans le but de rendre le système conforme aux exigences et standards internationaux, notamment dans le domaine des droits de l'homme. Pour plus de détails sur les différentes tâches qui peuvent être entreprises par ce type de missions, voir notamment *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management*, CIVCOM, Doc. n° 14513/02, Bruxelles, 19 novembre 2002, « II. Types of missions ».

³⁷⁹ L'objectif de ces missions consiste à déployer du personnel spécialisé, apte à conduire des tâches d'exécutions dans des situations où les structures locales sont défaillantes, inefficaces ou inexistantes, dans le but ultime de restaurer la sécurité et l'ordre public. Pour plus de détails sur les différentes tâches qui peuvent être entreprises par ce type de missions, voir notamment *ibid.*, « II. Types of missions ».

d'activités, allant des fonctions administratives à caractère général³⁸⁰ aux fonctions sociales³⁸¹ et à celles liées aux infrastructures³⁸².

La composante « protection civile » constitue le quatrième domaine d'intervention identifié par l'UE qui devrait lui permettre de faire face à des crises complexes. Traditionnellement, il s'agit des moyens déployés par les Etats membres dans le cadre de missions de protection et de sauvetage au niveau national ainsi qu'en cas de catastrophe de grande ampleur dans un Etat membre de l'UE³⁸³. Désormais, la protection civile est également intégrée au sein de la PECSD comme une des composantes de la GCC, appelée à réagir rapidement en soutien aux acteurs internationaux déjà impliqués dans une crise, en vue d'assurer la protection de la population touchée³⁸⁴.

Des objectifs concrets pour la dimension « protection civile », fondés sur le principe du volontariat, sont fixés pour l'année 2003. L'UE exprime à ce titre le souhait de pouvoir intervenir à court, moyen et long terme. Aussi, prévoit-elle la mise en place de deux ou trois équipes d'évaluation d'une dizaine d'experts mobilisables dans un délai de 3 à 7 heures³⁸⁵, ainsi que des équipes d'intervention de 2000 civils pouvant prendre le relai à moyen terme³⁸⁶. A plus long terme, l'UE prévoit de pouvoir fournir des ressources supplémentaires « *en fonction des besoins propres à chaque crise* »³⁸⁷. Toutefois, bien que ces objectifs concrets expriment la volonté et l'engagement politique de l'UE de renforcer ses capacités PECSD en matière de protection civile, leur approfondissement ainsi que leur mise en œuvre demeure encore lacunaire.

³⁸⁰ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Göteborg (15 et 16 juin 2001)*, Doc. n° 9526/1/01 REV 1, *op. cit.*, Annexe III « Nouveaux objectifs concrets pour les aspects civils de la gestion des crises », « II. Administration civile », point 29 : « *recensement de la population, tenue d'un registre foncier, élections/nominations à des fonctions au sein d'institutions politiques, perception des impôts, services des collectivités locales, douanes* ».

³⁸¹ *Ibid.*, Annexe III « Nouveaux objectifs concrets pour les aspects civils de la gestion des crises », « II. Administration civile », point 30 : « *éducation, services sociaux, services de santé et services médicaux* ».

³⁸² *Ibid.*, Annexe III « Nouveaux objectifs concrets pour les aspects civils de la gestion des crises », « II. Administration civile », point 31 : « *approvisionnement en eau, approvisionnement en énergie, télécommunications, infrastructures permanentes, transports, gestion des déchets* ».

³⁸³ *Ibid.*, Annexe III « Nouveaux objectifs concrets pour les aspects civils de la gestion des crises », « III. Protection civile », point 42.

³⁸⁴ Elle y parvient notamment à travers des opérations de recherches et de sauvetage, ainsi que la fourniture de soutien logistique.

³⁸⁵ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Göteborg (15 et 16 juin 2001)*, Doc. n° 9526/1/01 REV 1, *op. cit.*, Annexe III « Nouveaux objectifs concrets pour les aspects civils de la gestion des crises », « III. Protection civile », point 47.

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ *Ibid.*

Enfin, au cours du premier semestre de 2001 est précisée l'étendue et la rationalité de la coopération de l'UE avec les organisations internationales concernées. Quatre principes directeurs régissent les fondements sur lesquels doit reposer cette coopération : la nécessité pour l'UE de constituer une valeur ajoutée pour les missions conduites par ces organisations³⁸⁸ ; faciliter l'interopérabilité en favorisant la correspondance des procédures et des normes européennes avec celles des organisations internationales ; respecter l'autonomie décisionnelle de l'UE ; favoriser la visibilité de l'action européenne afin de renforcer la PESD et légitimer la gestion des crises « à l'européenne »³⁸⁹. Un axe important de cette coopération concerne la prévention des conflits violents, celle-ci constituant une priorité aussi bien pour l'ONU que pour l'UE³⁹⁰ (voir *supra* Conseil européen de Nice). Toutefois, la dimension préventive de la sécurité coopérative se développe essentiellement dans le cadre communautaire.

Les avancées effectuées par la présidence suédoise démontrent que, malgré la prépondérance accordée aux instruments militaires dans le cadre de la gestion des crises, la dimension civile demeure une préoccupation première. Cela est illustré par la rapidité avec laquelle les objectifs concrets et les besoins opérationnels – recrutement et formation du personnel principalement – des quatre domaines prioritaires d'intervention sont déterminés.

Néanmoins, les avancées réalisées demeurent dans une large mesure l'expression d'un engagement politique qui peine à se concrétiser. Les hésitations au regard de la mise en place d'objectifs concrets – grâce à une approche « par le haut » – permettant de conférer une assise doctrinale aux concepts imaginés par l'approche « par le bas » accentuent ce décalage. L'absence d'un document-cadre permettant de structurer les avancées d'une présidence à l'autre continue à amplifier le manque de cohérence et de continuité dont fait l'objet la construction de la dimension civile de la gestion des crises.

C'est ainsi que la présidence belge de l'UE qui prend la relève au cours du second semestre 2001 saisit *a minima* toute l'importance de faire avancer à même allure et de façon équilibrée ces domaines prioritaires de la gestion des crises. L'objectif premier consiste à

³⁸⁸ Cela implique, entre autres, d'éviter les doubles emplois et investir les domaines dans lesquels les organisations internationales font état de faiblesses ou ceux dans lesquels ces organisations ont montré un intérêt particulier.

³⁸⁹ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Göteborg (15 et 16 juin 2001)*, Doc. n° 9526/1/01 REV 1, *op. cit.*, Annexe V « Coopération de l'UE avec les organisations internationales pour les aspects civils de la gestion des crises », point 5.

³⁹⁰ *Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents*, note de transmission du secrétariat aux délégations, Doc. 9537/1/01 REV 1, Bruxelles, 7 juin 2001.

préparer l'opérationnalisation de la PESD et de sa dimension civile, tout en assurant la cohérence et l'efficacité de l'action européenne dans son ensemble.

B. Du sommet de Laeken à celui de Thessalonique : la consolidation de la notion de GCC

1. La mise en place d'une GCC « à l'européenne »

Le Sommet de Laeken (décembre 2001) marque une étape importante pour la gestion européenne des crises en annonçant le caractère opérationnel de la PESD tel qu'espéré depuis le Sommet de Nice³⁹¹. Avec cette déclaration, l'UE s'expose et force son entrée dans le domaine de la sécurité coopérative. Or, la PESD ne dispose pas en 2001 de capacités civiles suffisantes pour lui permettre d'être opérationnelle. De même l'absence d'un concept de planification intégré, ainsi que d'une formation adéquate et harmonisée dispensée aux experts nationaux détachés sont autant d'éléments nécessaires qui lui font défaut. C'est ainsi que dans ses conclusions, la présidence belge de l'UE insiste sur la nécessité de renforcer plusieurs aspects essentiels afin de garantir un déploiement optimal d'une mission civile de la PESD³⁹².

La déclaration d'opérationnalité de la PESD : une annonce prématurée ?

L'annonce – prématurée – du caractère opérationnel de la PESD est précipitée suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 commis à New York, en Pennsylvanie et à

³⁹¹ Les Etats membres saisissent de plus en plus la nécessité de développer la dimension civile de la gestion des crises. C'est ainsi que lors d'une conférence ministérielle qui s'est tenue à Bruxelles le 19 novembre 2001, les Etats membres annoncent être en mesure de déployer 1400 policiers en l'espace de 30 jours, atteignant et dépassant même les engagements établis à Feira (1000 policiers en 30 jours d'ici 2003). D'autres engagements quantitatifs et qualitatifs sont établis autour de trois axes principaux : commandement et contrôle ; formation et critères de sélection ; interopérabilité. Le rôle de l'Unité de police (établie au sein du Secrétariat) demeure déterminant dans la mise en œuvre du plan d'action en matière de police adopté lors du Sommet de Göteborg. Pour plus d'informations, voir la *Déclaration du Conseil suite à la conférence d'offres d'engagements en matière de capacités policières*, Conseil Affaires générales avec la participation des Ministres responsables de la police de l'Union européenne, Bruxelles, 19 novembre 2001. Concernant les unités de police intégrées, consulter notamment le document suivant : *Standardisation and Interoperability*, Conseil de l'UE, Doc. 13307/01, Bruxelles, 26 octobre 2001.

³⁹² *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001*, Conseil européen, SN 300/1/01 REV 1, Laeken, 14 et 15 décembre 2001, Annexe II « Déclaration d'opérationnalité de la politique européenne commune de sécurité et de défense ».

Washington DC. Ces actes « d'hyperterrorisme » suscitent une réaction rapide et centrée de l'UE, qui adopte un plan d'action pour la lutte contre le terrorisme³⁹³, manifestation de la solidarité transatlantique, ainsi que du tournant désormais pris par la dimension sécuritaire internationale. Dans le cadre de son engagement en faveur de la lutte contre le terrorisme, l'UE perçoit la nécessité de développer sa PESC et de rendre sa PESD rapidement opérationnelle, aussi bien dans sa dimension militaire que civile.

Dans son rapport sur la PESD, la présidence belge de l'UE met ainsi l'accent sur la nécessité de consolider les capacités civiles, de renforcer les structures politiques et de soutien, ainsi que sur la mise au point de procédures et de formations³⁹⁴. Ces éléments constituent des aspects essentiels pour garantir un déploiement optimal sur un terrain de crise. C'est sur ces trois points que des progrès doivent être réalisés, afin de garantir l'effectivité prochaine de l'opérationnalité annoncée de la PESD.

Concernant le renforcement des capacités civiles, la présidence identifie d'emblée plusieurs lacunes qu'elle vise à corriger afin d'accélérer l'opérationnalisation de l'ensemble des domaines d'intervention. Pour le domaine du renforcement de l'Etat de droit, elle souligne la nécessité de pouvoir recourir à un cadre juridique transitoire, dès lors que le droit local³⁹⁵ de la région en crise n'est pas en mesure de favoriser un fonctionnement efficace de l'appareil étatique. Ne disposant cependant pas encore de telles capacités – mais également dans un souci de rationalisation – elle utilise le modèle élaboré au sein de l'ONU³⁹⁶. Dans le cadre de la protection civile, un mécanisme de type communautaire est institué, afin de renforcer la coopération en matière d'interventions de secours³⁹⁷ et ainsi d'accélérer la mise en œuvre de mesures concrètes en la matière. Dans le domaine de la police, un document contenant des

³⁹³ *Plan d'action visant à renforcer la coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme adopté lors des Conclusions du conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001*, Conseil européen, Bruxelles, 21 septembre 2001. La limite de ce travail de recherche ne permet pas de développer ce sujet.

³⁹⁴ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001) sur la politique européenne de sécurité et de défense*, Présidence, Doc. 15193/01, Bruxelles, 11 décembre 2001.

³⁹⁵ La reconnaissance et le respect du droit local de la région en crise constituent un préalable nécessaire à la mise en place de normes internationales permettant de garantir à leur tour le respect des droits fondamentaux, piliers de l'Etat de droit.

³⁹⁶ A ce sujet, l'UE cofinance un projet de deux ans présenté par le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme : « Rétablissement de l'Etat de droit : soutien à une justice transitoire respectueuse des droits dans les pays sortant des conflits et des crises ». *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001)*, Doc. 15193/01, *op. cit.*, Annexe III « Action en vue d'atteindre les objectifs concrets relatifs à l'Etat de droit et à la protection civile dans le cadre des aspects civils de la gestion des crises », note de bas de page n° 2.

³⁹⁷ *Décision 2001/792/CE (Euratom) du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 297, Bruxelles, 15 novembre 2001.

lignes directrices pour le déploiement de missions d'enquête de l'UE en amont d'une crise est établi³⁹⁸. Le déploiement de telles missions peut en effet se révéler significatif dans la formulation par l'UE d'une réponse appropriée à une situation de crise. C'est la raison pour laquelle la présidence belge accorde une importance particulière à la définition d'un tel concept général.

Au sujet des structures politiques, le rapport sur la PESD annonce la pleine opérationnalité du CoPS et du CMUE, lesquels sont assistés par l'EMUE ainsi que par l'Unité de police établie au sein du Secrétariat³⁹⁹. A cela s'ajoute l'entrée en fonction de l'Institut d'études de sécurité de l'UE (IES-UE)⁴⁰⁰ et du Centre satellitaire de l'UE (CSUE)⁴⁰¹ le 1^{er} janvier 2002.

Concernant enfin les exercices et les procédures de gestion des crises⁴⁰², la présidence belge insiste principalement sur la nécessité d'améliorer et d'accélérer le processus décisionnel, ainsi que les modalités de financement des missions civiles. Le financement et l'organisation d'exercices de mise en situation constituent des éléments nécessaires à l'opérationnalisation de la PESD. Ceux-ci constituent dès lors une priorité pour la présidence prochaine. Le rapport de la présidence termine d'ailleurs avec un vaste mandat laissé à la présidence espagnole de l'UE, notamment en ce qui concerne le développement des capacités civiles et la lutte contre le terrorisme. L'ensemble des objectifs PESD de la présidence espagnole de l'UE est présenté à Madrid le 10 janvier 2002 par le ministre espagnol de la Défense⁴⁰³. L'accent est d'emblée mis sur la mise en œuvre de mesures concrètes permettant de lutter contre le terrorisme⁴⁰⁴.

³⁹⁸ *EU crisis management and conflict prevention - Guidelines on Fact-finding missions*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 15048/01, Bruxelles, 6 décembre 2001.

³⁹⁹ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001)*, Doc. 15193/01, *op. cit.*, point 13.

⁴⁰⁰ *Action commune 2001/554/PESC du 20 juillet 2001 relative à la création d'un institut d'études de sécurité de l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 200, Bruxelles, 25 juillet 2001.

⁴⁰¹ *Action commune 2001/555/PESC du 20 juillet 2001 relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 200, Bruxelles, 25 juillet 2001.

⁴⁰² Voir *supra* les documents concernant les « Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE ».

⁴⁰³ Jean-Yves HAINE, *De Laeken à Copenhague : les textes fondamentaux de la défense européenne, Volume III*, Cahiers de Chaillot, ISS-UE, Paris, février 2003, p. 14 (*Discours de M. Federico TRILLO, ministre espagnol de la Défense, « Présentation des objectifs PESD de la présidence espagnole de l'UE », Madrid, 10 janvier 2002*).

⁴⁰⁴ *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002*, Conseil européen, D/02/13, Séville, 21 et 22 juin 2002, Annexe V « *Projet de déclaration du Conseil européen sur la contribution de la PESC, y compris la PESD, à la lutte contre le terrorisme* ».

L'année 2002 constitue également un tournant important pour la PESD avec l'annonce par l'UE du lancement de sa première mission civile en Bosnie-Herzégovine (Mission de police de l'UE – MPUE)⁴⁰⁵. L'UE donne ainsi tout son sens à la « Déclaration d'opérationnalité de la PESD » adoptée à Laeken et confirme sa ferveur – précoce – de s'engager sur un théâtre opérationnel⁴⁰⁶. L'UE s'apprête à prendre la relève, à compter du 1^{er} janvier 2003, du Groupe international de police des Nations-Unies (GIP) en Bosnie-Herzégovine, mis en place par l'Accord Général de paix de Dayton de 1995. L'UE exprime également sa volonté de poursuivre l'action de l'OTAN en ARYM, en lançant sa propre mission militaire au moyen des accords dits de « Berlin plus »⁴⁰⁷. Si cela peut paraître de prime abord précipité au regard notamment de la relative « jeunesse » de la GCC, le lancement d'une mission PESD est nécessaire. Cela permet tout d'abord de légitimer les avancées effectuées par l'UE dans le domaine civil en leur conférant une visibilité. Cela permet ensuite de tester la validité des mécanismes et structures mis en place face à la réalité du terrain.

Un approfondissement inégal des domaines prioritaires d'intervention

Concernant le domaine de l'administration civile et de la protection civile, peu de travaux sont réalisés durant la présidence espagnole⁴⁰⁸. De façon générale, ceux-ci demeurent sous-développés par rapport aux domaines de la police et de l'Etat de droit pour lesquels les objectifs sont d'ores et déjà atteints, voire dépassés. Cela laisse transparaître les priorités fixées par les Etats membres puisque le degré d'avancement de chaque domaine est fonction de leurs contributions, fondées sur le principe du volontariat. Ainsi, en matière de protection

⁴⁰⁵ *Action commune 2002/210/PESC du 11 mars 2002 relative à la Mission de police de l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 70, Bruxelles, 13 mars 2002.

⁴⁰⁶ En juillet 2002, lorsqu'il est apparu que l'UE était susceptible de conduire une opération de police en Bosnie-Herzégovine, le Conseil, la Commission et le Parlement ont convenu de créer une réserve d'aide d'urgence pour l'aide humanitaire ou la gestion civile des crises (chapitre B7-91). Voir notamment : *Etablissement du projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2003*, Secrétariat général du Conseil, Doc. n° 11211/02, Bruxelles, 19 juillet 2002, annexe 2 à l'annexe 1 : « Déclaration conjointe sur la PESC et la réserve pour aides d'urgence ».

⁴⁰⁷ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Séville (21 et 22 juin 2002) sur la politique européenne de sécurité et de défense*, Présidence, Doc. n° 10160/2/02 REV 2, Bruxelles, 22 juin 2002, point 4. Ces accords permettent à l'UE d'utiliser les moyens militaires de l'OTAN afin d'éviter une duplication inutile de ceux-ci entre l'UE et l'OTAN, d'autant que la plupart des Etats membres de l'UE participent à la constitution des forces militaires au sein de l'OTAN.

⁴⁰⁸ *Conclusions de la présidence*, D/02/13, *op. cit.*

civile, les dirigeants européens sont simplement appelés à en consolider les capacités (appel à contributions)⁴⁰⁹, tandis que pour le domaine de l'administration civile, seul un ensemble de directives générales et non contraignantes est adopté⁴¹⁰.

La présidence espagnole de l'UE du premier semestre 2002 poursuit sur la lignée des orientations fixées par les Conseils européens précédents en réalisant des avancées substantielles dans les domaines de la police et du renforcement de l'Etat de droit. L'UE poursuit ses efforts en matière capacitaire avec l'organisation d'une conférence d'offres d'engagements de personnel spécialisé pour le renforcement de l'Etat de droit (Bruxelles le 16 mai 2002)⁴¹¹. Cette conférence permet d'aller au-delà des objectifs établis lors du Sommet de Göteborg et de préciser la répartition des experts selon leurs compétences⁴¹². En matière policière, des progrès sont réalisés pour la mise en œuvre du Plan d'action ainsi que des concepts généraux concernant les structures de commandement et de contrôle des missions de police. De même, plusieurs documents clés sont adoptés concernant les missions de renforcement des forces de police locales et les missions d'enquête conduites en amont d'une crise⁴¹³. Un séminaire est également organisé sur le rôle de la police européenne dans le cadre de la gestion des crises à La Toja, du 11 au 13 mars 2002⁴¹⁴. Le domaine de la police continue ainsi à être le plus développé des quatre, malgré les appels successifs de chaque présidence concernant la nécessité de poursuivre un développement égal de ceux-ci dans un esprit de cohérence et d'efficacité de l'action européenne.

⁴⁰⁹ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Séville (21 et 22 juin 2002)*, Doc. n° 10160/2/02 REV 2, *op. cit.*, Annexe III « L'utilisation, dans la gestion des crises visée au Titre V du Traité sur l'Union européenne, du mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile ».

⁴¹⁰ *Basic guidelines for crisis management in the field of civilian administration*, Conseil de l'UE, Doc. n° 9369/1/02 REV 1, Bruxelles, 30 mai 2002.

⁴¹¹ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Séville (21 et 22 juin 2002)*, Doc. n° 10160/2/02 REV 2, *op. cit.*, Annexe 1 « Déclaration de la conférence d'offres d'engagements en matière de capacités dans le domaine de l'Etat de droit ».

⁴¹² Les Etats membres s'engagent à fournir d'ici 2003, 82 fonctionnaires supplémentaires aux 200 initialement prévus lors du Conseil européen de Göteborg. Les Etats membres se sont également engagés à attribuer 60 fonctionnaires sur les 200 prévus pour les missions à déploiement rapide. Cette conférence permet également d'identifier trois catégories de fonctionnaires spécialistes de l'Etat de droit : fonctionnaires du système judiciaire ; fonctionnaires du système pénitentiaire ; une troisième catégorie professionnelle « autres », à caractère général. Enfin, cette conférence souligne la nécessité de prévoir du personnel issu de catégories professionnelles non-gouvernementales (avocats de la défense), pour lesquels une coopération avec des ONG est nécessaire.

⁴¹³ Voir notamment *EU Comprehensive Concept for Strengthening of Local Police Missions*, Conseil de l'UE, Doc. n° 9535/02, Bruxelles, 31 mai 2002 ; *Police Aspects of a Fact Finding Mission (FFM)*, CIVCOM, Doc. n° 9735/02, Bruxelles, 10 juin 2002.

⁴¹⁴ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Séville (21 et 22 juin 2002)*, Doc. n° 10160/2/02 REV 2, *op. cit.*, point 19.

La présidence espagnole de l'UE organise du 22 au 28 mai 2002, le premier exercice de gestion de crises de l'UE (CME 02)⁴¹⁵. Celui-ci a lieu simultanément à Bruxelles et dans les capitales européennes, impliquant aussi bien les Etats membres que des institutions européennes (Conseil, Commission, Haut Représentant, CSUE). Des représentants des Nations Unies, de l'OSCE et de l'OTAN y sont également associés en tant qu'observateurs. L'objectif de cet exercice est d'évaluer les structures de la PESD, de tester l'interaction entre les Etats membres et les institutions de l'UE, ainsi que de procéder à la coordination des ressources disponibles en phase pré-décisionnelle⁴¹⁶. Cet exercice virtuel est rendu nécessaire afin de confirmer l'opérationnalité de la PESD annoncée lors du Sommet de Laeken et constitue également un préalable indispensable à la préparation de la première mission de police de l'UE.

Le second semestre 2002 se poursuit sous la présidence danoise de l'UE (juillet-décembre 2002)⁴¹⁷. Au courant de cette période et bien que les avancées en matière de GCC demeurent en réalité inégales, le SG/HR exalte les avancées effectuées dans les quatre domaines prioritaires d'intervention de l'UE.⁴¹⁸ Cela constitue une nécessité politique visant à valider l'annonce de l'opérationnalité de la PESD avant même le lancement de la première mission civile de l'UE. Malgré cela, les avancées demeurent disproportionnées.

En matière d'Etat de droit, la présidence danoise établit un concept spécifique⁴¹⁹ permettant de préciser les différentes tâches qui peuvent être respectivement accomplies par les missions de renforcement et de substitution, telles que définies lors du sommet de Göteborg (voir *supra*)⁴²⁰. Concernant le domaine de la police, l'accent est mis sur les règles d'engagement en matière d'usage de la force et plus précisément des armes à feu par les

⁴¹⁵ Jean-Yves HAINE, *De Laeken à Copenhague : les textes fondamentaux de la défense européenne, Volume III, op. cit.*, p. 65 (*Exercice de gestion de crise, « Premier exercice de gestion de crise de l'UE (CME 02) »*, Bruxelles, 22-28 mai 2002).

⁴¹⁶ *Ibid.*

⁴¹⁷ *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002*, Conseil européen, Doc. n° 15917/02, Copenhague, 12 et 13 décembre 2002 ; *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Copenhague (12 et 13 décembre 2002) concernant la PESD*, Présidence, Doc. n° 15428/02, Bruxelles, 10 décembre 2002.

⁴¹⁸ *Speaking points of Javier Solana, EU High Representative for CFSP at the Civilian Crisis Management Capability Conference at ministerial level*, Conseil Affaires générales et relations extérieures (CAGRE), Doc. n° S0217/02, Bruxelles, 19 novembre 2002.

⁴¹⁹ *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management*, Doc. n° 14513/02, *op. cit.* ; *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management*, CIVCOM, Doc. n° 9792/03, Bruxelles, 26 mai 2003.

⁴²⁰ Voir notamment *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management*, Doc. n° 14513/02, *op. cit.*, « II. Types of missions ».

officiers de police⁴²¹. Un tel niveau de développement et de précision permet aisément de considérer que ces deux domaines constituent le fer de lance de la GCC.

Concernant le secteur de l'administration civile, un simple appel à contributions est lancé le 13 novembre 2002 par la présidence danoise⁴²² afin notamment de constituer un panel d'experts pouvant être déployé rapidement. Les Etats membres s'engagent péniblement à fournir jusqu'à 248 fonctionnaires jusqu'en mars 2003⁴²³. Concernant la protection civile, une pareille invitation est déjà adressée par la présidence espagnole de l'UE le 12 juin 2002⁴²⁴. Il convient toutefois de noter que la protection civile diffère grandement des trois autres domaines et nécessite des efforts particuliers pour l'élaboration d'un concept spécifique opérationnel. A ce titre, la présidence établit un rapport⁴²⁵ censé permettre d'acquérir une vue d'ensemble sur la thématique de la protection civile, ses enjeux, les modalités de son utilisation, ainsi que les ressources disponibles. Malgré cela, le manque d'enthousiasme dont font preuve les Etats membres à l'égard de l'approfondissement de ces deux thématiques traduit très clairement les priorités du moment en Bosnie-Herzégovine et en ARYM.

Les secteurs de la police et de l'Etat de droit sont donc largement surdéveloppés par rapport aux domaines de l'administration civile et de la protection civile qui demeurent encore en retrait. Ceci peut en particulier être attribué à la plus grande visibilité de l'impact de leurs actions sur la réhabilitation de l'appareil étatique, ainsi que sur la restauration de l'ordre et de la sécurité public de l'Etat en crise. Il n'en demeure pas moins que les dimensions de l'administration civile et de la protection civile sont tout aussi cruciales, afin d'aborder les problèmes rencontrés par un Etat en crise et souvent complémentaires des actions entreprises dans les autres domaines. En effet, de la même manière qu'il n'est pas concevable de vouloir résoudre un problème à sa racine sans prendre en compte tous ses aspects – politiques, économiques, juridiques, sociologiques ou encore climatiques – faire face à un scénario de crise implique également la mise en œuvre de l'éventail complet des mesures et actions de la gestion des crises.

⁴²¹ *Compendium of principles for the use of force and consequent guidance for the issue of rules of engagement (ROE) for police officers participating in EU crisis management operations*, CIVCOM, Doc. n° 12415/5/02 REV 5 (déclassifié le 24 septembre 2012, Doc. n° 12415/6/02 REV 6), Bruxelles, 27 novembre 2002.

⁴²² *Call for Contributions in the Field of Civilian Administration*, Présidence, Doc. n° 13858/02, Bruxelles, 13 novembre 2002. Les réponses sont attendues d'ici le 15 janvier 2003.

⁴²³ Ces tâches concernent les fonctions administratives générales et incluent, entre autres, l'administration locale et le service des douanes.

⁴²⁴ *Appel à contribution dans le domaine de la protection civile*, Présidence, Doc. n° 9915/02, Bruxelles, 12 juin 2002.

⁴²⁵ *Civil Protection in the framework of crisis management - draft concept*, Présidence, Doc. n° 10882/1/02 REV 1, Bruxelles, 16 septembre 2002.

Les développements civils réalisés jusqu'ici établissent très nettement la préférence européenne pour les interventions visant à réformer la police ou à renforcer l'Etat de droit. A ce titre, la démarche *ad hoc* adoptée conférant à chaque présidence de l'UE le soin d'établir ses préférences, facilite grandement la priorisation de ces domaines par rapport aux deux autres. Toutefois, si le développement inégal de ces secteurs se poursuit, le risque encouru est que ce déséquilibre se fasse ressentir sur le terrain, risquant ainsi d'entraver les efforts fournis afin de concrétiser le concept même de la GCC. La réponse apportée par la PESD serait lacunaire et incohérente dans la mesure où elle ne permettrait pas d'apporter une réponse adaptée à la situation de crise. La conduite des premières missions de la PESD relève ces insuffisances et incite les présidences suivantes à les corriger.

2. L'identité sécuritaire européenne en construction

L'année 2003 débute sous les meilleurs auspices pour la PESD avec le lancement de trois interventions – deux militaires et une de police. Cela permet à l'UE de consacrer l'opérationnalité de la PESD aussi bien dans le domaine civil que militaire, ainsi que de prouver sa capacité à soutenir plusieurs actions simultanément⁴²⁶. Bien que conduites de façon autonomes, ces interventions PESD s'inscrivent d'emblée dans le cadre des liens que l'UE entretient avec l'ONU et l'OTAN en matière de sécurité coopérative et de gestion des crises. Au gré des premiers retours d'expérience de ces deux missions civiles, les présidences successives de l'UE identifient chacune à leur tour des insuffisances à traiter afin d'optimiser les interventions de l'UE.

Une PESD multi-opérationnelle

D'un côté, la MPUE en Bosnie-Herzégovine⁴²⁷ et l'opération militaire ARTEMIS à Bunia, en République Démocratique du Congo (RDC)⁴²⁸ permettent de consolider et

⁴²⁶ *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003*, Conseil européen, Doc. n° 11638/03, Thessalonique, 19 et 20 juin 2003, point 58.

⁴²⁷ Prévue initialement pour une durée de trois ans, la MPUE est prolongée sur demande des autorités de Bosnie-Herzégovine jusqu'au 30 juin 2012.

d'approfondir la coopération UE-ONU⁴²⁹. Les efforts effectués depuis l'avènement de la PESD dans le sens d'une coopération sans cesse plus étroite en matière de gestion des crises, sont rejoints par ceux de la Commission européenne dans une communication faite sur le choix du multilatéralisme⁴³⁰. De l'autre, l'opération militaire CONCORDIA dans l'ARYM⁴³¹ scelle la mise en œuvre des accords dits de « Berlin plus » avec l'OTAN⁴³². L'opérationnalité de la PESD est ainsi donc symboliquement liée au concept du multilatéralisme.

La MPUE remplit un mandat de conseil et d'encadrement des forces de police locales⁴³³. Dès les débuts, l'empressement de l'UE à glorifier sa PESD transparait avec la publication à l'été 2003 par le Secrétariat du Conseil d'un rapport procédant à un examen des 100 premiers jours de déploiement de la mission⁴³⁴. Trop peu de temps s'est cependant écoulé

⁴²⁸ *Action commune 2003/423/PESC du 5 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo*, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 143, Luxembourg, 11 juin 2003. Cette mission est conduite avec l'accord des Nations Unies (*Résolution 1484*, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1484, New York, 30 mai 2003) et en coordination étroite avec la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC). L'opération ARTEMIS prend officiellement fin le 1^{er} septembre 2003.

⁴²⁹ *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises*, Conseil de l'UE, Doc. n° 12510/03 (Presse 266), New York, 24 septembre 2003. Cette déclaration permet d'identifier les quatre principaux domaines de la gestion des crises dans lesquels une coordination et une compatibilité sont nécessaires : la planification, la formation, la communication et l'échange des enseignements tirés et des meilleures pratiques.

⁴³⁰ *Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme européen*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, COM (2003) 526 final, Bruxelles, 10 septembre 2003. A travers cette coopération, l'UE commence également à se sensibiliser à la thématique des enfants-soldats ainsi que de façon générale à la protection des enfants impliqués dans les conflits armés. Voir : *Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés*, COPS, Doc. n° 15634, Bruxelles, 4 décembre 2003. Se référer notamment à la liste de l'annexe 1 : « Actions de l'UE dans le domaine des enfants face aux conflits armés ». Le cadre limité de ce travail de recherche ne permet cependant pas de poursuivre l'analyse au-delà.

⁴³¹ *Action commune 2003/92/PESC du 27 janvier 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 34, Bruxelles, 11 février 2003. Cette opération assure la relève de l'opération « *Allied Harmony* » de l'OTAN au moyen des accords dits de « Berlin plus ».

⁴³² Adoptés lors du sommet de l'OTAN à Washington en 1999, ces accords instaurent une coopération politique et militaire étroite entre l'UE et l'OTAN en matière de gestion des crises, prévoyant la mise à disposition de l'UE des moyens (logistiques et de planification) et capacités otaniennes afin de lui permettre de diriger des opérations militaires propres (*i.e.* lorsque l'OTAN ne souhaite pas s'engager dans un théâtre d'opération). Ces arrangements ont également été validés lors du Conseil européen de Nice de décembre 2000, mais leur mise en place effective n'est intervenue qu'en décembre 2002, du fait notamment du différent gréco-turc au regard de la question chypriote. Cette tension s'est aggravée en 2004 avec l'entrée dans l'UE de Chypre et Malte. Ceux-ci ne sont pas membres de l'OTAN, ni ne disposent d'accords relatifs à l'échange et au partage de données classifiées avec celle-ci, rendant dès lors leur participation aux opérations conduites dans le cadre des accords dits de « Berlin plus », particulièrement sensible (compte tenu notamment du différent entre Turquie et Chypre). Concordia constitue la première mission conduite au moyen de ces accords, la seconde étant EUFOR ALTHEA en Bosnie-Herzégovine.

⁴³³ Tous les Etats membres de l'UE ainsi que 18 Etats tiers participent à la mission.

⁴³⁴ Le Secrétariat du Conseil de l'UE a toutefois rédigé un rapport permettant de tirer quelques enseignements provisoires sur la phase initiale de déploiement (du 1^{er} janvier au 30 avril 2003). Voir notamment *A Review of the first 100 days of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 11760/03, Bruxelles, 23 juillet 2003. Pour une analyse plus complète de la mission voir *infra* Chapitre II, Section II, §1, B, 1.

(six mois) afin de pouvoir tirer des enseignements concrets et valables sur le plan opérationnel. Un second rapport établi au courant de la même période permet néanmoins d'évaluer la phase initiale de la planification de la mission, laquelle prend place de novembre 2001 à décembre 2002⁴³⁵. L'impatience européenne à vouloir célébrer le succès de ses instruments civils récemment institués – et encore qualifiés informellement de « non conventionnels » par rapport aux instruments de nature militaire – apparaît comme légitime au regard des nombreux enjeux que ceux-ci revêtent en termes de visibilité notamment. En tant que première mission civile européenne, la MPUE constitue une importante source d'informations pour le développement futur des capacités européennes de gestion des crises ainsi que pour l'approfondissement des interactions entre les domaines d'intervention.

L'opération ARTEMIS en RDC constitue l'occasion pour l'UE de faire preuve de sa capacité à intervenir « en temps voulu », sur demande du Secrétaire général de l'ONU, en soutien aux forces de l'ONU. L'UE saisit l'opportunité de cette intervention sur le continent africain, afin de montrer par la suite sa capacité à intervenir au-delà de sa proximité géographique également avec des instruments civils de la PESD (voir *infra*). Elle annonce ainsi dès décembre 2003 sa volonté de poursuivre son engagement dans la région en fournissant un soutien à la mise en place d'une unité de police intégrée à Kinshasa⁴³⁶.

De la même manière, l'opération Concordia est considérée comme un succès dans l'application des arrangements permanents fondant la coopération UE-OTAN. L'UE prévoit par ailleurs de maintenir sa présence dans l'ARYM en y lançant une mission de police (EUPOL PROXIMA)⁴³⁷. Le fait que la date de début d'EUPOL PROXIMA coïncide avec la date de fin de l'opération CONCORDIA (15 décembre 2003) participe de la volonté européenne d'assurer une cohérence – visible – de son action extérieure et de conférer une légitimité à la dimension civile de sa politique de gestion des crises.

En assurant une continuité de son action dans l'ARYM, l'UE souligne l'importance de la phase post-militaire qui requiert des moyens civils d'action, mieux à

⁴³⁵ Pour une étude plus détaillée de la phase de planification de la MPUE (envoi de missions d'enquêtes, planification, chaîne de commandement), se référer notamment au document suivant : *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Autumn 2001 - December 2002*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 11206/03, Bruxelles, 14 juillet 2003. Le cadre limité de ce travail de recherche ne permet pas de procéder à une analyse plus détaillée de ces éléments.

⁴³⁶ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Bruxelles (12 et 13 décembre 2003) concernant la PESD*, Présidence, Doc. n° 15814/03, Bruxelles, 9 décembre 2003, point 3.

⁴³⁷ *Action commune 2003/681/PESC du 29 septembre 2003 relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL "Proxima")*, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 249, Bruxelles, 1er octobre 2003.

mêmes de contribuer à stabiliser et à pacifier la situation en vue d'engager la phase de redressement de la société⁴³⁸. Bien que jusqu'à présent, l'UE tente essentiellement de favoriser la thématique de la prévention des conflits violents, celle-ci est rapidement évincée par la phase qui suit la cessation des hostilités et qui appelle la mise en place d'activités de nature civile, afin de procéder au redressement des institutions d'un Etat. EUPOL PROXIMA vise dès lors à assister les autorités locales dans leurs efforts pour assurer la stabilité de la région et consolider l'Etat de droit, conformément aux objectifs établis dans l'accord de stabilisation et d'association⁴³⁹. Le mandat de la mission consiste notamment à conseiller, surveiller et encadrer les forces de police locales dans la lutte contre la criminalité organisée. Tel qu'imaginée, EUPOL Proxima semble ainsi ouvrir la voie à l'approfondissement des moyens civils de gestion des crises dans un sens qui vise à favoriser une intervention de l'UE dans un environnement pacifié, post-crise.

En juin 2003, des propositions de réformes sont formulées par le SG/HR puis complétées par la présidence italienne de l'UE, principalement afin de remédier aux insuffisances identifiées en matière de personnel au cours de la phase de planification et de soutien aux missions⁴⁴⁰. Ces recommandations visent en particulier à combler les lacunes dans les quatre domaines prioritaires identifiés, à la lumière notamment des expériences de la MPUE et d'EUPOL PROXIMA⁴⁴¹. La réactivité des instances bruxelloises concernant les enseignements de ces missions, ainsi que l'identification d'insuffisances opérationnelles, révèlent l'engagement de l'UE dans la mise en œuvre de la stratégie globale qu'elle entend donner à la dimension civile de la gestion des crises.

Toutefois, l'absence d'un document-cadre établissant la voie à suivre pour la GCC continue à faire défaut et à entraver le développement optimal de ces instruments. Bien que la méthode *ad hoc* adoptée afin de procéder à leur mise en place en fonction des besoins opérationnels et selon une approche « par le bas », garantisse une certaine flexibilité à l'UE

⁴³⁸ La phase de gestion des crises de la PESD permet de poser les fondements du redressement étatique et d'initier les réformes fondamentales qui vont permettre une réhabilitation du système étatique et assurer l'ordre et la sécurité public. A plus long terme, ce sont les activités et programmes de la Commission européenne qui vont prendre le relais et œuvrer sur les bases mises en place par cette première phase liminaire de la GCC.

⁴³⁹ *Accord de stabilisation et d'association signé à Luxembourg le 9 avril 2001 entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, d'autre part*, J.O.U.E. n° L 84, Bruxelles, 20 mars 2004. La mission ne dispose ainsi pas de mandat exécutif.

⁴⁴⁰ *Presidency report to PSC on planning and mission support capability for civilian crisis management*, Présidence, Doc. n° 13500/2/03 REV 2, Bruxelles, 23 octobre 2003.

⁴⁴¹ *Progress Report on civilian aspects of crisis management*, COPS, Doc. n° 15625/03, Bruxelles, 2 décembre 2003, « XIII – Operations ».

dans la conceptualisation de sa GCC, elle ne parvient pas à structurer le développement de la PESD et partant, son rôle, au sein de l'action extérieure européenne.

Premiers enseignements des missions civiles, élargissement fonctionnel et extension des domaines prioritaires d'intervention

Les premiers retours d'expérience des missions PESD conduites en Bosnie-Herzégovine et dans l'ARYM établissent essentiellement la nécessité de combler les lacunes capacitaires et conceptuelles identifiées. Cela contraste grandement avec l'annonce faite quelques mois auparavant (mars 2003) par la présidence de l'UE de l'atteinte des objectifs concrets fixés pour les quatre domaines d'intervention de la GCC⁴⁴². De même, bien que beaucoup d'avancées soient réalisées en matière capacitaire, les contributions nationales effectives en matière de personnel demeurent en deçà du niveau minimum convenu à Feira en 2000. Fondées sur le principe du volontariat, les contributions annoncées à Feira puis confirmées lors de la conférence d'engagement de 2003 sont d'emblée apparues comme trop ambitieuses. Elles revêtent de ce fait plus un effet d'annonce et d'« auto-persuasion positive » de la part des Etats membres, qu'un véritable engagement concret à renforcer la dimension civile de la PESD.

Malgré ces insuffisances capacitaires qui entravent la faculté de l'UE à pouvoir soutenir un déploiement opérationnel avec un effectif complet, l'UE poursuit les efforts en matière policière. Elle élabore ainsi un programme commun de formation pour les officiers participant aux missions de police⁴⁴³ et précise le concept des missions de substitution aux polices locales⁴⁴⁴. Une première version d'un document contenant des lignes directrices pour le déploiement rapide et l'interopérabilité des unités intégrées de police et de l'Etat-major de

⁴⁴² *Civilian instruments for crisis management - State of readiness*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 13871/3/02 REV 3, Bruxelles, 27 mars 2003.

⁴⁴³ *Training Curricula for Police Officers for deployment to international civilian crisis management missions*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 6107/5/03 REV 5, Bruxelles, 7 avril 2003. Ce programme vise à être appliqué par les Etats membres au niveau national dans le cadre de leur propre programme de formation et d'entraînement des officiers de police, favorisant ainsi l'interopérabilité au niveau européen. Un tel rapprochement des exigences et des normes permettrait également d'améliorer la qualité de l'entraînement et de s'assurer d'une certaine homogénéité, indispensable notamment lors de missions internationales de police.

⁴⁴⁴ *Comprehensive concept for Police Substitution Missions - Revised version*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 8655/2/02 REV 2 (déclassifié le 11 octobre 2010, Doc. n° 8655/5/02 REV 5), Bruxelles, 27 août 2003.

police voit ainsi le jour dès juin 2003⁴⁴⁵. Les exercices de police « Lucerna 03 » et « Periland 04 », organisés respectivement par la présidence italienne à Rome en novembre 2003 et par la présidence irlandaise en France en juin 2004, permettent par la suite d'en améliorer le contenu. Enfin, un modèle-type d'accord pour la mise en place d'une mission de police dirigée par l'UE est rédigé⁴⁴⁶, codifiant ainsi pour la première fois l'action européenne en matière de GCC. Fin 2003, le domaine de la police constitue désormais le fer de lance de la PESD, loin devant les autres domaines civils d'intervention.

Tandis que le domaine de la police connaît d'importantes évolutions, les autres domaines continuent de progresser de manière inégale, mettant dès lors en danger la cohérence et l'efficacité de la réponse européenne aux crises. Au cours du premier semestre 2003, la présidence hellénique de l'UE prend donc l'initiative d'améliorer le concept européen de renforcement de l'Etat de droit⁴⁴⁷ et procède enfin à l'adoption d'un concept spécifique pour le domaine de l'administration civile⁴⁴⁸. Au même moment et tandis que l'utilisation du mécanisme communautaire de protection civile⁴⁴⁹ fait l'objet d'un compromis entre le Conseil et la Commission en vue d'être utilisé dans le cadre de la GCC de la PESD⁴⁵⁰, un groupe d'Etats membres⁴⁵¹ propose de lancer l'initiative EU FAST (« *European First Aid Support Team* »). Il s'agit de créer, à partir de mécanismes existants, un système européen rassemblant des ressources aussi bien civiles que militaires, capable de fournir une assistance d'urgence dans le domaine de la protection civile⁴⁵². Bien que favorable à l'approfondissement du concept de protection civile, cette proposition confirme que la GCC dans son ensemble résulte dans une large mesure d'initiatives *ad hoc*, proposées par un ensemble d'Etats « moteurs » de la construction européenne et de la PESD en particulier. Or,

⁴⁴⁵ *Guidelines for rapid deployment of Integrated Police Units - IPUs - in the initial stage of an EU-led substitution mission and interoperability of IPUs and Police Headquarters*, CIVCOM, Doc. n° 15956/04 EXT 1 (déclassifié partiellement le 9 août 2012), Bruxelles, 9 décembre 2004.

⁴⁴⁶ *Model agreement on the status of an EU led Police mission*, CIVCOM, Doc. n° 9313/03, Bruxelles, 14 mai 2003.

⁴⁴⁷ *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management*, Doc. n° 9792/03, *op. cit.*

⁴⁴⁸ *EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration*, COPS, Doc. n° 15311/03, Bruxelles, 25 novembre 2003. Jusque-là, seules des orientations/lignes directrices générales ont été adoptées. La présidence italienne du second semestre 2003 enrichit ce document en y ajoutant deux appendices, l'un concernant l'administration des communautés locales, l'autre sur les services électoraux.

⁴⁴⁹ *Décision 2001/792/CE (Euratom) du 23 octobre 2001*, J.O.C.E. n° L 297, *op. cit.*

⁴⁵⁰ *Projet de déclaration commune du Conseil et de la Commission sur l'utilisation du mécanisme communautaire de protection civile dans la gestion des crises visées au titre V du traité sur l'Union européenne*, COPS, Doc. n° 10639/03, Bruxelles, 17 juin 2003.

⁴⁵¹ Belgique, Luxembourg, France, Allemagne.

⁴⁵² *EU FAST*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 16026/03, Bruxelles, 11 décembre 2003.

procéder de la sorte peut aboutir à créer une PESD fragile, ainsi qu'à élargir davantage le fossé entre les engagements politiques annoncés et les réalisations concrètes.

Malgré l'écart important qui continue de se creuser entre l'ensemble des domaines prioritaires d'intervention, l'UE élargit le domaine de la GCC. L'avancée la plus notable consiste ainsi en la mise en place d'un nouveau concept européen pour des missions de surveillance⁴⁵³. Ce domaine acquiert une importance accrue à la suite du Conseil européen de décembre 2004 et vise à couvrir l'ensemble de la gamme de la gestion des crises. Ce concept constitue un instrument générique qui peut être utilisé aussi bien dans la phase de prévention des conflits, que dans celle de la gestion des crises *stricto sensu* et plus particulièrement dans la phase de reconstruction post-conflit. Son rôle est essentiellement double : dissuader par sa présence (élément de prévention) et renforcer la visibilité de l'UE sur le terrain – témoignant ainsi de l'importance accordée par l'UE à la région et à la crise.

Harmonisation des normes de formation et de recrutement et rationalisation des procédures de financement des missions civiles PESD

Au cours de la présidence italienne de l'UE (second semestre 2003), deux autres aspects importants liés aux missions de GCC sont approfondis : la dimension « formation » du personnel déployé et le volet « financement » des missions. La formation du personnel civil commence à faire l'objet d'une grande attention de la part du Conseil (voir *supra* exercice « Lucerna 03 »), suite à l'appel de la présidence hellénique de l'UE à favoriser la construction d'une culture *européenne* de la sécurité dans le cadre de la PESD.

Or, un tel objectif passe notamment par la mise en place de critères ou de formations communs afin de réduire les disparités potentielles entre Etats membres en la matière. Une harmonisation des normes nationales ainsi qu'une standardisation des formations apparaît dès lors comme une nécessité absolue afin de rationaliser le déploiement opérationnel. En effet, dans la mesure où le personnel déployé est issu des Etats membres, les formations relèvent de la responsabilité de chaque Etat membre. A ce titre, l'absence de référents communs en matière de formation mais également en ce qui concerne la sélection et le recrutement du personnel, peut constituer un obstacle au déroulement optimal d'une

⁴⁵³ *Concept pour les missions de surveillance de l'UE*, Conseil de l'UE, Doc. n° 14536/03, Bruxelles, 28 octobre 2003.

mission PESD. Des avancées afin de réduire ces écarts ont déjà été effectuées en ce qui concerne le domaine de la police mais elles demeurent largement insuffisantes.

Le Conseil s'inspire dès lors du « Projet communautaire de formation aux aspects civils de la gestion des crises » établi par la Commission⁴⁵⁴, ainsi que des orientations générales précédemment développées (voir *supra*)⁴⁵⁵ afin d'établir des critères communs de formation et de recrutement du personnel civil⁴⁵⁶. Ces premières indications permettent de tracer la voie à suivre en rappelant que l'établissement d'une culture européenne en matière de gestion de crise ne passe pas simplement par la mise en commun de capacités, mais essentiellement par la mise en place de référents communs. L'établissement de tels critères et normes suppose également un échange d'informations et de meilleures pratiques avec l'ONU et l'OSCE, plus expérimentées en la matière. L'adoption de normes communes demeure, aujourd'hui encore, un sujet sensible pour les Etats membres, réticents à s'engager dans un processus d'acculturation du fait de la sensibilité des intérêts nationaux en question⁴⁵⁷.

Le volet du financement des missions civiles constitue le second domaine qui fait l'objet d'améliorations, avec l'adoption par le Conseil de lignes directrices précises en la matière⁴⁵⁸. Il est en effet apparu avec le lancement de la MPUE et d'EUPOL Proxima que le système de financement général prévu par le Titre V du TUE pour les missions civiles de la PESD, ne suffit pas à satisfaire le niveau d'ambition fixé par l'UE en matière de GCC⁴⁵⁹. Financées sur la ligne budgétaire « PESC » du budget ordinaire de la CE, les missions civiles peuvent nécessiter des fonds supplémentaires afin de couvrir l'ensemble des coûts

⁴⁵⁴ Il s'agit d'un projet lancé par la Commission européenne en partenariat avec le « *Austrian Study Center for Peace and Conflict Resolution* » en octobre 2001. Voir *infra* Titre II.

⁴⁵⁵ Voir notamment : *Guidelines for Training and Selection Criteria for Personnel in EU Police Missions*, Doc. n° 13308/01, *op. cit.* ; *Critères applicables par l'UE pour la sélection des policiers, leur équipement et exigences concernant leur formation dans le cadre de la gestion civile des crises*, Doc. n° 5038/3/01 REV 3 COR 2, *op. cit.* ; *EU Comprehensive Concept for Strengthening of Local Police Missions*, Doc. n° 9535/02, *op. cit.* ; *Training Curricula for Police Officers for deployment to international civilian crisis management missions*, Doc. n° 6107/5/03 REV 5, *op. cit.*

⁴⁵⁶ *Common Criteria on Training for EU Civilian Aspects of Crisis Management*, CIVCOM, Doc. n° 14799/1/03 REV 1, Bruxelles, 21 novembre 2003.

⁴⁵⁷ Il convient ici de distinguer ce terme de celui d'« assimilation ». L'acculturation ici entendue est un phénomène d'interpénétration qui implique un processus d'apprentissage.

⁴⁵⁸ *Lignes directrices relatives au financement des opérations de gestion civile des crises dans le cadre du titre V du TUE*, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 12582/03, Bruxelles, 16 septembre 2003. La règle générale concernant le mode de financement des opérations de gestion civile des crises indique qu'il relève du budget ordinaire de la Communauté.

⁴⁵⁹ L'article 28 TUE (version consolidée de Nice) dispose que seules les dépenses opérationnelles afférentes à des opérations ayant des implications militaires ne sont pas à la charge du budget des CE. A contrario, cet article dispose que les dépenses opérationnelles et administratives visant à mettre en œuvre les dispositions du titre V du traité sont à la charge du budget des CE.

occasionnées – rémunérations, équipement, infrastructures – par leur déploiement et présence sur le terrain.

Une première option prévue par le traité consiste à autoriser la Commission à allouer des moyens supplémentaires à la PESC depuis le budget communautaire. Deux autres possibilités, plus adaptées et plus équitables au regard de la nature intergouvernementale de la PESD dont les missions civiles font partie, sont également prévues : une participation des Etats membres selon la clé de répartition de leur PNB ; une participation des Etats membres selon le principe de l'imputation des dépenses à leur auteur (coûts individuels)⁴⁶⁰. Dans la mesure où le traité ne prévoit pas une solution prédéterminée afin de couvrir les coûts supplémentaires occasionnés, chaque mission est « condamnée » à procéder de façon *ad hoc*, combinant bien souvent le financement communautaire PESC à un financement national complémentaire.

Bien que cela semble plus conforme à l'esprit général de la PESD (intergouvernementale), cela a le net désavantage de ralentir le processus de déploiement ainsi que de rendre incertain le bon déroulement de la mission. En effet, que se passerait-il si d'aventure un Etat membre décidait de suspendre le financement accordé ou d'en réduire le montant ? L'impact d'une telle action sur la bonne conduite de la mission et plus généralement sur la crédibilité de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire serait dévastateur. Ainsi, bien que le Conseil ait saisi l'importance de la question du financement pour la conduite optimale des missions civiles, aucune solution concrète permettant de résoudre les incertitudes n'est proposée.

En attendant qu'un accord soit trouvé afin de fluidifier les procédures de financement et d'aboutir à la mise en place d'un mécanisme unique et rationalisé, ce document élaboré sur initiative du Secrétariat du Conseil permet d'encadrer la démarche à suivre. Il contient plus spécifiquement des recommandations sur la procédure de financement, ainsi que sur l'ensemble des crédits disponibles permettant de couvrir les dépenses relatives à une mission civile relevant de la PESD. Il opère ainsi une répartition des dépenses en introduisant une certaine souplesse dans le processus, dans les limites de ce que prévoit le traité. A titre d'exemple, il est convenu que 20% du budget de la PESC peut rester non affecté au début de l'année, de sorte à permettre au Conseil de réagir rapidement en cas d'un

⁴⁶⁰ Lignes directrices relatives au financement des opérations de gestion civile des crises dans le cadre du titre V du TUE, Doc. n° 12582/03, *op. cit.*, p. 4.

événement imprévu⁴⁶¹. De même, si pendant l'année en cours une partie du budget de la PESD n'est pas utilisé – à hauteur de 20% du budget PESD – celui-ci n'est pas diminué pour l'année suivante⁴⁶². Les propositions présentées constituent dans l'ensemble des exigences opérationnelles légitimes. Il s'agit de pouvoir assurer un déploiement rapide ainsi qu'un niveau d'efficacité constant lors d'une mission, y compris lorsqu'apparaissent des événements imprévisibles nécessitant une réaction rapide en temps de crise.

L'année 2003 se termine avec l'adoption de la Stratégie européenne de Sécurité (SES) lors du Conseil européen de Bruxelles de décembre 2003⁴⁶³. Rédigé sous l'autorité du SG/HR, ce document identifie les objectifs stratégiques de l'UE et permet de clarifier les ambitions européennes en matière de sécurité coopérative⁴⁶⁴. Celui-ci représente le premier document doctrinal européen et marque un tournant important du positionnement international de l'UE en matière sécuritaire.

§2 : La dynamique de la GCC à l'épreuve d'une convergence stratégique nécessaire

Il est prématuré de parler d'une culture stratégique européenne. Celle-ci se heurterait en effet à l'existence de quinze cultures stratégiques nationales. En décidant de doter l'UE d'une doctrine en matière sécuritaire, les dirigeants européens ouvrent cependant la voie à une convergence stratégique, avec l'ambition d'aboutir à une approche plus intégrée et « globale »⁴⁶⁵ de l'action extérieure de l'UE.

L'adoption de la SES en décembre 2003 constitue une étape déterminante pour le renforcement de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire majeur. Tandis que les développements relatifs à la PESD, notamment civile, procèdent de façon *ad hoc* au gré des priorités et des

⁴⁶¹ Voir à ce sujet : *Financement de la politique étrangère et de sécurité commune*, Secrétariat général du Conseil, Doc. n° 7194/03, Bruxelles, 11 mars 2003, « I. Le budget de la PESD ».

⁴⁶² *Lignes directrices relatives au financement des opérations de gestion civile des crises dans le cadre du titre V du TUE*, Doc. n° 12582/03, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁶³ *Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité*, Conseil européen, Bruxelles, 12 décembre 2003.

⁴⁶⁴ *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003*, note de transmission de la présidence aux délégations, Doc. n° 5381/04, Bruxelles, 5 février 2004, point 85.

⁴⁶⁵ Le terme « global » est ici utilisé entre guillemets car il ne recouvre pas exactement la même signification que dans sa version « post-Lisbonne ».

sensibilités des présidences successives de l'UE, la SES constitue le premier élément doctrinal de nature politico-stratégique de l'action extérieure de l'UE. Bien que d'une utilité limitée pour l'opérationnalisation de la PESD, ce document permet néanmoins de donner corps à la pensée stratégique européenne ainsi que d'ouvrir la voie à un développement plus structuré de la GCC.

A. *Vers une doctrine européenne de sécurité ?*

1. A la recherche d'une culture stratégique intégrée de l'action extérieure européenne

La SES voit le jour à la suite de l'intervention américaine en Iraq au printemps 2003, source d'importantes dissensions au sein de l'UE. L'objectif premier de la SES semble être celui de résorber les divisions par la convergence de la pensée stratégique. L'UE apparaît en effet plus désunie que jamais. Tandis que certains Etats membres soutiennent l'intervention américaine – suivis notamment de plusieurs Etats candidats à l'adhésion en mai 2004 à l'UE – d'autres la condamnent, laissant ainsi présager un avenir incertain pour le développement de la PESD.

Vers une pensée stratégique commune de l'action extérieure de l'UE ?

Elaborée sous l'autorité de Javier SOLANA puis adoptée en décembre 2003 par le Conseil européen⁴⁶⁶, la SES représente la volonté des européens d'établir « Une Europe sûre dans un monde meilleur ». Considérée comme un véritable instrument doctrinal de la politique extérieure européenne, la SES rationalise et codifie *ex-post* la pensée stratégique de l'UE, validant les actions et positions prises en lien avec le bouleversement de l'environnement sécuritaire post-Guerre froide, plus qu'elle ne la conceptualise. Elle combine des objectifs stratégiques de long terme pour son action extérieure avec la nécessité de parvenir à réunir tous les Etats membres autour d'un dénominateur commun dans le contexte

⁴⁶⁶ Lors d'une réunion informelle à Kastellorizo (Grèce), le 3 mai 2003, les ministres des affaires étrangères de l'UE demandent au SG/HR de rédiger une première version de la SES. Celle-ci est adoptée dans sa version définitive à l'occasion du Sommet de Thessalonique du 20 juin 2003.

de cette crise iraquienne. Elle constitue en ce sens une sorte de cadre normatif de nature politico-stratégique qui vise notamment à servir de guide pour l'action extérieure de l'UE. Elle ne vise cependant pas à constituer une méthode opérationnelle propre à l'engagement de l'UE dans le domaine de la GCC.

Ce document débute par une rétrospective de la situation sécuritaire internationale, retraçant les défis passés et exaltant la stabilité et la prospérité « sans précédent » actuelles, puis reconnaissant la persistance de certains défis et l'apparition de nouvelles menaces. La SES souligne à cet égard l'importance pour l'UE d'assumer sa part de responsabilité dans la « *construction d'un monde meilleur* »⁴⁶⁷ en proie à cinq menaces nouvelles : le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive (ADM), les conflits régionaux, la déliquescence des Etats et la criminalité organisée. Elle met tout particulièrement l'accent sur la forte corrélation existante entre ces menaces ainsi que sur leur caractère cumulatif, soulignant par exemple le lien direct entre l'émergence de la criminalité organisée, du terrorisme ou la prolifération d'ADM avec l'émergence d'Etats défaillants.

L'apparition de ces menaces dynamiques, en opposition à la menace « figée » et strictement encadrée que représente la Guerre froide, est consécutive à la fin de la bipolarité qui rythme l'environnement international pendant près de cinq décennies. La modification de l'équilibre sécuritaire qui en résulte engendre un nouveau « désordre » mondial, caractérisé par des « *frontières de plus en plus ouvertes* »⁴⁶⁸, conduisant désormais à appréhender de façon combinée les aspects internes et externes de la sécurité⁴⁶⁹. La complexité de ces menaces appelle désormais à reconnaître la nature multidimensionnelle de la sécurité⁴⁷⁰ ainsi que la nécessité de recourir à des instruments aussi variés que complémentaires afin d'y faire face. La SES reconnaît ainsi la nécessité de mettre en œuvre d'autres moyens d'action que ceux purement militaires afin de, par exemple, restaurer un gouvernement civil pendant la phase postérieure au conflit⁴⁷¹.

Face à ce constat, l'UE fixe trois objectifs stratégiques : faire face aux menaces en mettant en œuvre tout la gamme des instruments à sa disposition – économiques,

⁴⁶⁷ *Une Europe sûre dans un monde meilleur, op. cit.*, p. 1.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁶⁹ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁷⁰ La SES reconnaît d'emblée que « *la sécurité est une condition nécessaire du développement* » (p. 2) et pose ainsi les premiers jalons de la conception européenne de « l'approche globale » développée tout particulièrement après l'adoption du traité de Lisbonne.

⁴⁷¹ *Une Europe sûre dans un monde meilleur, op. cit.*, p. 7.

commerciaux, politiques, diplomatiques, humanitaires, militaires et civils ; construire la sécurité dans son voisinage proche en promouvant la bonne gouvernance afin d'éviter une contagion des problèmes ; promouvoir un système multilatéral efficace en vue de bâtir un ordre international fondé sur un ensemble de règles universellement acceptées⁴⁷². Elle inscrit à ce titre ses efforts dans le prolongement de ses actions entreprises dans le cadre d'instances multilatérales, s'engage à devenir plus active dans la poursuite de ses objectifs stratégiques, à instiller plus de cohérence dans ses actions ainsi qu'à renforcer son développement capacitaire⁴⁷³. En identifiant de façon claire les actions à entreprendre, la SES ambitionne de positionner l'UE sur le devant de la scène internationale sécuritaire, annonçant la nécessité de mettre en œuvre l'ensemble des moyens nationaux et européens disponibles afin de faire face aux menaces.

Elle constitue indubitablement un des chaînons manquants qui permet de lier la pensée stratégique européenne aux missions civiles et opérations militaires de la PESD qu'elle entend lancer. En ce sens, la SES devrait permettre de faire correspondre les interventions européennes aux objectifs stratégiques annoncés à l'occasion des sommets européens.

Les limites de la SES pour l'opérationnalité de la PESD

Toutefois, la SES ne constitue pas le document stratégique tant espéré permettant de conférer à la PESD l'impulsion stratégique nécessaire afin d'en faire le fer de lance de l'action extérieure de l'UE. Ce document constitue en effet un guide de l'action extérieure européenne et non pas une stratégie permettant de définir le cadre opérationnel de la PESD. Bien que l'utilité de la SES demeure indéniable dans l'identification des menaces auxquelles l'UE est désormais confrontée, ainsi que dans l'annonce des moyens à mettre en œuvre afin d'y faire face, un document-cadre propre à la PESD aurait également été nécessaire. De même, la SES constitue inévitablement un texte de compromis entre les différentes priorités et conceptions sécuritaires nationales existantes au sein de l'UE⁴⁷⁴. Elle doit enfin également

⁴⁷² *Ibid.*, pp. 6-10

⁴⁷³ *Ibid.*, pp. 11-14.

⁴⁷⁴ La plupart des Etats membres disposent également d'un texte de nature politico-stratégique à l'image de ce que représente la SES, identifiant d'une part les défis et menaces pesant sur leurs intérêts nationaux respectifs et, d'autre part les moyens et stratégies à mettre en œuvre afin d'y faire face. Ces stratégies sont toutefois élaborées

composer avec d'autres textes européens relatifs à l'action extérieure européenne, qui constituent essentiellement des textes *ad hoc* adoptés sur des thématiques précises.

De façon plus générale, la SES est volontairement floue dans ses dispositions, de sorte à contenter tous les Etats membres et permettre une certaine souplesse dans sa mise en œuvre. Elle ne procède ainsi qu'à l'établissement de recommandations à caractère général, sans pour autant faire de propositions concrètes. Cela se fait cependant au détriment de la PESD, laquelle aurait bénéficié d'une définition plus précise de son rôle au sein de l'action extérieure de l'UE afin de se dévoiler pleinement. L'absence d'une définition précise des missions et opérations de la PESD constitue une limite importante de la SES, qui demeure un document trop conceptuel. Or, en l'absence d'un document traitant spécifiquement de la PESD, les dirigeants européens auraient dû saisir cette opportunité afin de positionner la PESD comme le véritable instrument opérationnel de l'action extérieure de l'UE.

Malgré cela, ce texte de nature essentiellement politique permet enfin d'aborder la réflexion sur la situation sécuritaire internationale d'un point de vue strictement européen et, partant, d'inscrire dans le marbre le positionnement de l'UE en la matière. Cela est tout particulièrement nécessaire dans la mesure où l'UE souhaite s'imposer en tant qu'acteur sécuritaire majeur de la scène internationale. Or, la difficulté de parvenir à un accord entre l'ensemble des Etats membres sur la direction à donner à la PESD, constitue jusqu'ici le principal obstacle auquel l'UE se heurte. Bien que l'adoption de la SES n'implique pas un consensus sur l'ensemble des développements réalisés dans le cadre de la PESD, elle permet néanmoins de poser le cadre général de l'action de l'UE.

Telle que rédigée, la SES fait preuve d'un optimisme affirmé qui ne correspond cependant pas à la réalité opérationnelle du terrain. Elle constitue néanmoins un point de départ nécessaire pour l'UE et se présente en quelque sorte comme une validation *ex post* des avancées effectuées en matière de PESD. Celle-ci continue dès lors d'évoluer au gré des présidences de l'UE ainsi que des enseignements tirés de la pratique.

En dévoilant au sein d'un document adopté au plus haut niveau politique européen sa réflexion stratégique, l'UE annonce clairement sa volonté de se positionner en tant qu'un acteur mondial de la sécurité. Cela lui permet d'explicitier le caractère global de la démarche

selon une logique purement nationale de préservation des intérêts et l'approche adoptée n'implique pas la recherche de concessions avec des intérêts autres que ceux nationaux.

qu'elle entend adopter dans le cadre de son action extérieure. En reconnaissant le lien inextricable entre sécurité et développement, elle vise à mettre l'ensemble des instruments à sa disposition – économiques, diplomatiques, politiques, commerciaux, humanitaires, civils et militaires – au service de son action extérieure.

Ce document constitue ainsi pendant cinq ans la référence européenne en matière sécuritaire. Afin cependant d'avoir les moyens de ses ambitions, il lui est nécessaire de consolider sa pensée stratégique, afin de la faire correspondre aux évolutions de l'environnement sécuritaire ainsi qu'aux enseignements tirés de la mise en œuvre de la SES. C'est ainsi que les chefs d'Etats et de gouvernements des Etats membres de l'UE donnent mandat le 14 décembre 2007 à Javier SOLANA pour procéder à une mise à jour du texte de 2003. Sa tâche consiste, en l'espace d'un an, à réactualiser la pensée stratégique sécuritaire européenne.

Le rapport sur la mise en œuvre de la SES : vers une plus grande cohérence d'action ?

Elaboré en étroite collaboration avec la Commission européenne, ce document nouveau intitulé « Assurer la sécurité dans un monde en mutation »⁴⁷⁵ se présente comme un rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la SES, un *addendum* plus qu'une véritable refonte. Ce « rapport » analyse d'une part la façon dont la SES est mise en œuvre dans la pratique et élabore, d'autre part, des propositions concrètes afin de la faire évoluer en accord avec les retours d'expériences enregistrées au gré de la conduite des missions et opérations de la PESD.

D'une manière générale, la réflexion portée par ce rapport sur la SES reste fidèle dans ses fondamentaux aux conceptions développées en 2003, renforçant dans une très large mesure les principes et objectifs de la pensée stratégique européenne. Ce document insiste ainsi tout particulièrement sur les aspects intérieurs et extérieurs de la sécurité, ainsi que sur l'élargissement du périmètre géographique dans lequel l'influence de l'UE s'exerce⁴⁷⁶, tels

⁴⁷⁵ La SES ne fait pas l'objet de changements majeurs jusqu'en 2008, mais bénéficie néanmoins de rapports réguliers réalisés à mi-parcours. Voir notamment *Shaping an Effective EU Foreign Policy*, Speech by Javier SOLANA, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy at the Konrad Adenauer Foundation, Bruxelles, 24 janvier 2005.

⁴⁷⁶ *Rapport sur la mise en oeuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, Conseil de l'UE, Doc. n° S407/08, Bruxelles, 11 décembre 2008, p. 6 : « III. Œuvrer à la stabilité en

qu'identifiés par la SES de 2003. Le lien entre sécurité et développement est également réaffirmé⁴⁷⁷ – avec notamment l'endossement de la notion de sécurité humaine en plein essor⁴⁷⁸ – tout comme la nécessité d'œuvrer à une utilisation cohérente des instruments à la disposition de l'UE⁴⁷⁹ préfigurant ainsi le concept de « l'approche globale » tel que développé après le traité de Lisbonne. La SES de 2008 ne constitue donc qu'une simple actualisation de celle de 2003, faisant ainsi état de la relative prudence qui entoure son existence et de la volonté de ne pas remettre en cause ce qui est désormais acquis à l'échelon stratégique européen. Une refonte totale de la SES aurait par ailleurs nécessité des négociations intenses pour lesquelles le résultat aurait été particulièrement incertain⁴⁸⁰, du fait principalement de la difficulté à aboutir à un consensus entre vingt-sept Etats membres.

Si cette réactualisation semble ainsi initialement être un échec au regard de la faible évolution des concepts stratégiques, elle permet néanmoins de redynamiser la PSDC. Aux mains de la présidence française de l'UE, qui a maintes fois annoncé sa volonté de renforcer la pensée stratégique européenne, c'est le caractère opérant de la SES qui est précisé. En effet, à y regarder de plus près, force est de constater que le processus de révision de la SES se focalise non pas sur la refonte de la pensée stratégique européenne, mais sur le renforcement opérationnel de la PESD.

Ce recentrage des priorités sur les avancées effectuées par l'UE depuis 2003, notamment en matière de GCC (voir *infra* les progrès réalisés par l'OGC 2008 et 2010), souligne la volonté de faire avancer la pensée stratégique européenne « par le bas », en tirant les enseignements de la pratique. Cela est devenu d'autant plus urgent que depuis 2003, outre

Europe et au-delà » ; p. 7 : « Il ressort de la stratégie européenne de sécurité que l'Europe a des intérêts en matière de sécurité qui vont au-delà de son voisinage immédiat. ».

⁴⁷⁷ Ibid., p. 8. Voir également à titre d'information la *Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne* intitulée « Le consensus européen » : *Le consensus européen pour le développement - Le défi du développement*, Parlement européen, Conseil et Commission, J.O. n° C 46, Bruxelles, 24 février 2006.

⁴⁷⁸ *Rapport sur la mise en oeuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, Doc. n° S407/08, op. cit., p. 10 : « Nous devons continuer à intégrer pleinement les questions relatives aux droits de l'homme dans toutes les activités menées dans ce domaine, y compris les missions relevant de la PESD, en suivant une approche soucieuse des personnes, conformément à la notion de sécurité humaine. ».

⁴⁷⁹ Ibid., p. 9 : « Chaque situation requiert une utilisation cohérente de nos instruments, y compris la coopération dans les domaines de la politique, de la diplomatie, du développement, de l'humanitaire, de la réaction aux crises, de l'économie et des échanges commerciaux, ainsi que de la gestion civile et militaire des crises. ».

⁴⁸⁰ Cela est tout particulièrement vrai en ce qui concerne les domaines qui sont profondément liés à la puissance régaliennne de l'Etat, comme le recours à la force militaire. L'existence de forums et organisations internationaux permet de relativiser cette division au sein de l'UE, en conduisant dans ces enceintes des opérations ayant recours à l'usage de la force coercitive.

le lancement d'un nombre conséquent de missions civiles et opérations militaires de la PESD, l'UE a également connu en mai 2004 puis en janvier 2007 deux élargissements qui propulsent l'UE à vingt-sept Etats membres, vingt-huit depuis 2014. Cela a pour conséquence immédiate de complexifier la mise en place d'un concept stratégique européen, ainsi que tout le processus décisionnel qui l'accompagne.

2. L'impact de l'élargissement sur la rationalité de la culture sécuritaire européenne

La décision prise lors du sommet de Copenhague de décembre 2002 d'élargir l'UE à dix nouveaux Etats membres⁴⁸¹ procède de la volonté européenne de consolider son architecture sécuritaire dans l'ère post-Guerre froide. En cela elle constitue un outil de sa politique de prévention des conflits. En créant une « zone de sécurité » à l'Est, elle ambitionne d'enrayer un potentiel effet de contagion (« *spillover effect* ») des problèmes issus de la déliquescence du bloc soviétique. La contribution de l'UE, notamment dans le cadre de la PESD, au redressement des gouvernements et à la reconstruction des sociétés des Etats de la région à travers la conduite de réformes adaptées, fait également partie de cette stratégie de prévention. Sécuriser la région et créer les conditions d'un développement durable constituent également des éléments de cette stratégie.

Dès lors que huit des dix nouveaux entrants sont des PECO, il convient de s'interroger sur l'impact de cet élargissement sur le processus décisionnel de la PESC, ainsi que sur la mise en œuvre de la SES récemment adoptée. Cela appelle également la nécessité de déterminer dans quelle(s) mesure(s) ces Etats peuvent contribuer plus spécifiquement au développement de la PESD et de la culture stratégique européenne.

⁴⁸¹ Suite au Traité d'Athènes signé le 16 avril 2003, dix nouveaux Etats rejoignent l'UE : Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République Tchèque. Leur entrée est effective le 1^{er} mai 2004.

Les raisons stratégiques de l'élargissement

L'élargissement fait entrer au sein de l'UE une majorité de « petits » Etats⁴⁸² qui bénéficient de peu d'expérience en matière de conduite des relations internationales. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne ceux issus du bloc de l'Est⁴⁸³. Les trois républiques baltes – anciennement des républiques socialistes appartenant à l'Union soviétique – ainsi que la Slovaquie⁴⁸⁴ et la Slovénie⁴⁸⁵ ont en commun de ne pas avoir eu la maîtrise de leur politique extérieure jusque dans les années 1990. Libérés du joug communiste, leur petite taille les empêche cependant d'assurer efficacement leur propre sécurité et, partant, d'avoir un réel impact sur la scène internationale. L'adhésion à l'UE semble dès lors être un moyen privilégié de faire entendre leur voix.

Or, ces Etats ont également approché l'OTAN et plus particulièrement les Etats-Unis, afin d'en faire des alliés en matière sécuritaire et se distancer de l'« ennemi » soviétique. Cela pose dès lors nécessairement la question de l'« allégeance » politique de ces Etats lorsqu'une situation internationale, pouvant potentiellement opposer les deux organisations, nécessitera une prise de position ferme de leur part. A titre d'exemple, bien qu'un soutien affiché à la politique américaine – au regard de la guerre en Iraq par exemple – n'implique pas un rejet de la PESC, cela risque néanmoins de la fragiliser.

Il semble ainsi légitime de s'interroger sur la direction que la PESC et la PESD pourraient prendre au sein du Conseil si une majorité d'Etats, nouveaux entrants ou anciens Etats membres (Royaume-Uni et Pays-Bas), soutiennent des positions ouvertement pro-atlantistes. Ainsi, l'adhésion à l'UE de huit Etats issus du bloc de l'Est – ayant également intégré en l'espace de cinq années (1999-2004) l'OTAN⁴⁸⁶ – risque de modifier les équilibres intra-européens et d'affecter la mise en place d'une culture stratégique commune telle que voulue par la SES. Cela semble d'autant plus délicat que celle-ci vient d'être adoptée quelques mois à peine auparavant et n'est donc pas intégrée dans le processus de négociation de l'acquis communautaire conduit avec les nouveaux entrants. Tandis que la SES permet une

⁴⁸² Chypre, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, Malte, la Slovaquie et la Slovénie sont des Etats avec moins de 5 millions d'habitants, la Hongrie et la République Tchèque avoisinant les 10 millions. La Pologne est le seul « grand pays » avec une population avoisinant les 40 millions.

⁴⁸³ Cela concerne principalement l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la République Tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

⁴⁸⁴ Pendant la période de la Guerre froide, la République tchécoslovaque est une démocratie populaire qui est politiquement alignée sur l'ex-URSS. Elle constitue un ancien pays satellite de l'URSS.

⁴⁸⁵ La République socialiste de Slovénie est un Etat fédéré de la République populaire fédérative de Yougoslavie.

⁴⁸⁶ La Hongrie, la Pologne et la République Tchèque ont rejoint l'OTAN dès 1999.

meilleure confluence des politiques stratégiques des Etats européens, l'élargissement semble complexifier ce schéma.

Bien que l'élargissement de l'UE conduise à la mise en place d'une zone de paix et de sécurité, abolissant ainsi les lignes de démarcation de la Guerre froide ayant divisé le continent en deux blocs, la « menace russe » continue de constituer un élément sensible de la sécurité des Etats issus du bloc de l'Est. Dès lors, l'adhésion d'une majorité de pays d'Europe balte, centrale et orientale à l'UE a pour conséquence de modifier l'équilibre au sein du Conseil sur les questions de sécurité et de défense. Ce nouvel équilibre doit également tenir compte du fait que tous les nouveaux entrants (hormis Chypre et Malte⁴⁸⁷) font également partie de l'OTAN. Il convient à ce titre de souligner que cinq de ces Etats font une entrée quasi simultanée en 2004 dans l'UE et l'OTAN⁴⁸⁸, et que trois d'entre eux⁴⁸⁹ sont perçus comme étant ouvertement pro-américains dans leur approche des priorités en matière sécuritaire. La Hongrie, la Pologne et la République Tchèque, membres de l'OTAN depuis 1999, sont également réputés comme ayant un fort sentiment pro-américain.

La division de l'Europe sur la guerre en Iraq constitue par ailleurs un « test de loyauté » pour ces trois Etats – la Pologne en tête⁴⁹⁰ – lesquels font néanmoins le choix américain de la guerre. L'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie fournissent également un contingent important pour la conduite de la guerre en Iraq⁴⁹¹. Ce choix opéré par l'ensemble de ces Etats issus du bloc de l'Est peut s'expliquer par le fait que les Etats-Unis – et par extension l'OTAN – sont perçus comme les garants de la sécurité en Europe. Les déboires européens dans les Balkans au courant des années 1990 ainsi que leur incapacité manifeste à imposer la PESC, confirment l'insuffisance de l'UE dans le domaine sécuritaire. Du côté polonais, le soutien affiché à la politique étrangère américaine pourrait également s'expliquer comme faisant partie d'une stratégie de pré-accession à l'UE, visant à rappeler

⁴⁸⁷ La non-inclusion de ces deux Etats dans l'OTAN cause d'autres problèmes, notamment au regard des accords dits de « Berlin plus » (voir *supra*).

⁴⁸⁸ L'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et la Slovénie sont devenues officiellement membres de l'OTAN le 29 mars 2004 et de l'UE le 1^{er} mai 2004.

⁴⁸⁹ Il s'agit des trois républiques baltes : Estonie, Lettonie, Lituanie.

⁴⁹⁰ Jacques RUPNIK, « La Pologne à l'heure américaine. Entre l'Europe et les Etats-Unis », *Pouvoirs*, n° 118, 2006/3, pp. 138-9.

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 139. Il conviendrait ici de questionner la différence entre alliance et allégeance à l'OTAN dans la mesure où cela impacte directement le développement de la PESC. Toutefois, l'étude de cette question dépasse le cadre de ce travail de recherche et ne peut faire l'objet d'une analyse approfondie.

aux européens l'importance de la Pologne « *face au leadership autoproclamé du couple franco-allemand au sein de l'UE* »⁴⁹².

L'attitude de ces Etats face à l'OTAN et à la PESC résulte principalement du fait que l'adhésion à l'UE est abordée en des termes de prospérité économique, tandis que l'OTAN continue d'être perçue comme la meilleure option pour la garantie de leur sécurité. Néanmoins, l'adoption de la SES bouleverse cette « division traditionnelle des tâches » jusque là acceptée par les européens eux-mêmes. L'adoption de ce document stratégique appelle désormais à l'établissement d'un équilibre nouveau correspondant au haut degré d'ambition de l'UE en matière sécuritaire, ainsi qu'à un repositionnement stratégique de ces nouveaux Etats entrants.

Une PESD élargie mais affaiblie

Un élargissement d'une si grande ampleur et diversité, constitue un véritable défi à relever pour les européens. Les conséquences de cet élargissement sur le processus décisionnel, la stratégie politique ainsi que sur le plan opérationnel sont déterminantes pour le développement de la PESC. Tandis que le consensus requis en matière de PESC (Titre V TUE) est déjà difficile à atteindre à quinze Etats, le Conseil doit désormais composer avec vingt-cinq Etats, de tailles géographiques et de ressources économiques différentes. De même, chaque Etat dispose de priorités stratégiques propres en matière de politique étrangère, ainsi que d'impératifs budgétaires qui peuvent être potentiellement incompatibles voire opposés aux intérêts européens. Cela est particulièrement le cas en ce qui concerne les « petits » Etats ayant récemment adhéré à l'UE et dont la priorité consiste à prospérer économiquement plutôt qu'à participer à des interventions de gestion de crises extérieures.

Dès lors, si un consensus ne peut être atteint sur une thématique concernant la PESC, aucune décision commune n'est possible sur ce sujet, sauf à ce que le(s) pays réticent(s) s'abstienne(nt) de voter – selon des critères bien précis – n'empêchant de la sorte pas l'adoption de la décision⁴⁹³. Cela aboutit à inciter notamment les « petits » Etats à constituer des alliances stratégiques au sein du Conseil afin de faire entendre leur voix. En

⁴⁹² *Ibid.*, p. 143.

⁴⁹³ Article 23 TUE tel qu'issu du traité d'Amsterdam. Procédure de l'abstention constructive. Si l'abstention est accompagnée d'une déclaration formelle de la part de l'Etat en question, celui-ci n'est pas tenu d'appliquer la décision mais accepte qu'elle engage l'Union. Si les Etats qui s'abstiennent représentent un tiers des membres totalisant un tiers de la population, la décision n'est pas adoptée.

d'autres termes, cela peut conduire ces Etats à « négocier » leur accord ou désaccord concernant une décision commune PESC. Bien que ce genre d'actions semble inévitable dans un cadre intergouvernemental, structurellement ceci a pour conséquence de ralentir le développement de la politique de gestion des crises, voire de lui faire changer de direction.

Si les risques de blocages sont évités grâce à la procédure dite de « l'abstention constructive », l'efficacité de la PESC n'en est pas pour autant nécessairement assurée. En effet, toute la consistance de la PESC dépend de l'aura politique que dégage la décision adoptée, laquelle est fonction du nombre d'Etats l'ayant adopté. En d'autres termes, c'est l'unité des Etats européens sur un sujet qui est célébrée. Une PESC efficace – et consensuelle – est la condition *sine qua non* permettant de conférer une visibilité et une crédibilité accrues à l'action extérieure de l'UE. Il est en effet impératif que l'UE puisse parler d'une seule voix, au risque sinon d'aboutir à une désunion et à une perte de légitimité pouvant sérieusement affecter la PESC et, à terme, la PESD.

La présidence semestrielle de l'UE constitue à cet égard l'occasion idéale pour les Etats membres – principalement les « petits » Etats qui disposent d'une influence limitée sur la scène internationale – de mettre à l'ordre du jour des thématiques sensibles de la politique étrangère, sur lesquelles ils souhaitent avoir un impact⁴⁹⁴. En donnant de la visibilité à certaines thématiques, ces Etats participent à déterminer la « tendance » à suivre par les prochaines présidences en matière de PESC. A titre d'exemple, peuvent être citées les présidences finlandaise et portugaise de l'UE qui, pendant la période 1999-2000, ont dans une très large mesure guidé le développement de la PESD et contribué à l'avènement d'une dimension civile de la gestion des crises.

Ces disparités en matière de préférences budgétaire et de politique extérieure entre Etats membres, augmentent également les incertitudes concernant la direction empruntée par la PESD. Celle-ci risque en effet d'être fortement marquée par cet élargissement, d'autant qu'elle est en pleine construction. Les perspectives d'évolution, les méthodes capacitaires développées ainsi que les actions entreprises ou à entreprendre dépendent de façon directe de cet élargissement. Ceci a pour conséquence de complexifier encore plus la prise de décision au sein du Conseil.

⁴⁹⁴ Voir notamment *supra* : ce sont majoritairement les pays scandinaves qui ont eu un impact sur le développement de la dimension civile de la gestion des crises.

Plus spécifiquement, si l'intégration de pays issus du bloc de l'Est – ayant expérimenté la phase de reconstruction post-conflit – peut constituer une valeur ajoutée pour la PESD, le fait qu'il s'agit en majorité de « petits » pays risque de la freiner. En effet, d'un côté les pays issus du bloc de l'Est ont vécu des réformes démocratiques et de réorganisation des structures étatiques qui ont conduit à la réhabilitation de l'Etat de droit. En cela, ils constituent donc un important « vivier d'informations » qui enrichit en savoir-faire la méthode européenne de la gestion des crises⁴⁹⁵. De l'autre, toutefois, chaque Etat dispose de ses propres priorités en matière de politique étrangère et le consensus qui est requis pour la prise de décision assure qu'aucun Etat n'est lié par une décision qu'il n'approuve pas (abstention constructive). Aucun Etat ne peut donc se voir obligé de participer à une mission civile ou à une opération militaire de la PESD s'il ne le décide pas.

De plus, dans la mesure où les capacités civiles et militaires dépendent des contributions volontaires des Etats membres et non du budget communautaire, la conduite d'une intervention dépend directement du nombre d'Etats participant et des ressources qu'ils y affectent. Chaque Etat est donc amené à fournir des capacités civiles et militaires ainsi qu'à participer aux missions et aux opérations PESD en fonction de ses propres capacités financières et priorités budgétaires. Les différences entre Etats, notamment en termes de population, de taille géographique et économique, deviennent également des sources de déséquilibre en matière d'engagement capacitaire pour la PESD. Un « petit » Etat est moins susceptible ou enclin à contribuer à valeur égale qu'un « grand » Etat.

Alors que ces inégalités sont déjà perceptibles dans une Union composée de quinze Etats, l'adhésion d'une majorité de petits pays issus du bloc de l'Est les rend encore plus visibles. En effet, le passage de quinze à vingt-cinq Etats membres – vingt-huit en 2014 – n'implique pas une augmentation proportionnelle de la taille géographique, de la population ou encore de la puissance économique de l'Union. Dès lors, un petit Etat issu du bloc de l'Est ne contribue pas forcément à la même hauteur qu'un « grand » Etat membre en ce qui concerne la PESD. Une des conséquences consiste en une surreprésentation de certains « grands » Etats au sein des missions ou opérations PESD, ce qui amène à faire oublier que la mission/opération est conduite sous bannière de l'UE. Cela a également comme résultat le fait que les Etats participant le plus à ces interventions mettent en avant leur propre agenda politique, selon leurs intérêts nationaux.

⁴⁹⁵ *Plan d'action pour les aspects civils de la PESD*, Conseil européen, Annexe aux conclusions du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004, Bruxelles, 17 et 18 juin 2004.

Enfin, bien que l'élargissement de l'Union n'implique pas une augmentation corrélative de sa population ou de sa puissance économique, il en modifie les frontières extérieures. Or, cela constitue un impact majeur sur la sécurité européenne. Cela implique notamment que le champ d'action de la PESD est désormais plus étendu. Sa proximité géographique est élargie de plusieurs milliers de kilomètres, frôlant la zone d'influence russe. Or, d'un point de vue stratégique, si l'élargissement constitue une façon de préserver la stabilité intérieure de l'UE en évitant un effet de contagion des problèmes, le rapprochement géographique qui en résulte avec la Russie risque de changer la donne stratégique.

Afin d'évaluer les capacités futures de la PESD et permettre aux nouveaux entrants de renforcer, en fonction de leurs capacités, les ressources civiles de l'UE en matière de gestion des crises, une conférence est programmée pour novembre 2004⁴⁹⁶. Celle-ci vient compléter la conférence organisée en juin 2004 et à laquelle les nouveaux entrants ne font qu'assister. Le message est cependant clair, il leur faut – l'impératif est toutefois à nuancer dans la mesure où les contributions se font sur la base du volontariat – participer également au renforcement capacitaire de la PESD.

B. La GCC européenne au prisme du réel

1. Une approche désordonnée du développement de la GCC

A peine la SES est-elle adoptée que l'UE met en place, à l'occasion du Conseil européen de juin 2004, un « Plan d'action pour les aspects civils de la PESD »⁴⁹⁷ et six mois plus tard, un « Objectif global civil pour 2008 » (OGC 2008)⁴⁹⁸. Au sein de la SES, l'UE reconnaît l'importance de traiter les situations constituant une menace à la sécurité au moyen de l'éventail complet des capacités européennes de réaction aux crises, aussi bien communautaires que relevant de la PESD. De son côté, le Plan d'action tente de donner plus

⁴⁹⁶ *Ibid.*

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ *Objectif global civil pour 2008 adopté à l'occasion du Conseil européen de Bruxelles du 17 décembre 2004*, note point "I/A" du Secrétariat général du Conseil, Doc. n° 15863/04, Bruxelles, 7 décembre 2004.

particulièrement un élan à la dimension civile de la gestion des crises, se présentant comme une feuille de route qui adopte une « approche horizontale et intégrée » en six étapes⁴⁹⁹.

Renforcement de la PESD et initiatives intergouvernementales

L'approche adoptée par le Plan d'action implique tout d'abord d'identifier les ressources et capacités qui peuvent constituer une valeur ajoutée pour les interventions européennes de gestion des crises. L'UE dispose en effet d'un ensemble de moyens – communautaires, intergouvernementaux PESD et nationaux – qui lui permet de poursuivre ses objectifs stratégiques, tout en conduisant simultanément plusieurs missions civiles à différents niveaux d'engagement. Le Plan d'action prévoit à cet égard que l'UE doit être capable de déployer au sein de ses missions une gamme plus complète de ressources multifonctionnelles et polyvalentes⁵⁰⁰, afin de pouvoir mieux faire face aux besoins spécifiques de chaque crise⁵⁰¹. Il appelle ainsi les futures présidences à entamer une réflexion sur les améliorations potentielles qui pourraient être réalisées afin de renforcer les capacités opérationnelles de la PESD.

Le Plan d'action insiste également sur le besoin de renforcer la planification et le soutien aux missions, ainsi que sur la nécessité de rendre le mécanisme de financement des opérations de GCC plus rapide et efficace⁵⁰². A ce titre et conformément aux directives du Conseil européen de novembre 2003, une capacité de planification et de soutien des missions de l'UE pour la GCC est mise en place en avril 2004 auprès du Secrétariat général du Conseil. Cette capacité est composée d'experts nationaux détachés, dont le champ d'expertise couvre tous les domaines identifiés pour la GCC – en particulier le renforcement de l'Etat de droit, l'administration civile et la protection civile. Leur rôle consiste en particulier à renforcer la

⁴⁹⁹ Le Plan d'action se décline en six étapes : paramètres pour l'avenir ; capacités ; synergies ; rendre les capacités civiles plus opérationnelles ; formation et recrutement ; coopération avec les partenaires.

⁵⁰⁰ Les domaines identifiés dans lesquels une expertise serait nécessaire sont les droits de l'homme, les affaires politiques, la réforme du secteur de sécurité (RSS), la médiation, le contrôle des frontières, le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) et la communication. De juin à novembre 2004, l'UE procède à la mise en œuvre du Plan d'action en créant une « capacité d'observation » composée de 505 personnes, complétant ainsi les capacités existantes dans les autres domaines (police, administration civile, Etat de droit, protection civile). De même, des « capacités de soutien génériques » sont engagées, avec 391 experts en matière de droits de l'homme, d'affaires politiques, d'égalité des sexes et de RSS.

⁵⁰¹ *Plan d'action pour les aspects civils de la PESD*, Annexe aux conclusions du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004, *op. cit.*, « Paramètres pour l'avenir ». L'UE reconnaît l'importance des missions de surveillance afin de renforcer sa présence sur le terrain avant qu'un conflit n'éclate.

⁵⁰² *Ibid.*, « Rendre les capacités civiles plus opérationnelles ».

phase préparatoire d'une mission civile ainsi qu'à appuyer le déploiement du personnel civil sur le théâtre opérationnel d'une crise.

A cet égard, le Plan d'action souligne notamment l'importance d'accorder une attention particulière au recrutement et à la formation du personnel civil, afin d'améliorer l'efficacité des interventions civiles européennes à l'échelon stratégique et opérationnel⁵⁰³. Enfin, le principe de la coopération avec des organisations partenaires est présenté comme crucial pour l'échange d'informations et le développement de meilleures pratiques. Le Plan d'action reconnaît ainsi l'importance d'intensifier la coopération de l'UE avec les Nations-Unies⁵⁰⁴, l'OSCE⁵⁰⁵, les organisations régionales, les ONG ainsi que la société civile (voir *infra* Partie II).

Tel que présenté, ce Plan d'action ne constitue cependant pas une force de proposition permettant d'envisager des avancées en matière de GCC, ni ne procède à la mise en place d'un échéancier précis des futurs développements envisagés. Il a néanmoins le mérite de cadrer les nombreux efforts dispersés et irréguliers réalisés jusqu'ici par l'UE en vue de renforcer la dimension civile de sa PESD. L'approche adoptée par le Plan d'action permet en effet de mettre en place une rationalité stratégique du développement de la dimension civile de la PESD, en liant entre elles les initiatives déjà entreprises et celles à entreprendre. De la sorte, bien que ce document procède à peu de réalisations concrètes, il a néanmoins le mérite d'aborder le point faible dont souffre le développement de la GCC depuis ses débuts, à savoir l'absence d'une feuille de route pour l'avenir.

Dans le prolongement de la mise en place du Plan d'action, plusieurs initiatives sont entreprises par l'UE afin de renforcer et d'accroître les capacités de déploiement ainsi que les instruments opérationnels civils de la PESD. Une de ces initiatives aboutit au développement d'une coopération de nature intergouvernementale. Cette initiative naît suite à l'organisation en octobre 2004 par la présidence néerlandaise de l'UE, d'une conférence sur les aspects policiers de la PESD et réunissant les Chefs des polices nationales de l'ensemble

⁵⁰³ *Ibid.*, « Formation et recrutement ».

⁵⁰⁴ Possibilité d'une coopération approfondie en Afrique notamment. Voir également *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises*, Doc. n° 12510/03 (Presse 266), *op. cit.*

⁵⁰⁵ Partenariat à approfondir sur l'exemple de la coopération dans le cadre de l'opération Proxima conduite dans l'ARYM.

des Etats membres de l'UE⁵⁰⁶. Cette rencontre a essentiellement pour but de favoriser l'échange de meilleures pratiques à un échelon opérationnel et non plus seulement au niveau politique, conformément à l'approche pragmatique « par le bas » adoptée par l'UE (voir *supra*).

Initialement entreprise dans le cadre de la PESD, cette initiative européenne aboutit à la création par seulement cinq Etats membres de l'UE⁵⁰⁷, d'une Force de Gendarmerie européenne (FGE ou EUROGENDFOR)⁵⁰⁸. Son objectif consiste à intervenir en priorité en appui des actions de police de l'UE, ainsi que de contribuer activement au renforcement des capacités internationales de gestion des crises et au développement de la PESD. Toutefois, bien que cette initiative soit accueillie favorablement par le SG/HR⁵⁰⁹, son caractère intergouvernemental est susceptible de constituer un frein au développement d'une politique intégrée de sécurité et de défense. En effet, la création d'une telle force en dehors du cadre de l'UE, montre les limites du fonctionnement d'une PESD à vingt-cinq Etats membres, pour laquelle l'unanimité requise demeure difficile à atteindre.

La mise en place d'initiatives similaires à celle-ci, fondées essentiellement sur une coopération intergouvernementale, pourrait porter préjudice aux efforts réalisés depuis le Sommet de Feira et fragiliser la PESD naissante. Le lancement de pareille initiative, alors qu'un cadre européen approprié existe déjà pour le développement d'une politique de gestion des crises, traduit d'une part l'incapacité de l'UE à créer l'impulsion nécessaire afin de canaliser en son sein ces efforts. D'autre part, cela rappelle qu'il existe au sein de l'UE des Etats dont les ambitions sécuritaires européennes sont plus abouties et qui saisissent toute l'importance d'approfondir une rationalisation du domaine sécuritaire, afin de faire face aux menaces de ce monde.

Or, en développant en dehors du cadre de l'UE de nouveaux instruments civils pour la gestion des crises, afin de conduire des activités de police similaires à celles conduites

⁵⁰⁶ *Declaration of EU Chiefs of Police following the meeting on police aspects in the ESDP-framework*, Warnsveld, 25 octobre 2004. . Cette rencontre est la deuxième du genre et fait suite à celle organisée le 10 mai 2001 par la présidence suédoise de l'UE.

⁵⁰⁷ Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal.

⁵⁰⁸ *Déclaration d'intention, Création d'une Force de Gendarmerie Européenne*, Ministres de la Défense de l'Espagne, de la France, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal, Conseil informel de la défense, Noordwijk, 17 septembre 2004. La FGE dispose d'une capacité de 800 gendarmes pouvant être déployés en trente jours en priorité pour les missions conduites par l'UE ainsi qu'au profit d'autres organisations telles que l'ONU, l'OTAN ou l'OSCE.

⁵⁰⁹ *Summary of the remarks made by Javier SOLANA, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy at the informal meeting of EU Defense Ministers*, http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_3816_fr.htm, Noordwijk, 17 septembre 2004.

à travers la PESD, ces Etats confirment que la mise en place de la GCC européenne n'est pas encore achevée. Si cette rationalisation ne se poursuit pas au sein de la PESD, mais à travers une coopération intergouvernementale en marge de l'UE, le processus PESD tout entier s'en trouverait délégitimé.

Vers une démarche structurée du développement capacitaire civil ?

Au cours du second semestre 2004, le renforcement des capacités civiles de la gestion des crises de l'UE élargie se poursuit. Ce processus s'effectue en plusieurs étapes rapprochées pour aboutir en décembre 2004 à l'adoption de l'OGC 2008. Ce document vise essentiellement à tirer partie de l'élargissement, afin de renforcer la dimension civile de la PESD. L'adhésion de dix nouveaux Etats rend désormais nécessaire de structurer et d'organiser les futurs développements civils afin d'optimiser et renforcer la PESD. Cela est tout particulièrement nécessaire du fait de l'importance prise par la PESD face aux évolutions des crises internationales et face à la nécessité de faire usage de moyens non conventionnels, afin de contribuer à stabiliser durablement la situation.

La Conférence d'engagement en matière de capacités civiles de novembre 2004⁵¹⁰ constitue la phase préparatoire de l'OGC 2008⁵¹¹ et représente les premiers efforts concrets des européens à structurer les développements capacitaires de la PESD. Elle vise à étendre et à actualiser l'éventail des capacités ainsi que les objectifs concrets de l'UE élargie⁵¹² avant de fixer des objectifs globaux. A titre d'exemple, la prévention des conflits est présentée comme un domaine en rapide expansion qu'il convient d'approfondir⁵¹³, eu égard notamment à l'expérience apportée en la matière par les Etats nouveaux entrants. De même, la synergie entre les instruments PESD, les capacités communautaires, ainsi que les programmes bilatéraux conduits par les Etats membres, est identifiée comme un élément essentiel à

⁵¹⁰ Cette conférence ministérielle d'engagement permet de prendre en compte les contributions des nouveaux Etats membres de l'UE et de mieux calibrer les objectifs concrets en matière civile. Avec l'adhésion de dix nouveaux Etats, les objectifs fixés à Feira puis Göteborg sont *théoriquement* largement dépassés. Toutefois, le fossé existant avec la réalité des contributions des Etats s'est encore plus creusé, d'autant que ces contributions dépendent des contributions volontaires des Etats membres (voir *supra* Chapitre II, Section I, §2, A, 2).

⁵¹¹ *Plan d'action pour les aspects civils de la PESD*, Annexe aux conclusions du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004, *op. cit.*, « Capacités », point 5.

⁵¹² *Ibid.*, « Capacités ».

⁵¹³ Le renforcement des instruments PESD pour le déploiement préventif et des outils pour l'alerte rapide en sont des exemples.

améliorer afin de retirer une efficacité optimale des interventions européennes⁵¹⁴. Cela implique en particulier de favoriser la coordination entre les instruments civils et militaires, ainsi que de développer la cohérence interpiliers⁵¹⁵.

Plus spécifiquement, la Conférence insiste sur l'opportunité d'intégrer « *l'expertise spécifique offerte par les nouveaux Etats membres* »⁵¹⁶, qui peut s'avérer être un atout important afin d'enrichir la gestion des crises européenne. L'expérience récente de reconstruction de leurs institutions et de leur société en fait des acteurs particulièrement avertis, afin d'identifier les instruments et activités nécessaires pour optimiser une intervention de redressement d'un Etat en déliquescence. Dans ce contexte, émerge également l'idée d'une spécialisation de chaque Etat membre dans un domaine pré-identifié, dans lequel celui-ci pourrait éventuellement disposer d'un avantage comparatif. A titre d'exemple, un Etat disposant ou souhaitant disposer de capacités particulièrement développées dans un des quatre domaines d'intervention, pourrait s'engager à les développer afin d'en optimiser le rendement et ainsi éviter de disperser ses efforts. Une telle rationalisation des développements civils pourrait également concerner des capacités techniques trans-domaines – communication, médical, transport. L'idée d'une spécialisation par Etat constitue dès 2004 une idée phare pour le développement futur de la GCC⁵¹⁷, considérée comme pouvant potentiellement favoriser une plus grande efficacité de l'action européenne (voir *infra*, Partie II). Bien que certains Etats investissent *de facto* dans le renforcement de capacités civiles qui constituent déjà des points forts de leur arsenal, cela se fait en dehors de tout suivi européen et sans qu'une coordination entre eux n'ait lieu.

Cette Conférence constitue également l'occasion pour les ministres européens des affaires étrangères de rappeler la nécessité de combler les lacunes en matière de planification

⁵¹⁴ *Plan d'action pour les aspects civils de la PESD*, Annexe aux conclusions du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004, *op. cit.*, « Synergies », pp. 5-6. Il s'agit principalement de favoriser une synchronisation des actions afin d'éviter un chevauchement des activités ainsi qu'une duplication des outils, allant à l'encontre de l'esprit de rationalisation adopté par l'UE.

⁵¹⁵ Le Plan d'action insiste par exemple sur la coordination entre les activités de la gestion civile des crises et la lutte contre la criminalité organisée (JAI). Cela implique que les structures en charge (le CIVCOM et le Comité de l'article 36) doivent améliorer leurs interactions.

⁵¹⁶ *Conférence d'annonce d'engagement dans le domaine des capacités civiles : Déclaration ministérielle*, Ministres des affaires étrangères de l'UE, Bruxelles, 22 novembre 2004, point 3. Pour plus d'informations, voir les développements dans la Partie II *infra*.

⁵¹⁷ *Entretien téléphonique avec un fonctionnaire issu de l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR) placée auprès du Secrétaire général du Conseil de l'UE*, Paris/Bruxelles, 24 mai 2012. L'idée d'une spécialisation de chaque Etat dans un domaine pré-identifié a fait l'objet de plusieurs réflexions dès les débuts de la construction de la GCC. L'opportunité de poursuivre les discussions en la matière s'est faite ressentir notamment suite à l'élargissement de mai 2004. Ces pays issus du bloc de l'Est, ont fait l'expérience d'actions impliquant une réhabilitation de leur système étatique et peuvent donc apporter une valeur ajoutée précieuse à l'UE, laquelle ne perçoit les concepts qu'elle développe qu'à travers son prisme d'intervenant.

et de soutien aux missions, de financement, ainsi que de déploiement rapide. Toutefois, bien qu'il soit louable que l'UE reconnaisse la nécessité de remédier à ces insuffisances afin d'assurer le succès de ses interventions⁵¹⁸, il est regrettable de noter qu'aucun programme d'action n'est mis en place pour y pallier. Ces mêmes insuffisances sont d'ailleurs déjà identifiées par le Plan d'action de juin 2004, ainsi que dans les rapports périodiquement réalisés sur l'état des lieux des capacités civiles européennes de gestion des crises.

L'identification de ces insuffisances n'empêche cependant pas les Etats membres d'annoncer, avant l'heure, que les objectifs civils capacitaires fixés lors des sommets européens sont désormais atteints, voire dépassés⁵¹⁹. Cet effet d'annonce prématuré est essentiellement motivé par la volonté de conférer une visibilité accrue à la dimension civile de la PESD, ainsi que de combler l'écart existant d'avec ses capacités militaires⁵²⁰. Il convient toutefois de nuancer l'argument selon lequel cela résulte de la réticence des Etats à mettre à disposition de l'UE des experts civils. En effet, l'écart existant entre le personnel annoncé comme déployable et le personnel effectivement disponible peut dans une large mesure être attribué à la difficulté des Etats à mettre en place dans un délai si court des formations adaptées pour assurer leur opérationnalité⁵²¹. Quatre années à peine se sont écoulées depuis le sommet de Feira qui dévoile pour la première fois les principaux objectifs de la PESD en matière policière et une année depuis le lancement de la première mission civile de l'UE. Or, dans ces intervalles de nombreuses évolutions ont pris place. Bien qu'une majorité de ces évolutions ait eu pour objectif d'approfondir les domaines d'activités de la PESD civile, cela s'est réalisé au détriment de la poursuite des objectifs – particulièrement ambitieux – fixés lors du sommet de Feira.

Bien que l'UE procède de façon désordonnée et erratique, les efforts constants réalisés afin de renforcer la dimension civile de la PESD, traduisent clairement sa volonté d'en faire un élément fondamental de son arsenal pour la gestion des crises. A ce titre, le fait que la première intervention conduite par l'UE dans le cadre de la PESD est de nature civile,

⁵¹⁸ *Conférence d'annonce d'engagement dans le domaine des capacités civiles : Déclaration ministérielle, op. cit.*, point 9.

⁵¹⁹ Les capacités recensées dépassent pour certains domaines les annonces faites lors du sommet de Feira. Ainsi, sont recensés 5761 policiers (objectif fixé à 5000 à Feira), 4988 experts pour le domaine de la protection civile, 631 pour l'Etat de droit, 565 pour l'administration, 505 pour les capacités de surveillance et 391 experts pour les capacités de soutien génériques.

⁵²⁰ *Entretien avec un membre de haut niveau de l'Unité IPE.3 Opérations PESC" au sein de la Direction générale "Service des instruments de politique étrangère (IPE)" de la Commission européenne, Bruxelles, 19-20 février 2013.*

⁵²¹ *Ibid.*

renforce toute la pertinence d'insister sur le développement de ces nouveaux instruments non-conventionnels. A côté cependant de ces éléments, l'UE est également confrontée à l'intensification de certaines menaces, susceptibles de mettre à mal l'évolution de la PESD.

2. La PESD à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme

Simultanément à la poursuite du processus de développement capacitaire PESD en matière civile, l'UE doit également faire face à la montée du terrorisme identifié par la SES comme une des principales menaces contre les intérêts de l'UE. Dès les premiers mois de la présidence irlandaise du premier semestre 2004, l'UE est violemment confrontée au terrorisme, l'incitant à mettre en œuvre des actions afin de lutter contre sa propagation.

Vers une stratégie européenne de lutte contre le terrorisme

Suite aux attaques terroristes à Madrid du 11 mars 2004, le Conseil européen reconnaît l'urgence de prendre des mesures concrètes dans la lutte contre le terrorisme et adopte une déclaration dans ce sens⁵²². Les dirigeants européens appellent à une mise à jour des objectifs stratégiques de l'UE en la matière⁵²³, en vue d'améliorer le « Plan d'action de l'UE contre le terrorisme » adopté à la suite des attentats du 11 septembre 2001⁵²⁴. Sur la base des orientations stratégiques établies lors du sommet européen de mars 2004, un « Plan d'action révisé » est adopté en juin 2004⁵²⁵, qui permet d'effectuer un saut qualitatif en matière de coopération internationale pour l'échange d'informations et de renseignements.

⁵²² *Déclaration sur la lutte contre le terrorisme adoptée lors du Conseil européen de Bruxelles des 25 et 26 mars 2004*, Conseil européen, Bruxelles, 25 mars 2004.

⁵²³ *Ibid.*, Annexe I « Objectifs stratégiques de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme (Plan d'action révisé) ».

⁵²⁴ *Plan d'action visant à renforcer la coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme*, *op. cit.*

⁵²⁵ *EU Plan of Action on Combating Terrorism*, note du Conseil de l'UE, Doc. n° 10586/04, Bruxelles, 15 juin 2004.

Cette coopération internationale se traduit également par une amélioration des contacts entre Eurojust⁵²⁶, Europol⁵²⁷ et les Etats-Unis. D'autres initiatives sont prises à l'échelon communautaire telles que l'insertion de clauses anti-terroristes dans les accords signés avec les Etats tiers, la mise en place d'une feuille de route globale en vue de renforcer la cohérence de l'action de l'UE ou encore l'amélioration de la législation avec le renforcement du « mandat d'arrêt européen »⁵²⁸.

La présidence de l'UE invite dès mars 2004 le Conseil et la Commission à prendre les dispositions nécessaires⁵²⁹ afin de mettre en œuvre la SES et d'œuvrer efficacement et de façon coordonnée contre le terrorisme. Il convient à ce titre de souligner la création du poste de coordinateur de la lutte contre le terrorisme⁵³⁰, placé sous l'autorité directe du SG/HR. Ce haut fonctionnaire est appelé à organiser le suivi du travail du Conseil en facilitant la coordination entre ses différentes formations compétentes (CAGRE, ECOFIN, JAI) et plus généralement à assurer la synergie des ressources européennes⁵³¹. Il présente régulièrement des rapports au Conseil sur la mise en œuvre coordonnée des différents instruments mis en œuvre dans la lutte contre le terrorisme. La création de ce poste devrait permettre d'améliorer substantiellement la coordination ainsi que la visibilité des actions européennes entreprises dans l'ensemble des aspects de sa politique extérieure. Bien qu'en soi il ne dispose pas d'un réel pouvoir d'impulsion, son rôle charnière traduit notamment dans le cadre institutionnel

⁵²⁶ La création d'Eurojust est prévue dans les conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999. Il s'agit d'une unité permanente de coopération judiciaire dont l'objectif est de renforcer la lutte contre la criminalité. Une unité provisoire, dénommée « Pro-Eurojust » est en attendant mise sur pied suite à une décision du Conseil du 14 décembre 2000. Elle se compose de personnel multinational issu du secteur juridique et policier. Voir *Rapport 2001 de Pro-Eurojust*, note du Secrétariat général aux délégations, Doc. n° 15545/01, Bruxelles, 20 décembre 2001.

⁵²⁷ *Projet d'accord entre Europol et les Etats-Unis d'Amérique*, note point "A" du Secrétariat général au Conseil, Doc. n° 13364/01, Bruxelles, 23 novembre 2001.

⁵²⁸ Cette procédure est instituée dans le cadre du pilier JAI, conformément aux conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999. Elle met en œuvre le principe de la reconnaissance mutuelle de la coopération judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'UE et institue une procédure judiciaire en lieu et place des procédures d'extradition. Elle est approuvée lors du Conseil européen de Laeken de décembre 2001 puis instituée en juin 2002 par une décision-cadre du Conseil (*Décision-cadre 2002/584/JAI du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 190, Bruxelles, 18 juillet 2002).

⁵²⁹ Plusieurs initiatives sont mises en place afin de rationaliser le travail à l'échelon européen entre le Conseil et la Commission : adoption de mesures législatives, optimisation de la coopération opérationnelle entre les différents services répressifs (police, douane...), accélérer la mise en œuvre des systèmes d'information (Système d'information Schengen, système d'information sur les visas...).

⁵³⁰ *Déclaration sur la lutte contre le terrorisme*, op. cit., point 14 « Création du poste de coordinateur de la lutte contre le terrorisme ». Nommé par le SG/HR, M. Gijssels de VRIES exerce ses fonctions au sein du Secrétariat du Conseil et adresse ses rapports au Conseil jusqu'en 2007. Il est remplacé par Gilles de KERCHOVE.

⁵³¹ Pour un aperçu complet des fonctions et du rôle du coordinateur de la lutte contre le terrorisme, voir <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>

post-Lisbonne, la nécessité d'aborder la lutte contre le terrorisme grâce à l'ensemble des instruments disponibles.

Les dirigeants européens perçoivent de plus en plus la nécessité de renforcer la dimension PESD de la lutte contre le terrorisme initiée depuis le sommet de Séville de juin 2002⁵³². Le rapport du Conseil de juin 2004 sur l'état d'avancement de la lutte contre le terrorisme⁵³³ demande au CoPS d'établir un cadre conceptuel permettant d'identifier les apports de la PESC et de la PESD à la lutte contre le terrorisme⁵³⁴. Adopté par le Conseil en novembre 2004⁵³⁵, ce document expose les principes sur lesquels doit se fonder l'action de la PESD, ainsi que les instruments et ressources, aussi bien civils que militaires, qui contribuent de façon directe ou viennent appuyer les instruments communautaires de lutte contre le terrorisme.

Quatre domaines d'action en matière de lutte contre la menace terroriste sont ainsi identifiés dans le cadre de la PESD : la prévention, la protection, la gestion de la réponse aux attaques terroristes et l'assistance fournie aux Etats tiers⁵³⁶. Ces mesures apparaissent comme fondamentales afin que l'UE puisse adresser de façon efficace les causes profondes du terrorisme. Dans le prolongement de ces mesures et afin de rationaliser les avancées effectuées jusqu'ici, le Conseil européen adopte le 15 décembre 2005 une stratégie européenne visant à lutter spécifiquement contre le terrorisme⁵³⁷. Un Plan d'action pour la mise en œuvre de cette stratégie est adopté le 13 février 2006 afin d'envisager les actions concrètes à effectuer⁵³⁸.

La lutte contre le financement du terrorisme constitue également un élément prioritaire que l'UE entend inclure dans le cadre de ses actions anti-terroristes. C'est ainsi que

⁵³² *Conclusions de la présidence*, D/02/13, *op. cit.*, Annexe V « Projet de déclaration du Conseil européen sur la contribution de la PESC, y compris la PESD, à la lutte contre le terrorisme ».

⁵³³ *Report to the European Council on the implementation of the Declaration on combatting terrorism*, note du Conseil de l'UE, Doc. n° 10585/04, Bruxelles, 15 juin 2004.

⁵³⁴ *Draft Conceptual Framework on the ESDP dimension of the fight against Terrorism*, COPS, Doc. n° 13234/4/04 REV 4, Bruxelles, 3 novembre 2004.

⁵³⁵ *Projet de rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Bruxelles (16 et 17 décembre 2004) concernant la PESD*, note du COPS au COREPER/Conseil, Doc. 15547/04, Bruxelles, 13 décembre 2004, Annexe V « Cadre conceptuel relatif à la dimension PESD qui a trait à la lutte contre le terrorisme ».

⁵³⁶ *Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 décembre 2004*, note de transmission de la présidence aux délégations, Doc. n° 16238/1/04 REV 1, Bruxelles, 1er février 2005. Voir également *Projet de rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Bruxelles (16 et 17 décembre 2004)*, Doc. 15547/04, *op. cit.*, pp. 69-70.

⁵³⁷ *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Note Item "I" de la présidence et du coordinateur pour la lutte contre le terrorisme au COREPER/Conseil, Doc. n° 14469/3/05 REV 3, Bruxelles, 30 novembre 2005.

⁵³⁸ *EU Action Plan on combating terrorism*, note de la présidence et du coordinateur pour la lutte contre le terrorisme, Doc. n° 5771/1/06 REV 1, Bruxelles, 13 février 2006.

l'UE procède régulièrement à la mise à jour de la position commune adoptée à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, visant à mettre en œuvre des mesures complémentaires de lutte contre le terrorisme. Cette position commune établit une liste de personnes et d'entités auxquelles des mesures de gel de fonds sont appliquées du fait de leur implication dans des actes de terrorisme⁵³⁹. De même, une « stratégie de lutte contre le financement du terrorisme » est adoptée par le Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004 sur proposition conjointe du SG/HR et de la Commission⁵⁴⁰. Ce document est réactualisé en 2008⁵⁴¹ et fait régulièrement l'objet de rapports conjoints du coordinateur et de la Commission sur sa mise en œuvre⁵⁴². Dans son dernier rapport en date du 30 juillet 2014, le coordinateur affirme qu'une grande partie des mesures sont déjà opérationnelles et encourage à mettre en œuvre celles qui ne le sont pas.

La PESD, pilier de l'action de l'UE concernant la lutte contre le terrorisme ?

Plus spécifiquement, les conclusions du sommet européen de décembre 2004 insistent sur la nécessité de prendre en compte la dimension « terrorisme » dans le cadre de l'approche intégrée de la gestion des crises en vue d'endiguer les conflits régionaux. A cet égard, le domaine du renforcement de l'Etat de droit constitue un exemple significatif de la contribution potentielle de la PESD à la lutte contre le terrorisme et à la promotion de la paix et de la stabilité internationales.

La présidence de l'UE fait déjà état en juin 2003 de la nécessité de faire de la PESD un pilier de l'approche multidimensionnelle européenne de la lutte contre le terrorisme⁵⁴³. A ce titre, l'accent est mis sur le renforcement de l'interopérabilité entre les

⁵³⁹ *Position commune du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 344, Bruxelles, 28 décembre 2001.

⁵⁴⁰ *Lutte contre le financement du terrorisme*, note du SG/GR et Commission au Conseil européen, Doc. n° 16089/04, Bruxelles, 14 décembre 2004.

⁵⁴¹ *Stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme*, note du coordinateur de la lutte contre le terrorisme au COREPER/Conseil, Doc. n° 11778/1/08 REV 1, Bruxelles, 17 juillet 2008.

⁵⁴² Voir notamment *Rapport relatif à la mise en œuvre de la stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme*, note du coordinateur de la lutte contre le terrorisme au COREPER, Doc. n° 15062/11, Bruxelles, 17 octobre 2011 ; *Rapport relatif à la mise en œuvre de la stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme*, note du coordinateur de la lutte contre le terrorisme au COREPER/Conseil, Doc. n° 12243/14, Bruxelles, 30 juillet 2014.

⁵⁴³ *Projet de rapport de la présidence au Conseil européen sur l'action extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme (y compris PESC/PESD)*, note de la présidence aux délégations, Doc. n° 10323/2/03 REV 2, Bruxelles, 12 juin 2003.

actions civiles et militaires, considérée comme un élément fondamental de l'approche de la PESD face au terrorisme. En décembre 2004, le Conseil européen réitère la nécessité d'inclure tous les moyens à disposition de l'UE afin d'œuvrer contre cette menace persistante, en référence à une « approche globale et intégrée »⁵⁴⁴.

De plus, afin d'améliorer l'efficacité de cette approche, le CoPS prévoit l'organisation de séminaires avec la participation de représentants et d'experts mandatés par des organisations ou Etats partenaires⁵⁴⁵. La coopération internationale est en effet un élément nécessaire pour la rationalisation des actions de lutte contre le terrorisme. Si ces actions constituent un élément clé identifié par la SES afin de faire face aux crises contemporaines, elles représentent également une préoccupation majeure pour l'ONU, l'OTAN et d'autres organisations internationales. Ainsi, l'adoption de mesures anti-terroristes par l'UE doit se faire en cohérence avec les actions entreprises par d'autres organisations internationales. Cela est d'autant plus nécessaire que les Etats membres de l'UE sont également membres de l'ONU et d'autres entités multilatérales qui se sont saisies du sujet, appelant ainsi à renforcer la cohérence de leurs actions.

Les avancées les plus conséquentes en matière de lutte contre le terrorisme s'effectuent majoritairement dans le cadre des aspects communautaires et JAI de l'action extérieure de l'UE. En effet, bien que la SES identifie le terrorisme comme une menace importante pour les intérêts européens, la PESD ne contribue qu'à la marge à la lutte contre sa propagation. Néanmoins, la diversification des attaques terroristes ainsi que la nature de plus en plus transfrontière et transectorielle du terrorisme rend nécessaire une coordination entre les aspects internes et externes de l'action de l'UE.

L'intensification de la lutte contre le terrorisme depuis 2010 avec le phénomène des « combattants étrangers » et leur retour dans leur pays d'origine relève essentiellement du domaine de la JAI. Le coordinateur pour la lutte contre le terrorisme traite à ce titre tout particulièrement de la lutte contre le flux de combattants terroristes étrangers se rendant en Syrie ou en Iraq. Ce phénomène nouveau concerne des combattants issus du monde entier, rejoignant des organisations extrémistes telle l'EILL sur le terrain des conflits afin de combattre à leurs côtés. Afin d'essayer d'endiguer ce fléau, le coordinateur présente régulièrement des rapports au Conseil, proposant diverses mesures afin d'aider les Etats à

⁵⁴⁴ *Conclusions de la présidence*, Doc. n° 16238/1/04 REV 1, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁴⁵ La tenue de ces séminaires est prévue avant mars 2005. L'ONU, l'OTAN ainsi que les Etats-Unis sont cités comme des partenaires clés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

prévenir cet enrôlement, mais aussi à gérer le retour des combattants dans leur pays d'origine⁵⁴⁶. La dimension concernant leur retour sur le territoire de l'UE relève essentiellement de la responsabilité des Etats membres, l'UE n'intervenant qu'en soutien.

Cela se confirme du fait que la PESD donne initialement la priorité au développement des capacités militaires et civiles de la gestion des crises, la lutte contre le terrorisme y étant intégrée en tant que variable et non comme une constante de la PESD. Il apparaît donc clairement que l'échelon communautaire et la dimension JAI constituent les cadres privilégiés du développement de mesures visant à endiguer le terrorisme. La PESD demeure principalement centrée sur le développement de sa politique de gestion des crises. Ce n'est qu'avec la montée en puissance du groupe terroriste autoproclamé « Etat islamique en Iraq et au Levant » (EIIL)⁵⁴⁷ en 2013 que les dirigeants européens saisissent la nécessité de renforcer activement la coordination de ses actions en matière de lutte contre le terroriste.

La série d'attentats terroristes perpétrés à Paris en janvier 2015 confirme les liens inextricables existant entre la PESD et la JAI dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. En effet, si ces combattants constituent une menace pour la sécurité de l'UE à leur retour sur le territoire de l'UE, ils en constituent également une lorsqu'ils se trouvent sur des théâtres d'intervention dans lesquels l'UE est déployée. La PESD est directement confrontée aux combattants étrangers qui sont « formés » dans les régions en crise telles la Syrie et l'Iraq. Dès lors, les efforts réalisés par l'UE afin de lutter contre le terrorisme doivent nécessairement prendre en compte tous les aspects extérieurs de l'action de l'UE et intervenir autant que possible de façon préventive.

Afin de faire face à ce phénomène transsectoriel, les ministres européens de la justice et de l'intérieur réunis informellement le 29 janvier 2015 à Bruxelles, appellent à accélérer la mise en œuvre des propositions adoptées par le Conseil en juin 2013. L'objectif premier consiste à soutenir les efforts des Etats européens dans la lutte contre l'enrôlement des combattants. Les ministres ont en particulier pris en compte la nécessité de développer une action conjointe aux niveaux interne et externe, incluant la PESD. A ce titre, ils approuvent les conclusions adoptées par le Conseil des affaires étrangères du 19 janvier 2015. Celles-ci sont centrées sur les modalités selon lesquelles la PESD pourrait compléter la

⁵⁴⁶ La lutte contre le terrorisme constitue essentiellement une responsabilité qui incombe aux Etats membres. L'UE ne joue qu'un rôle de soutien du fait de la nature transectorielle et transfrontière de la menace.

⁵⁴⁷ Créé en octobre 2006, l'EIIL est initialement dénommé « Etat islamique d'Iraq ». Il s'agit d'une organisation armée djihadiste.

stratégie européenne de la lutte contre le terrorisme. Lors de sa réunion le 9 février 2015, le Conseil dans sa formation « affaires étrangères » appelle à accélérer la mise en œuvre de la stratégie de l'UE concernant la lutte contre le terrorisme et les combattants étrangers axée sur la Syrie et l'Iraq adoptée le 20 octobre 2014⁵⁴⁸. Il insiste également sur le renforcement des partenariats avec des Etats tiers, sur la coopération internationale ainsi que sur le renforcement des capacités – notamment de la PESD – afin de lutter efficacement contre le terrorisme⁵⁴⁹.

A ce titre, dans la perspective d'une approche globale du problème, l'ensemble des moyens à la disposition de l'UE doit être mis en œuvre afin de lutter contre le terrorisme. Les instruments et structures de la PESD doivent refléter cette préoccupation majeure. Toutefois, bien qu'identifié en 2003 par la SES comme une menace majeure de notre temps, le terrorisme apparaît aujourd'hui encore comme un fléau nouveau qui menace au plus profond la sécurité de l'UE. Trop préoccupée par le développement de ses instruments et structures de gestion des crises, l'UE se retrouve en 2015 dans une situation fragile face à un risque qui croît de manière exponentielle.

Or, ce risque, reconnu déjà comme majeur suite aux premières attaques terroristes du siècle en septembre 2001, ne fait pas l'objet d'une attention suffisante. La guerre préventive de 2003 conduite en Iraq par les Etats-Unis d'Amérique afin de renverser le Parti Baas ne produit pas les effets escomptés sur le long terme. Suite au Printemps arabe qui débute en décembre 2010 dans de nombreux Etats de la région, l'EIIL s'en trouve renforcé. Dès le retrait des forces américaines d'Iraq en 2011, il poursuit ses attaques, occupe une partie du territoire iraquien dès fin 2013 et s'engage également dans la guerre civile syrienne à partir de l'été 2014. La montée en puissance de cette organisation terroriste provoque la réaction des Etats-Unis d'Amérique qui interviennent à nouveau en Iraq dès août 2014.

L'UE est cependant la grande absente de l'équation. D'une part, la dimension civile de sa politique de gestion des crises n'est désormais que de faible utilité face à la

⁵⁴⁸ *Grandes lignes de la stratégie de lutte contre le terrorisme en ce qui concerne la Syrie et l'Iraq, notamment dans le cadre de la problématique des combattants étrangers*, note du Secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 5369/15, Bruxelles, 16 janvier 2015. Le cadre limité de ce travail de recherche ne permet pas d'analyser cette stratégie régionale en détail. L'accent est tout particulièrement mis sur la lutte contre le groupe terroriste autoproclamé « Etat islamique en Iraq et au Levant » (EIIL).

⁵⁴⁹ *Conclusions du Conseil des affaires étrangères relatives à la lutte contre le terrorisme*, Conseil de l'UE, formation Affaires étrangères et relations internationales, Communiqué de presse, 699/15, Bruxelles, 9 février 2015, disponible sur <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/02/150209-council-conclusions-counter-terrorism/> (consulté le 14 février 2015).

violence de la situation. Or, l'UE aurait justement pu aider à endiguer la montée du radicalisme en Iraq à travers sa mission de renforcement de l'Etat de droit lancée à l'été 2005 jusqu'en 2013 (EUJUST LEX-Iraq). Toutefois, l'absence de préparation adéquate afin de lutter contre la montée du radicalisme religieux au sein des structures étatiques, couplée à la faible envergure de la mission, condamnent la mission à un rôle très secondaire dans le redressement de l'Etat (voir *infra*). En effet, tandis que la mission se focalise exclusivement sur les transformations institutionnelles, elle ne parvient pas à endiguer la crise confessionnelle qui constitue la racine du problème dans la région. L'UE aurait dû mettre l'accent sur la réconciliation nationale en encourageant les autorités irakiennes à adopter des mesures politiques n'excluant aucune faction de la population. De même, la dimension militaire de la PESD ne dispose pas des instruments adéquats pour faire face à ce type de situation de crise violente, l'UE demeurant dans une large mesure spectatrice de la situation.

Or, l'EILL constitue aujourd'hui, avec le groupe Boko Haram du nord-est du Nigéria, le mouvement radical djihadiste le plus violent au monde. Les actions perpétrées par ces organisations terroristes ont des répercussions sur les intérêts stratégiques de l'UE. Conscients de cette situation, les dirigeants européens appellent à la mise en œuvre, au cours du premier semestre 2015, de la stratégie européenne concernant la lutte contre le terrorisme et les combattants étrangers en Iraq et en Syrie adoptée le 20 octobre 2014⁵⁵⁰. Cette stratégie vise un double objectif : rétablir les conditions pour une stabilité politique dans la région et réduire les risques pour les intérêts européens induits par la montée du terrorisme, en éliminant l'idéologie violente de l'EILL⁵⁵¹. A ce titre, la lutte contre le financement du terrorisme et le recrutement de l'EILL, constituent deux points clés de la stratégie européenne.

Remarques conclusives

Depuis son avènement jusqu'en 2005, la dimension civile de la PESD suit un cheminement tortueux. Développée au gré des sommets européens et des priorités des présidences successives de l'UE, la GCC souffre en effet d'un manque de direction politico-stratégique. Fruit d'une longue et incertaine gestation politique, ce concept novateur de la

⁵⁵⁰ *Grandes lignes de la stratégie de lutte contre le terrorisme en ce qui concerne la Syrie et l'Iraq, notamment dans le cadre de la problématique des combattants étrangers*, Doc. n° 5369/15, *op. cit.*

⁵⁵¹ *Ibid.*, pp. 1-2. Plusieurs actions sont identifiées comme prioritaires afin d'y parvenir : contenir le phénomène d'enrôlement de nouvelles recrues ; encourager la réconciliation sociale en prenant en compte les besoins des minorités ; soutenir l'opposition modérée

gestion des crises reflète l'ambition de l'UE de jouer un rôle majeur au sein de l'architecture sécuritaire mondiale. Opérationnalisée alors même que les travaux capacitaires et de planification stratégique sont encore en plein chantier, la dimension civile de la PESD traduit la volonté des dirigeants européens de la confronter rapidement à la réalité du terrain.

Toutefois, celle-là doit simultanément faire face à la nécessité de trouver sa place au sein de l'action extérieure de l'UE. En effet, l'émergence de nouvelles menaces, dont le terrorisme en premier chef, ainsi que l'absence de mention faite au sein de la SES de sa contribution en faveur du maintien de la paix et de la sécurité internationale handicapent son optimisation.

Dans ce contexte et à ce moment précis, la GCC constitue aussi bien une opportunité qu'un défi pour l'UE. Bien que progressivement perçue comme un élément de plus en plus central pour la gestion des crises, elle nécessite néanmoins la mise en place d'un cadre stratégique dédié afin de structurer ses développements. Il s'agit, d'une part, de le faire correspondre aux développements capacitaires militaires parallèlement entrepris dans le cadre de la PESD et, d'autre part, de procéder à sa rationalisation afin d'en systématiser les développements.

SECTION II. LA PHASE DE MATURATION DE LA DIMENSION CIVILE DE LA GESTION DES CRISES

L'OGC 2008⁵⁵² adopté lors du Conseil européen de décembre 2004⁵⁵³, représente une avancée déterminante pour la GCC. A travers la production d'un texte qui revêt une nature presque « doctrinale », l'UE ambitionne enfin de structurer le développement de ses capacités civiles de gestion des crises. En effet, jusqu'alors, du fait de la priorité accordée aux moyens traditionnels militaires de la résolution des crises, les aspects civils connaissent un développement irrégulier, voire erratique. C'est essentiellement grâce à la volonté affichée de certains Etats de singulariser leur contribution à la construction de la PESD, que des progrès majeurs en matière civile sont accomplis. Il convient désormais de rationaliser ces progrès, en instillant au processus de développement des capacités et instruments civils de la gestion des crises, l'impulsion nécessaire qui manque afin de faire de la dimension civile de la PESD le fer de lance de l'action extérieure de l'UE.

L'OGC 2008 puis l'OGC 2010 adopté en novembre 2007, constituent la première étape de ce processus de rationalisation visant à favoriser la mise en place d'un développement structuré de la dimension civile de la PESD. En marge de ce processus, les présidences successives de l'UE continuent de renforcer, grâce à des initiatives *ad hoc*, la politique de GCC, traduisant ainsi la volonté de faire du domaine civil un élément moteur de la PESD. L'élargissement du champ d'action de la PESD en Afrique, en Asie, dans le Caucase et au Moyen-Orient, permet aux présidences successives de l'UE d'optimiser les développements accomplis à la lumière des premiers retours d'expérience des missions civiles.

La deuxième étape de ce processus de rationalisation continue avec l'adoption du traité de Lisbonne. Grâce à une réorganisation des acteurs, structures et organes impliqués dans la PESC/PESD, l'UE vise à agencer de façon plus structurée sa politique de GCC. Cette nouvelle architecture institutionnelle s'accompagne de la mise en place du concept d'« approche globale » qui, en liant sécurité et développement, vise à promouvoir une utilisation combinée de l'ensemble des outils disponibles. Au sein de ce nouveau concept, la

⁵⁵² *Objectif global civil pour 2008*, Doc. n° 15863/04, *op. cit.*

⁵⁵³ *Conclusions de la présidence*, Doc. n° 16238/1/04 REV 1, *op. cit.*

dimension civile de la PSDC (ex-PESD) est identifiée comme un élément clé de l'action extérieure de l'UE.

§1 : L'OGC 2008, un processus de planification stratégique des capacités civiles

Ce document stratégique débute par une synthèse des préoccupations et ambitions européennes déjà contenues dans le Plan d'action et précisées dans la Conférence d'engagement de novembre 2004. Trois aspects ont une importance prioritaire : la planification capacitaire avec la mise en place de *scenarii* illustratifs, le développement de nouveaux concepts, structures et capacités (voir *infra*), ainsi que le recrutement et la formation du personnel civil. Ces trois éléments font l'objet d'un intérêt tout particulier pour les développements entrepris par l'UE en matière de gestion des crises.

L'UE insiste également sur la nécessité d'améliorer sa capacité de réaction rapide⁵⁵⁴, ainsi que la coordination entre les actions communautaires et les instruments PESD d'une part et entre les instruments civils et militaires d'autre part⁵⁵⁵, afin d'être en mesure de conduire simultanément plusieurs missions civiles⁵⁵⁶. La thématique de la coordination demeure un élément constant de la démarche européenne en vue d'une efficacité accrue de son action de gestion des crises, tout comme la nécessité de renforcer le processus de planification capacitaire, ainsi que les formations du personnel déployé en mission.

⁵⁵⁴ L'UE se fixe comme objectif de réduire la prise de décision de lancer une mission à cinq jours suite à l'approbation par le Conseil du concept de gestion de la crise.

⁵⁵⁵ La coordination civilo-militaire demeure un aspect important de la gestion des crises afin d'assurer la cohérence de l'action européenne. La cellule civilo-militaire, le concept de planification global ainsi que la Capacité civile de planification et de conduite (CCPC) en sont des exemples (voir *infra*).

⁵⁵⁶ *Objectif global civil pour 2008*, Doc. n° 15863/04, *op. cit.*, « I – L'objectif global civil : ambitions et missions ».

A. Du développement des outils civils de la gestion des crises au test empirique

1. La rationalisation de la dimension civile de la gestion des crises

Avec l'adoption de l'OGC 2008, l'UE procède enfin à la mise en place d'une approche rationalisée et systématique pour le développement d'instruments et outils civils de la gestion des crises. Un échéancier précis est établi afin de responsabiliser les Etats membres dans leur engagement à fournir du personnel, tandis qu'est adopté un programme détaillé des avancées à réaliser. Les initiatives, travaux, ateliers, séminaires et innovations en matière de GCC s'inscrivent désormais dans le prolongement de ce processus de renforcement de la PESD sur un rythme semestriel correspondant à la rotation de la présidence de l'UE. Tel que présenté, l'OGC 2008 vise à faire de la GCC un élément moteur de la PESD.

La mise en place d'un calendrier précis

« Afin d'accomplir les tâches et d'être à la hauteur des ambitions qu'elle s'est elle-même fixées [...] »⁵⁵⁷, l'UE développe une approche méthodique en quatre étapes pour le développement des capacités civiles nécessaires⁵⁵⁸. L'UE s'engage en premier lieu à définir d'ici avril 2005 des hypothèses de planification stratégique⁵⁵⁹ et à élaborer des *scenarii* illustratifs d'engagement opérationnel⁵⁶⁰ afin essentiellement d'anticiper les besoins futurs de la PESD. Elle prévoit dans un deuxième temps, pour une échéance fixée à juillet 2005,

⁵⁵⁷ *Ibid.*, « II – Processus et travaux futurs », point 9.

⁵⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁵⁹ Facteurs géographiques, portée de l'effort envisagé, opérations simultanées, interopérabilité et capacité de durer. Voir notamment : *Draft Strategic Planning Assumptions - Civilian Headline Goal 2008*, note du Secrétariat général du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 13500/05 (déclassifié le 15 juillet 2009, Doc. n° 13500/1/05 REV 1), Bruxelles, 19 octobre 2005.

⁵⁶⁰ Il s'agit là de créer des situations hypothétiques de crise dans un Etat fictif afin de prévoir le déploiement (lui aussi fictif) d'une mission européenne de gestion des crises, permettant ainsi d'anticiper les besoins futurs de la PESD. Ces *scenarii* illustratifs visent à couvrir toutes les éventualités de crise nécessitant une intervention : prévention des conflits (missions de surveillance et d'observation, soutien aux RSUE) ; reconstruction et stabilisation (missions de substitution) ; soutien aux opérations humanitaires ; renforcement des institutions. Voir à cet égard : *Focused Civilian options*, note du CIVCOM au CoPS, Doc. n° 10353/05 (déclassifié le 16 juillet 2009, Doc. n° 10353/1/05 REV 1), Bruxelles, 22 juin 2005.

d'élaborer une liste des besoins capacitaires civils⁵⁶¹ en se fondant sur les *scenarii* précédents. La troisième étape consiste à évaluer les contributions nationales aux moyens civils de la PESD⁵⁶² au regard des besoins exprimés, ainsi qu'à identifier les insuffisances en matière capacitaire pour la fin 2005⁵⁶³. Enfin, la dernière étape implique la mise en place d'un suivi régulier des évolutions de l'OGC 2008 – sous la forme de rapports annuels – en tenant notamment compte des avis des experts des organisations internationales telles l'ONU ou l'OSCE. A ce titre, le renforcement des relations avec ces partenaires stratégiques constitue un élément fondamental afin de permettre à l'UE de s'imposer en tant qu'acteur majeur dans le domaine sécuritaire.

La logique méthodique avec laquelle ce document est élaboré met en lumière la volonté européenne de rattraper l'écart qui s'est creusé entre le développement des capacités civiles et militaires. L'OGC 2008 constitue une étape décisive afin de permettre l'essor de la dimension civile de la gestion des crises dans la continuité de la logique de l'adoption de la SES. Les thématiques du multilatéralisme et de la coopération civilo-militaire, la coordination entre actions PESD et activités communautaires et l'identification des lacunes capacitaires sont autant d'éléments importants pour une mise en œuvre réussie du processus de l'OGC 2008.

L'OGC est ainsi initié selon un calendrier strict. Au cours du premier semestre 2005 sous présidence luxembourgeoise de l'UE, les instruments et outils de la GCC sont étoffés, notamment en matière de formation du personnel civil. Au cours du second semestre 2005, la présidence britannique de l'UE met l'accent sur le renforcement de la capacité de planification de l'UE, sur la coordination civilo-militaire ainsi que sur le volet formation du personnel impliqué dans la gestion des crises. Ce programme de travail ambitieux s'inscrit sur le long terme et requiert des prochaines présidences de l'UE – l'Autriche et la Finlande pour

⁵⁶¹ Cela concerne les besoins capacitaires en termes de personnel, de matériel, de logistique et de planification, ainsi que les besoins en matière de commandement et de contrôle. L'objectif fait également référence à la possibilité de mettre en place des équipes civiles d'intervention rapide.

⁵⁶² Le COPS et le CIVCOM sont chargés d'examiner ces contributions. Une conférence d'engagement ultérieure permettrait de mettre à niveau les contributions nationales avec les besoins réels de l'UE en matière de gestion des crises.

⁵⁶³ Comme évoqué précédemment, il existe un fossé important entre le personnel civil annoncé par les Etats membres comme étant disponible et déployable et les capacités effectivement disponibles pour un déploiement opérationnel. L'OGC 2008 semble ici prendre en compte ces insuffisances passées et mettre en place un calendrier prévisionnel censé, d'une part, permettre d'atteindre les objectifs fixés en termes capacitaires et, d'autre part, prendre en compte les possibles insuffisances futures en la matière : il apparaît en effet particulièrement difficile d'arriver à concilier ces avancées de façon simultanée dans vingt-cinq Etats, de taille géographique, démographique et économique différentes, chacun d'eux disposant, par ailleurs, de priorités potentiellement différentes.

l'année 2006 – de poursuivre les efforts de manière soutenue. Les présidences futures doivent axer leurs efforts sur les trois éléments prioritaires identifiés par l'OGC 2008 : la planification capacitaire, la création de nouvelles structures et la formation du personnel civil.

La priorité du Conseil est de mettre en marche le processus de planification stratégique des capacités civiles européennes établi dans l'OGC 2008⁵⁶⁴. La tenue de plusieurs ateliers d'experts au cours du premier semestre 2005 permet d'élaborer quatre hypothèses stratégiques de planification (*supra*)⁵⁶⁵ : la prévention des conflits ; la reconstruction et la stabilisation ; le soutien aux opérations humanitaires ; le renforcement des institutions. Ces quatre hypothèses visent à couvrir l'ensemble des actions pouvant être conduites dans le cadre des domaines d'intervention identifiés à Feira. Telles que présentées, ces hypothèses permettent d'envisager une approche transectorielle des interventions de l'UE. Ainsi, une action de reconstruction et de stabilisation ne serait pas limitée à une intervention policière ou de renforcement de l'Etat de droit, mais pourrait soutenir les deux composantes afin d'avoir un impact optimal sur le redressement de l'Etat failli et de la société qu'il représente.

Sur la base de cette première étape qui s'achève comme prévu en avril 2005, l'UE doit dans un second temps identifier les lacunes afin, dans un troisième temps, de déterminer ses besoins capacitaires précis. L'UE prévoit de faire correspondre ce processus avec les travaux réalisés par l'EMUE dans le cadre de l'objectif global militaire 2010⁵⁶⁶ afin d'assurer une cohérence dans leur développement respectif.

Capacité de réaction rapide, renforcement de la chaîne institutionnelle PESD et formation du personnel civil

En accord avec le processus établi par l'OGC 2008, le Conseil se penche également sur la nécessité de constituer des ressources multifonctionnelles pour la GCC sous

⁵⁶⁴ *Civilian Headline Goal 2008 - Proposals by the Council Secretariat on the management of the process during 2005*, note du Secrétariat général du Conseil au COPS, Doc. n° 5761/05, Bruxelles, 26 janvier 2005.

⁵⁶⁵ Voir notamment : *Workshop I "Key Planning Assumptions and Illustrative Scenarios" (17-18 février 2005)*, Rapport du Secrétariat du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 6629/05 EXT 1 (déclassifié le 4 juin 2007), Bruxelles, 22 février 2005 ; *Report on the follow-up workshop on "Strategic Planning Assumptions and Illustrative Scenarios" (10-11 mars 2005)*, note du Secrétariat général du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 7643/05 (déclassifié le 19 août 2009, Doc. n° 7643/1/05 REV 1), Bruxelles, 24 mars 2005 ; *Report on the workshop on "Focussed Civilian Options" (28-29 avril 2005)*, Rapport du Secrétariat du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 9769/05 EXT 1 (déclassifié le 4 juin 2007), Bruxelles, 3 juin 2005.

⁵⁶⁶ *Rapport de la Présidence concernant la PESD*, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 10032/05, Bruxelles, 13 juin 2005, point 30.

une forme intégrée, avec notamment la création d'équipes d'intervention civile (EIC)⁵⁶⁷. Ce dispositif consiste en une équipe d'experts⁵⁶⁸ rapidement déployable sur le terrain afin de procéder à l'évaluation précoce d'une situation de crise. L'objectif de ces équipes est d'élaborer un concept de gestion de crise⁵⁶⁹ avant l'adoption d'une action commune par le Conseil, d'appuyer la phase préparatoire d'une mission civile ou encore soutenir de manière *ad hoc* un RSUE⁵⁷⁰.

L'idée est d'améliorer la capacité de réaction rapide de l'UE en permettant un déploiement de ces experts en cinq jours et pour une période de trente jours sur demande du SG/HR, du CoPS ou du Conseil. Leur rôle consiste à intervenir dans la phase initiale d'une crise afin de faciliter la transition vers la mission civile qui doit suivre. Des ateliers et séminaires réunissant les experts des différents Etats membres sont organisés à Stockholm les 14 et 15 avril 2005 afin de préciser les modalités relatives à leur déploiement rapide⁵⁷¹. Afin d'assurer la logique d'ensemble de l'action extérieure de l'UE, la conception de ce dispositif ainsi que des procédés de sa mise en œuvre⁵⁷² – incluant un calendrier indicatif des étapes – font l'objet d'une consultation approfondie avec la Commission. Il s'agit de prévoir et de garantir une coordination entre l'action commune du Conseil et le lancement éventuel d'une activité ou d'un programme communautaire. La création de ces équipes d'experts répond donc à la volonté européenne d'améliorer l'efficacité et la cohérence de ses missions civiles.

La mise en place d'une phase de « pré-déploiement » permet à l'UE d'éviter de précipiter le lancement d'une mission civile, en établissant un concept de planification et de déploiement opérationnel adapté à la situation de crise. Ce dispositif constitue une avancée importante pour la GCC et fait régulièrement l'objet d'améliorations au fil des années, à la lumière des retours d'expérience du terrain. Pendant cette même période, un concept de

⁵⁶⁷ Document élaboré par le Secrétariat général : *Ressources multifonctionnelles pour la gestion civile des crises sous une forme intégrée - Equipes d'intervention civile*, note du CIVCOM au COPS, Doc. n° 10462/05, Bruxelles, 23 juin 2005.

⁵⁶⁸ Les experts proviennent des Etats membres. Des experts de la Commission européenne sont également invités à participer à cette capacité de réaction rapide afin que la cohérence de l'action extérieure de l'UE soit assurée.

⁵⁶⁹ Le concept de gestion des crises est le document adopté par le Conseil qui permet de mettre en place le cadre dans lequel la mission prévue va se dérouler. Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, c'est la Direction de la planification et de la gestion des crises (CMPD) qui est en charge de l'établir et de le soumettre au Conseil pour approbation.

⁵⁷⁰ Document élaboré par le Secrétariat général : *Ressources multifonctionnelles pour la gestion civile des crises sous une forme intégrée - Equipes d'intervention civile*, Doc. n° 10462/05, *op. cit.*

⁵⁷¹ *Report on the Workshop on "Modalities for Rapid Deployment and Civilian Response Teams"*, note du Secrétariat général du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 8665/05, Bruxelles, 3 mai 2005.

⁵⁷² *Towards CRT implementation*, note du Secrétariat du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 12825/05, Bruxelles, 3 octobre 2005 ; *CRT Generic Terms of Reference*, note du CIVCOM au CoPS, Doc. n° 15406/05, Bruxelles, 05 décembre 2005.

déploiement rapide d'éléments de police comprenant les unités de police intégrées (UPI) et les unités de police constituée (UPC) est également élaboré.

Lors du premier semestre 2005, est créée la Cellule civilo-militaire (CivMilCell). Conceptualisée lors du Conseil européen de décembre 2003 puis créée en mai 2005, elle n'est déclarée opérationnelle qu'à la mi-2006. Elle est placée sous l'autorité du directeur de l'EMUE et joue un rôle de liaison et de coordination entre les organes militaires et civils de l'UE, dans le cadre de la gestion des crises *stricto sensu* et de la prévention des conflits⁵⁷³. A défaut de la création d'un véritable Quartier général européen⁵⁷⁴ dédié à la coordination civilo-militaire, cette cellule permet d'assurer une coordination minimale lorsque des instruments civils sont déployés aux côtés de capacités militaires lors d'une crise. Elle joue également, à la marge, un rôle dans la chaîne de commandement pour la planification des opérations et des missions de gestion des crises. Cette cellule, bien qu'initialement peu mise en valeur, traduit l'importance accordée progressivement par l'UE à la mise en place d'une coordination effective entre toutes les dimensions de la PESD. Cette préoccupation constitue, au fur et à mesure du développement des aspects civils de la gestion des crises, un élément fondamental permettant de favoriser la cohérence de l'action européenne.

L'UE poursuit l'élargissement de sa panoplie d'instruments, ce qui lui permet également d'améliorer la cohérence de son action et partant, son image d'acteur crédible dans le domaine sécuritaire. Ainsi, le rôle des RSUE est renforcé⁵⁷⁵, la prévention des conflits consolidée et la protection des droits de l'homme dans le domaine de la PESC promue⁵⁷⁶. De même, dans le cadre du renforcement du « multilatéralisme efficace » et dans l'optique de réaliser les objectifs définis au sein de la PESC, des principes de base concernant le recours à des mesures restrictives – sanctions économiques, embargos – sont adoptés⁵⁷⁷.

⁵⁷³ *European Defence NATO/EU Consultation, Planning and Operations (Déclassification partielle)*, note du Secrétariat du Conseil aux délégations des Etats membres, Doc. n° 13990/04 EXT 1, Bruxelles, 28 janvier 2005.

⁵⁷⁴ La création d'un quartier général européen, bien qu'indispensable pour améliorer la coordination dans le cadre des opérations de gestion des crises, est freinée par le Royaume-Uni. Celui-ci considère en effet que cela mettrait en danger la coopération transatlantique en dupliquant le SHAPE.

⁵⁷⁵ *Rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, y compris leurs implications financières pour le budget général des Communautés européennes (point 40 (section H) de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999)*, Secrétariat du Conseil, Doc. n° 7961/05, Bruxelles, 15 avril 2005, p. 30.

⁵⁷⁶ *Projet de conclusions du Conseil sur la mise en oeuvre de la politique de l'UE en matière de droits de l'homme*, COREPER, Doc. n° 15817/3/04 REV 3, Bruxelles, 20 décembre 2004.

⁵⁷⁷ *Lignes directrices concernant la mise en oeuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE*, Secrétariat général, Doc. n° 15579/03, Bruxelles, 3 décembre 2003.

Au cours du premier semestre de l'année 2005, l'accent est mis sur le volet « formation » suite aux recommandations effectuées par la présidence italienne de l'UE du second semestre 2003. Une série d'entraînements permet de tester le degré de préparation des experts nationaux détachés, ainsi que de les sensibiliser à la nécessité de coordonner leurs actions sur le terrain avec les experts d'autres organisations. En mai 2004, l'exercice de gestion des crises organisé par la présidence irlandaise (CME 04) n'a permis de tester que la synergie entre les instruments civils et militaires de l'UE⁵⁷⁸, négligeant ainsi la phase de formation des experts. L'exercice conjoint UE-ONU (EST 05) organisé en avril 2005 adopte, lui, une approche plus opérationnelle, en précisant les modalités de relève d'une opération de l'ONU par l'UE⁵⁷⁹.

A peine deux mois plus tard, la gendarmerie française conjointement avec la garde civile espagnole, la police fédérale des frontières allemande et la gendarmerie roumaine organisent, en dehors du cadre de la PESD, un exercice d'entraînement (Periland 05). Ouvert à l'ensemble des Etats membres, cet exercice⁵⁸⁰ vise à tester la réactivité de l'état-major de police projetable que la France s'est engagée à mettre à la disposition de l'UE afin de lui permettre d'assurer le commandement d'une mission de police⁵⁸¹. L'exercice a essentiellement permis de préparer les UPI à être déployées dans le cadre de missions de substitution aux polices locales défaillantes. Afin de faciliter leur déploiement, le CivCom a étoffé la documentation disponible en amendant les standards élaborés par le Secrétariat général du Conseil sur le comportement à adopter par le personnel européen en mission⁵⁸².

Toujours en ce qui concerne le volet « formation », le Conseil donne corps en juillet 2005 au Collège européen de sécurité et de défense (CESD)⁵⁸³, réseau d'instituts, d'universités et d'académies. Son objectif consiste à dispenser des formations de type stratégique et spécialisées au personnel civil et militaire dans le domaine de la PESD, ainsi qu'à diffuser les meilleures pratiques en la matière. A travers ce réseau d'établissements, l'UE ambitionne de diffuser une compréhension commune de la PESD afin de contribuer au

⁵⁷⁸ L'objectif de cet exercice est de garantir une cohérence dans la mise en œuvre des *scenarii* civilo-militaires envisagés par l'UE.

⁵⁷⁹ *Étude d'Exercice UE-ONU (EST 05) des 14 et 15 avril 2005*, Conseil de l'UE, 7816/05 (Presse 79), Bruxelles, 11 avril 2005.

⁵⁸⁰ Cet exercice s'est déroulé du 20 au 30 juin 2013 à Saint-Astier en France.

⁵⁸¹ *Message de Javier SOLANA, Haut Représentant de l'UE pour la PESC à l'occasion de l'exercice "PERILAND 05"*, S/238/05, Bruxelles, 29 juin 2005.

⁵⁸² *CIVCOM advice on Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations*, note du CIVCOM au COPS, Doc. n° 8895/05, Bruxelles, 12 mai 2005.

⁵⁸³ *Action commune 2008/550/PESC du 23 juin 2008 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD) et abrogeant l'action commune 2005/575/PESC du 18 juillet 2005 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD)*, Conseil de l'UE, J.O.U.E n° L 176, Bruxelles, 4 juillet 2008.

renforcement de la culture européenne de la sécurité. L'organisation régulière de cours de haut niveau (experts, spécialistes) et d'orientation (public général) permet de sensibiliser les fonctionnaires évoluant au sein des administrations nationales, aux problématiques de la PESD et ainsi d'évaluer l'impact de son développement à l'échelon national.

2. Des avancées stratégiques nécessaires pour une GCC plus efficace

Le second semestre 2005 est placé sous la responsabilité du Premier ministre britannique. Si cela peut initialement laisser présager un ralentissement du développement de la PESD, les réalisations qui voient le jour suite au sommet informel de Hampton Court du 27 octobre 2005 constituent un tournant important pour la dimension civile de la gestion des crises⁵⁸⁴.

Les premiers éléments d'une coordination civilo-militaire

Au cours de cette période, un concept de planification globale⁵⁸⁵ est élaboré. Initialement identifié en 2003, ce concept s'intègre comme un élément central de la « culture de la coordination » européenne⁵⁸⁶ élaborée par les présidences danoise puis grecque de l'UE : la Coordination civilo-militaire (CCM)⁵⁸⁷. La CCM fait référence à la nécessité pour l'UE de créer à l'échelon politico-stratégique des synergies d'action entre les domaines civil et militaire de la gestion des crises, grâce à une utilisation combinée et cohérente de

⁵⁸⁴ C'est notamment à l'occasion de ce sommet que la France obtient un engagement de la part de la présidence britannique de l'UE d'augmenter les crédits PESC pour la période 2007-2013.

⁵⁸⁵ *Draft EU Concept for Comprehensive Planning*, note du Groupe politico-militaire au COPS, Doc. n° 13983/05, Bruxelles, 3 novembre 2005.

⁵⁸⁶ Voir notamment : *EU Concept for Military Strategic Planning*, note du Secrétariat du Conseil aux délégations, Doc. n° 12046/01 EXT 1 (déclassification partielle le 15 décembre 2009), Bruxelles, 25 septembre 2001 ; *EU crisis management and conflict prevention - Guidelines on fact-finding missions*, note de la Présidence aux délégations, Doc. n° 15461/02, Bruxelles, 10 décembre 2002 ; *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, Doc. n° 11127/03, *op. cit.*.

⁵⁸⁷ *Civil Military Co-ordination (CMCO)*, note des services du Secrétariat de la Commission européenne aux délégations, Doc. n° 14457/03, Bruxelles, 7 novembre 2003.

l'ensemble des outils disponibles – communautaires et PESD – pour la conduite de son action extérieure.

Dans ce cadre, l'objectif du concept de planification globale consiste à fournir un cadre pratique permettant d'assurer une coordination efficace lors des activités de planification entre les différents acteurs européens impliqués dans la gestion des crises, afin de tirer au mieux partie de la variété des instruments disponibles au sein de l'UE. Ce concept répond à la nécessité d'améliorer – dans le cadre d'une approche complète du processus de planification de la gestion des crises – la cohérence de l'action européenne par un travail de coordination.

L'émergence de ce concept renforce la CCM, dont les origines lointaines remontent à la mise en place en 2002 d'une « coopération civilo-militaire » (CIMIC)⁵⁸⁸. La CIMIC fait référence à la nécessité d'optimiser les liens entre le civil et le militaire à un échelon opérationnel – *i.e.* liens limités aux interactions sur le terrain – et non pas stratégique, afin de contribuer plus efficacement à redresser un Etat et à garantir une stabilité durable. Le développement de la CCM s'inscrit également dans la droite lignée de la mise en place en mai 2006 de la CivMilCell, dont l'objectif consiste à renforcer l'approche multidimensionnelle de l'UE pour la gestion des crises.

Un séminaire organisé en octobre 2005 sur la coordination civilo-militaire et rassemblant des représentants de l'ONU, de l'OTAN et d'ONG, confirme le fort engagement européen à améliorer les interactions entre ses instruments civils et militaires de la gestion des crises. L'UE s'efforce ainsi d'améliorer la synergie civilo-militaire dans ses actions en s'appuyant notamment sur l'échange d'informations dans le cadre d'opérations et de missions de gestion des crises⁵⁸⁹. Toutefois, l'absence de procédures spécifiques permettant de formaliser les interactions interinstitutionnelles empêchent cette culture de coordination civilo-militaire européenne de constituer l'impulsion stratégique tant nécessaire, afin d'établir une cohérence de l'action extérieure de l'UE.

⁵⁸⁸ *Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-led Crisis Management Operations*, note du Secrétariat du Conseil aux délégations, Doc. n° 7106/02, Bruxelles, 18 mars 2002.

⁵⁸⁹ *Civil-Military Co-ordination (CMCO) : Possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations - Improving information sharing in support of EU crisis management operations*, note du Secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 13218/5/06, Bruxelles, 31 octobre 2006.

Une opérationnalisation « en bloc » de la PESD : le test empirique de l'OGC 2008

L'objectif de renforcer la cohésion européenne est également au cœur de la troisième conférence globale pour l'amélioration des capacités civiles organisée en novembre 2005⁵⁹⁰. Les ministres européens soulignent tout d'abord l'importance du retour d'expérience des premières missions conduites en Bosnie-Herzégovine (MPUE) et dans l'ARYM (EUPOL Proxima) pour l'amélioration des instruments civils de la PESD. De façon plus significative, ils saluent le lancement de six nouvelles missions civiles en dehors de la proximité géographique de l'UE entre juin 2004 et novembre 2005 (cf. *infra*). Ces missions visent à appuyer le processus de stabilisation en RDC (EUPOL Kinshasa⁵⁹¹) ainsi qu'à y réformer le secteur de la sécurité (EUSEC RD Congo⁵⁹²), à soutenir la réforme de la police civile en Palestine (EUPOL COPPS⁵⁹³), à surveiller la mise en œuvre des accords de paix à Aceh (MSUE Aceh⁵⁹⁴) ainsi qu'à superviser la mise en œuvre de l'Etat de droit en Iraq (EUJUST LEX-Iraq⁵⁹⁵) et en Géorgie (EUJUST Themis⁵⁹⁶).

Le lancement de ces missions est essentiel à ce stade du développement de la PESD, puisqu'il permet de tester sur le terrain les capacités opérationnelles, ainsi que les structures institutionnelles progressivement mises en place depuis le sommet de Cologne en 1999. Les progrès accomplis jusqu'ici afin de construire une politique européenne de GCC vont ainsi être validés ou invalidés à travers les premiers retours d'expérience du terrain. Bien

⁵⁹⁰ *Conférence d'amélioration des capacités civiles : déclaration ministérielle*, Conseil de l'UE, 14713/05 (Presse 306), Bruxelles, 21 novembre 2005.

⁵⁹¹ *Action commune 2004/847/PESC du 9 décembre 2004 relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL "Kinshasa")*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 367, Bruxelles, 14 décembre 2004. La mission débute le 12 avril 2000 et s'achève le 30 juin 2007.

⁵⁹² *Action commune 2005/355/PESC du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 112, Bruxelles, 3 mai 2005. La mission débute le 8 juin 2005 avec une date de fin prévisionnelle fixée au 30 juin 2015.

⁵⁹³ *Action commune 2005/797/PESC du 14 novembre 2005 concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 300, Bruxelles, 17 novembre 2005. Elle débute en novembre 2005 et doit prendre fin le 30 juin 2015.

⁵⁹⁴ *Action commune 2005/643/PESC du 9 septembre 2005 concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (Mission de surveillance à Aceh - MSA)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 234, Bruxelles, 10 septembre 2005. La mission débute en septembre 2005 et s'achève le 15 décembre 2006.

⁵⁹⁵ *Action commune 2005/190/PESC du 7 mars 2005 relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 62, Bruxelles, 9 mars 2005. La phase opérationnelle débute le 1^{er} juillet 2005 après une phase de planification de trois mois et s'achève le 31 décembre 2013.

⁵⁹⁶ *Action commune 2004/523/PESC du 28 juin 2004 relative à la mission État de droit menée par l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS*, Conseil de l'UE, J.O.U.E n° L 228, Bruxelles, 29 juin 2004. La mission se déroule du 16 juillet 2004 au 15 juillet 2005.

que nécessaire, cette opérationnalisation « en bloc » des concepts et capacités nouveaux de la PESD civile dans cinq régions différentes en l'espace d'une année et demie, constitue un défi de taille pour la PESD. Prisonnière de ses propres ambitions, l'UE n'a cependant d'autre choix que de déployer ses instruments de GCC afin d'en identifier les écueils ou les forces.

A la lumière des premiers retours de certaines de ces missions, les ministres évaluent les progrès accomplis depuis la conférence de novembre 2004 et établissent des orientations pour l'avenir, notamment sous la forme d'un plan d'amélioration des capacités civiles⁵⁹⁷. Plusieurs des écueils identifiés sont récurrents et doivent être traités : améliorer la capacité de réaction rapide⁵⁹⁸ ; établir une « liste ciblée » des insuffisances à traiter – notamment concernant le recrutement et la formation du personnel civil – ; s'occuper du soutien aux missions – achat et élimination des équipements, logistique – ; renforcer les capacités de planification et de soutien aux missions⁵⁹⁹. Les ministres appellent à ce que l'ensemble de ces efforts fassent l'objet d'une évaluation systématique et périodique lors de chaque présidence de l'UE, afin de s'assurer que les orientations et recommandations établies soient suivies.

Dans cette optique, en vue du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, le SG/HR adresse une série de recommandations à la présidence de l'UE. Celles-ci font suite aux discussions qui se sont tenues lors du sommet informel de Hampton Court et visent à consolider l'action européenne en matière de gestion des crises⁶⁰⁰ en conformité avec l'OGC 2008. Le SG/HR identifie quatre insuffisances qu'il convient de traiter en priorité : améliorer les capacités de défense de l'UE⁶⁰¹, accroître le financement de la PESC⁶⁰², renforcer les structures de la gestion des crises⁶⁰³ et mieux coordonner l'action européenne dans la région des Balkans. Si chacune de ces propositions fait l'objet d'un développement approfondi de la

⁵⁹⁷ *Civilian capabilities improvement plan*, note du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 15325/05, Bruxelles, 07 décembre 2005.

⁵⁹⁸ Malgré la création des EIC et l'organisation d'entraînements au cours du premier semestre 2005, trop peu de temps s'est écoulé pour améliorer la réaction rapide de l'UE en matière de gestion des crises.

⁵⁹⁹ *Civilian capabilities improvement plan*, Doc. n° 15325/05, *op. cit.*

⁶⁰⁰ *Lettre de Javier Solana, SG/HR, à Tony Blair, Président du Conseil européen*, SG/HR, S 416/05, Bruxelles, 14 décembre 2005.

⁶⁰¹ Cela passe notamment par un accroissement des dépenses ainsi que par une intensification de la recherche et des activités de formation.

⁶⁰² Le SG/HR révèle la faiblesse des crédits disponibles pour les missions civiles. Il souligne par ailleurs la persistance des déséquilibres entre, d'une part la lenteur et la complexité des procédures de financement des missions civiles de gestion des crises et, d'autre part, la rapidité de la mise en œuvre des mécanismes correspondants pour les opérations militaires de gestion des crises.

⁶⁰³ Cette recommandation est un appel visant à renforcer le concept de planification globale (voir *supra*) et notamment la capacité d'évaluation et de mise en œuvre des opérations de GCC (voir *infra* la création de la Capacité Civile de Planification et de Conduite – CCPC).

part du SG/HR, son intérêt se porte sur les deux dernières, qui vont constituer les priorités des prochaines présidences de l'UE.

Le renforcement des structures de gestion des crises implique un travail de clarification de la chaîne opérationnelle et de commandement, une amélioration des capacités de planification et de coordination, ainsi qu'une meilleure prise en compte des nouvelles exigences de gestion des crises, y compris la gestion des catastrophes naturelles. Ces objectifs sont poursuivis au cours des présidences successives de l'UE en 2006 et 2007.

L'amélioration de la cohérence de l'action européenne dans les Balkans constitue selon le SG/HR un élément crucial afin de consolider la politique européenne de gestion des crises. En effet, l'UE déploie dans la région des Balkans une multitude d'acteurs et d'instruments relevant aussi bien du pilier communautaire que du domaine de la PESD. Or, si une telle approche multidimensionnelle est positive, seule une coordination efficace entre les acteurs impliqués et une synergie des activités déployées peut permettre à l'UE d'assumer un rôle plus actif dans les Balkans. Il suggère ainsi de renforcer la coordination et la synergie au sein de l'UE en établissant une série de recommandations qui vont constituer les axes des efforts entrepris par les prochaines présidences de l'UE.

Les travaux entrepris au cours de l'année 2005 dans le cadre de l'OGC 2008 sont ainsi essentiellement orientés sur l'amélioration de la coordination inter et intra-piliers ainsi que sur le renforcement de la synergie civilo-militaire. La cohérence de l'action européenne demeure l'objectif premier recherché par les présidences successives de l'UE dans leurs travaux. La volonté de faire de la PESD et en particulier de sa dimension civile, le fer de lance de l'action extérieure de l'UE, transparaît à travers les efforts importants accomplis afin d'augmenter les contributions nationales et d'améliorer la capacité de réaction rapide.

Ainsi et malgré des lacunes capacitaires évidentes, l'augmentation du nombre de missions civiles conduites en dehors de la région des Balkans traduit la montée en puissance progressive de la PESD. L'élargissement géographique de son champ d'action, ainsi que la mise en place d'un cadre visant à favoriser un approfondissement structuré de la GCC, contribuent à faire de la PESD civile un élément fondamental de l'action extérieure de l'UE.

La visibilité accrue dont bénéficie la PESD se traduit ainsi par un rôle renforcé de l'UE dans le domaine sécuritaire. En 2006 et 2007, les efforts s'intensifient, les présidences successives étant chargées de poursuivre la mise en œuvre du processus de renforcement de la GCC entamé par l'OGC 2008. Toutefois, malgré l'opérationnalisation de la PESD dans cinq

régions géographiquement éloignées du continent européen, l'identification des écueils et des insuffisances majeurs de ce processus demeure à ce stade difficile. Les missions sont à peine déployées et la relative jeunesse de la PESD la condamne à décevoir. Dès lors, les prochaines évolutions effectuées en matière de GCC ne reflètent que dans une très faible mesure les lacunes à corriger. Conscients de cela, les Etats qui assument la présidence de l'UE en 2006 et 2007 axent leurs travaux essentiellement sur le renforcement de la capacité de réaction rapide de l'UE, ainsi que sur l'amélioration de la coordination et de la synergie civilo-militaire.

B. Le renforcement des concepts stratégiques de la GCC

1. Un approfondissement stratégique de la GCC

Suite aux progrès accomplis par la présidence britannique de l'UE afin de mettre en œuvre l'OGC 2008⁶⁰⁴, l'Autriche et la Finlande poursuivent en 2006 les efforts entrepris pour renforcer et développer la PESD⁶⁰⁵. Les travaux concernant l'amélioration de la coordination civilo-militaire, ainsi que ceux visant le développement de capacités civiles rapidement déployables se poursuivent. Les présidences autrichienne et finlandaise de l'UE saisissent cependant toute l'importance de renforcer la phase de recrutement et de formation du personnel civil.

Vers une « culture de coordination » civilo-militaire et de la planification opérationnelle

La « culture de la coordination » civilo-militaire (voir *supra* CCM), élément phare du programme de travail initié par le Royaume-Uni au cours de sa présidence, acquiert une dimension nouvelle avec le renforcement des structures de gestion des crises. Cette culture s'inscrit sur le long terme avec notamment la mise en place d'un concept de planification

⁶⁰⁴ L'adoption par le Conseil de l'UE d'un plan d'action relatif à l'amélioration des capacités civiles (approuvé lors du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 suite à la conférence qui s'est tenue le 21 novembre 2005) constitue une première étape intermédiaire de la mise en œuvre de l'OGC 2008. Le système de la présidence tournante de l'UE à trois permet de planifier un programme commun qui vise à garantir la continuité de l'action politique de l'UE et d'éviter de brusques changements dans la mise en œuvre et l'aménagement de grands chantiers dont la réalisation s'étale sur plusieurs années. Initiée par la présidence britannique de l'UE, la mise en œuvre de l'OGC 2008 revient ainsi désormais à l'Autriche.

⁶⁰⁵ *Rapport de la présidence concernant la PESD*, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 15891/05, Bruxelles, 19 décembre 2005, p. 24-29.

global et la création de la CivMilCell (voir *supra*), qui visent à renforcer l'approche multidimensionnelle des crises par l'UE. Conformément aux objectifs fixés par l'OGC 2008, la priorité demeure de renforcer la cohérence de l'action opérationnelle de l'UE. Au cours du premier semestre 2006, l'objectif de la présidence autrichienne de l'UE consiste ainsi à améliorer la coordination stratégique et opérationnelle de la PESD, notamment à travers la création de nouvelles structures.

Dans le cadre de cette culture de coordination, la CivMilCell, qui atteint sa pleine capacité en 2006, assume des tâches de préparation des missions civiles – participation à la mise en place et à la planification des opérations en RDC, à Aceh et à Rafah⁶⁰⁶ – ainsi que de soutien à la réforme du secteur de la sécurité (RSS), domaine en pleine expansion au sein de la PESD⁶⁰⁷. Le rôle de cette structure est renforcé par la mise en place d'un Centre opérationnel (OpsCenter)⁶⁰⁸, appelé à participer à la planification d'une mission, dès lors qu'une action civilo-militaire est requise, assumant ainsi le rôle d'un Quartier général (QG) opérationnel. Placé sous la responsabilité de l'EMUE, l'OpsCenter n'a pas vocation à être permanent, mais doit pouvoir être activé lorsque cela est jugé nécessaire par le Conseil, notamment lorsqu'aucun QG national n'est identifié pour une mission.

Annoncé comme opérationnel depuis janvier 2007, l'OpsCenter n'est activé pour la première fois que le 23 mars 2012 par le Conseil⁶⁰⁹. A cette occasion, il permet de renforcer les synergies civilo-militaires de trois missions et opérations de la PESD lancées dans la Corne de l'Afrique (EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalie et EUCAP Nestor)⁶¹⁰. Les cinq années nécessaires à son déploiement opérationnel laissent suggérer que d'importantes améliorations peuvent encore être réalisées en matière de coordination. Pour remplir sa mission, ce centre est assisté d'un Dispositif de veille (WKC) créé en son sein. Celui-ci assure jour et nuit le suivi des missions et opérations PESD, ainsi que la transmission d'informations

⁶⁰⁶ Cela fait référence à la mission EUSEC RD Congo, à la MSUE à Aceh et à EUBAM Rafah dans les territoires Palestiniens.

⁶⁰⁷ *Rapport de la présidence concernant la PESD*, Doc. n° 15891/05, *op. cit.*, point 56.

⁶⁰⁸ L'opérationnalité de ce centre est annoncée le 1^{er} janvier 2007.

⁶⁰⁹ *Décision 2012/173/PESC du 23 mars 2012 relative à l'activation du centre d'opérations de l'Union européenne pour les missions et l'opération relevant de la politique de sécurité et de défense commune se déroulant dans la Corne de l'Afrique*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 89, Bruxelles, 27 mars 2012. Son mandat est prolongé jusqu'au 22 mars 2015 : *Décision 2013/725/PESC du 9 décembre 2013 modifiant et prorogeant la décision 2012/173/PESC relative à l'activation du centre d'opérations de l'Union européenne pour les missions et l'opération relevant de la politique de sécurité et de défense commune se déroulant dans la Corne de l'Afrique*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 329, Bruxelles, 10 décembre 2013.

⁶¹⁰ Voir *infra* Section II, §2, B).

pour chacune des interventions en cours, conformément aux lignes directrices adoptées par le Commandant des opérations civiles (voir *infra*)⁶¹¹.

Bien que cinq années se soient écoulées avant que ce centre ne soit opérationnel, sa mise en œuvre constitue un réel succès pour la PESD. Il permet de renforcer la cohérence de l'action d'ensemble de l'UE dans une région, en assurant notamment une coordination des activités civiles et militaires de la PESD. En instaurant un QG à l'échelon européen – bien que non-permanent – l'UE s'affranchirait presque du besoin d'en identifier un au niveau national, « européenisant » ainsi les avancées en matière de PESD. Par ailleurs, son rôle de coordination des activités civiles et militaires de la PESD, traduit l'engagement de l'UE d'avancer vers une rationalisation de son engagement afin d'optimiser l'efficacité de ses interventions. Face au succès de ce dispositif, le Conseil réfléchit à pérenniser cette structure, afin de favoriser une automaticité de son activation lorsqu'une mission civile et une opération militaire sont concurremment lancées dans une région⁶¹².

C'est également dans l'esprit d'améliorer l'approche de l'UE en matière de planification que le SG/HR adresse – suite à ses premières recommandations transmises à la présidence de l'UE au lendemain du sommet de Hampton Court⁶¹³ – une seconde lettre en date du 13 juin 2006 aux chefs d'Etats et de gouvernement réunis en Conseil européen⁶¹⁴. Celle-ci contient des propositions d'ajustement à effectuer au sein du Secrétariat du Conseil en vue de consolider la capacité d'évaluation et de planification globale des missions civiles de gestion des crises.

La mise en place d'une chaîne de commandement unique et facilement identifiable revêt à ce titre un impératif absolu afin d'assurer une conduite efficace de ces missions et favoriser la synergie entre les dispositifs, concepts et structures nouveaux de la PESD. Cela se concrétise avec la création en août 2007 d'une structure de commandement et de contrôle pour les missions civiles de la PESD, la Capacité Civile de Planification et de

⁶¹¹ *Dispositif de veille : fusion avec le Centre de crise et le Centre de situation conjoint*, Avant-projet de réponse à la question écrite E-8266/10 posée par Martin Ehrenhauser (NI) du Secrétariat général du Conseil aux représentations permanentes des Etats membres, Doc. n° 17444/10, Bruxelles, 6 décembre 2010, p. 3. Ce dispositif n'atteint sa pleine capacité opérationnelle qu'en août 2008.

⁶¹² Des discussions sont conduites au sein des différents organes et structures du SEAE afin d'évaluer l'opportunité de pérenniser ce dispositif. *Entretien avec un membre de la Direction de la planification et de la gestion des crises (CMPD)*, Bruxelles, 26 février 2015.

⁶¹³ *Lettre de Javier Solana, SG/HR, à Tony Blair, Président du Conseil européen*, S 416/05, *op. cit.*

⁶¹⁴ *Letter of SG/HR to the Heads of State and Government on Hampton Court Follow-up*, Secrétaire général/Haut Représentant, 13 juin 2006.

Conduite (CCPC)⁶¹⁵, avec à sa tête un Commandant des opérations civiles (CivOpCdr)⁶¹⁶. C'est à travers celui-ci que les ordres circulent de l'échelon politique vers l'échelon stratégique et opérationnel⁶¹⁷. Cette structure agit sous le contrôle politique et la direction stratégique du CoPS et conseille le SG/HR ainsi que la présidence de l'UE, en jouant un rôle d'interface avec les autres structures impliquées dans la gestion des crises.

Les efforts en vue d'une approche commune en matière de recrutement et de formation

Au cours du premier semestre 2006, l'Autriche met l'accent sur la nécessité d'améliorer l'échange de meilleures pratiques entre les différents ministères européens concernés par le recrutement et la formation du personnel civil⁶¹⁸. Cette période est identifiée comme très productive, puisqu'elle permet d'établir les premières lignes directrices communes en matière de formation et de recrutement du personnel civil. Cela s'inscrit dans le prolongement du programme de travail de l'OGC 2008 et des insuffisances identifiées lors de la Conférence sur l'amélioration des capacités civiles de décembre 2005.

Un premier atelier de travail organisé à Bruxelles les 7 et 8 juin 2006, permet de contribuer à la mise en place progressive d'une approche commune en matière de recrutement – adoption de lignes directrices et de recommandations adressées aux Etats membres⁶¹⁹. Les travaux conduits dans le cadre de cet atelier s'appuient essentiellement sur les rapports officiels et documents résultant des séminaires organisés précédemment à Varsovie (4 mars

⁶¹⁵ La CCPC n'atteint sa pleine capacité opérationnelle qu'en novembre 2008.

⁶¹⁶ Il exerce, en tant que commandant général de tous les chefs de missions civiles, le commandement et le contrôle stratégique de la planification et de la conduite des missions civiles déployées dans le cadre de la PESD. Il est placé sous l'autorité générale du SG/HR et donc du Conseil et exerce son rôle sous le contrôle politique et la direction stratégique du CoPS.

⁶¹⁷ *Draft Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management*, note du CIVCOM au COPS, Doc. n° 9919/07 EXT 2 (déclassification partielle le 1er février 2008), Bruxelles, 23 mai 2007. Des lignes directrices définitives sont approuvées par le Conseil en juin 2007.

⁶¹⁸ Ne sont pas seulement concernés les ministères de la défense des Etats membres en ce qui concerne le recrutement de personnel civil pour les missions de la PESD. En effet, ces missions peuvent requérir des douaniers, policiers, juges, administrateurs civils, qui constituent du personnel civil pouvant relever de différents ministères selon l'organisation interne propre à chaque Etat membre.

⁶¹⁹ *Report on Workshop VIII : "The raising of personnel for EU Civilian Crisis Management"*, Brussels, 7-8 June 2006, note du Secrétariat général du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 10823/1/06, Bruxelles, 5 juillet 2006. Celui-ci est organisé par le Secrétariat du Conseil, lequel a produit un rapport (*ibid.*, Annexe 1 et 2) ainsi qu'un document de travail contenant une liste de recommandations, relatives au recrutement du personnel civil pour les missions de la PESD (*ibid.*, Annexe 6 « *Recommendations on the Raising of Civilian Personnel for ESDP Missions* »). Cet atelier est axé sur les domaines prioritaires de l'Etat de droit et de l'administration civile.

2005)⁶²⁰, Vienne (12 et 13 janvier 2006)⁶²¹, Londres (30 mars 2006)⁶²² et Bruxelles (avril 2006)⁶²³. Ceux-ci ont permis d'aborder les phases de recrutement du personnel civil sous des angles différents⁶²⁴, conduisant ainsi à adopter, lors de l'atelier de juin 2006, des mesures plus abouties en la matière. L'ensemble de ces mesures sont pleinement intégrées dans la feuille de route relative à la phase de formation du personnel civil⁶²⁵, processus initié par le Secrétariat du Conseil en concertation avec la Commission et sur demande du CivCom dès octobre 2005⁶²⁶.

Bien que la multiplication des missions civiles ait augmenté les exigences en termes quantitatifs de personnel civil disponible, cela a également impliqué la mise en place d'activités de formation de qualité adéquates⁶²⁷. Au fur et à mesure de l'approfondissement des activités de la PESD, les missions civiles se font plus spécifiques, requérant souvent du personnel civil avec un niveau de qualification d'expert ou de spécialiste dans un domaine précis. Dans ce cadre, le CESD joue un rôle crucial dans la conception et la mise en place de

⁶²⁰ Séminaire organisé le 4 mars 2005 sur le « Renforcement des capacités de gestion des crises de l'UE » (*Capacity Building for EU Crisis Management*), suivi d'un document de réflexion produit en novembre de la même année par le Ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne (voir *ibid.*, Annexe 3 « *National structures and procedures for delegating experts to EU civilian crisis management : challenges and solutions* »).

⁶²¹ Atelier organisé les 12 et 13 janvier 2006 sous l'autorité de la présidence autrichienne de l'UE avec comme thème « Le rôle de l'UE dans la gestion civile des crises » (*The Role of the EU in Civilian Crisis Management*). Cet atelier est suivi de la publication d'un rapport daté du 27 février 2006 (voir *ibid.*, Annexe 4 « *Final Report. International Workshop. 'The Role of the EU in Civilian Crisis Management'. Brussels/Stadt Schlaining, 27 February 2006* »). Au-delà du recrutement de personnel civil, cet atelier a également permis d'engager un véritable processus de réflexion et d'échange, en vue d'accélérer le lancement de missions civiles, faciliter l'acquisition d'équipement et favoriser leur opérationnalité une fois déployées (la dimension financière constituant un élément central de ces débats).

⁶²² Séminaire intitulé « La gestion civile des crises : modèles opérationnels » (*Civilian Crisis Management : Operational Models*), organisé le 30 mars 2006 par le ministère des affaires étrangères du Royaume-Uni, lequel a publié un « Résumé des discussions sur les déploiements civils » (voir *ibid.*, Annexe 5 « *Summary of discussions on civilian deployments* »).

⁶²³ Séminaire organisé par le Secrétariat général du Conseil, intitulé « *EU Exercise Workshop (CIVIL 06)* ». *Draft report on the EU Civilian Instruments Workshop 2006 (CIVIL 06)*, note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 10080/06 (document non consultable), Bruxelles, 01 juin 2006 ; *Draft report on the EU Civilian Instruments Workshop 2006 (CIVIL 06)*, note du Secrétariat général du Conseil au CoPS, Doc. n° 10877/06 (document non consultable), Bruxelles, 23 juin 2006.

⁶²⁴ Notamment échange d'informations et de bonnes pratiques concernant la création d'une liste nationale de personnel civil disponible, la formation, le recrutement et l'amélioration du cadre juridique et financier d'un déploiement.

⁶²⁵ *Future training needs for personnel in civilian crisis management operations - draft Implementation Roadmap*, note du Secrétariat général du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 11995/06, Bruxelles, 25 juillet 2006 ; *Future training needs for personnel in civilian crisis management operations - Implementation Roadmap*, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 12820/06, Bruxelles, 15 septembre 2006. Voir également *Future training needs for personnel in civilian crisis management operations*, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 10825/06, Bruxelles, 22 juin 2006.

⁶²⁶ *State of play and future challenges for training in civilian crisis management*, note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 12766/1/05 REV 1, Bruxelles, 06 octobre 2005.

⁶²⁷ *Rapport de la présidence concernant la PESD*, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 10418/06, Bruxelles, 12 juin 2006, p. 21-22.

programmes de formation à l'échelon européen, lesquels évoluent en fonction des besoins. Grâce à l'important réseau d'instituts et de centres de recherche composant le CESD, l'UE est théoriquement en mesure de proposer une multitude de cours. Toutefois, en 2006 la liste des modules disponibles est encore limitée et peu développée.

Les travaux en matière de RSS et de DDR

Dans le prolongement de la SES, l'UE promeut également le concept de RSS en tant qu'élément fondamental de sa politique de soutien à l'égard des Etats partenaires « en transition » – Balkans occidentaux et Afrique – dans leurs efforts visant à renforcer la gouvernance dans le domaine sécuritaire⁶²⁸. La RSS constitue un domaine d'action essentiel de la PESD et une dimension primordiale de ses activités civiles de renforcement de l'Etat de droit et tout particulièrement pour le redressement d'un gouvernement civil⁶²⁹. Les actions en matière de RSS ciblent ainsi en priorité l'Etat et les institutions responsables de la sécurité de l'Etat et de ses citoyens, à savoir les forces de l'ordre, la justice et les établissements pénitentiaires.

Or, bien que l'UE soit déjà impliquée dans des actions de RSS, à travers la conduite d'activités de réforme de la police, de renforcement de l'Etat de droit, de soutien au système judiciaire et pénitentiaire ou de contrôle des frontières, cela se fait en dehors de tout cadre d'orientation et *ad hoc*. L'élaboration d'un concept stratégique propre à la RSS englobant l'ensemble de ces activités, doit être mis en place de sorte à rationaliser l'action de la PESD.

Les principaux éléments de définition de ce concept se fondent initialement sur les lignes directrices établies par l'OCDE⁶³⁰. La démarche européenne, initiée par la présidence

⁶²⁸ Dans le cadre de la PESD, cela implique des actions de réforme et de reconstruction du secteur de la sécurité afin de renforcer l'Etat de droit, les droits de l'homme et le respect des normes et valeurs démocratiques internationalement reconnues. L'objectif poursuivit *in fine* est la mise en place d'un système de sécurité assurant la protection des citoyens de l'Etat à travers la réforme des institutions étatiques.

⁶²⁹ Les tâches liées à la RSS interviennent également dans le cadre de la prévention des conflits, mais la situation dans laquelle ce concept évolue actuellement concerne principalement la région des Balkans occidentaux et implique donc la réforme des institutions dans un contexte post-conflit.

⁶³⁰ Voir notamment : Organisation de Coopération et de Développement Economiques, *Réforme des systèmes de sécurité et de gouvernance*, Editions OCDE, 2005.

britannique de l'UE en juillet 2005⁶³¹, se concrétise en octobre de la même année avec l'élaboration d'un premier « concept européen d'appui de la PESD à la RSS »⁶³². En février 2006, la présidence autrichienne, en partenariat avec l'Institut d'études de sécurité de l'UE (IES-UE)⁶³³ et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF)⁶³⁴, organise à Vienne un séminaire sur la mise en œuvre de la RSS dans la région des Balkans occidentaux⁶³⁵. Un second séminaire, centré sur le rôle de l'UE dans le renforcement de la gouvernance au sein du secteur de la sécurité dans les Balkans occidentaux est organisé à Zagreb le 8 décembre 2006 par la présidence finlandaise de l'UE⁶³⁶. Ces efforts traduisent la volonté européenne d'améliorer le concept spécifique à la RSS adopté en octobre 2005.

Des efforts similaires sont engagés à l'échelon communautaire afin de permettre à l'UE d'adopter une démarche globale interpilliers à l'égard de la RSS⁶³⁷. L'UE conduit déjà des activités et des programmes de développement communautaires qui s'inscrivent dans le cadre d'un soutien de plus long terme à la RSS dans des Etats en transition⁶³⁸. Cela est conforme à la volonté européenne de promouvoir une coordination interpilliers efficace, ainsi qu'une cohérence de son action extérieure.

Dans cet esprit, la Commission adopte en mai 2006 un « concept pour le soutien apporté par la Communauté européenne à la RSS », précisant les activités du premier pilier qui revêtent également une dimension de RSS. Ce document, accompagné de celui adopté par

⁶³¹ *Initial Elements for an EU Security Sector Reform (SSR) Concept*, note du Secrétariat au CoPS, Doc. n° 11241/05, Bruxelles, 15 juillet 2005.

⁶³² *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, note du Secrétariat au CoPS, Doc. n° 12566/4/05 REV 4, Bruxelles, 13 octobre 2005. Ce concept est notamment élaboré en étroite collaboration avec la Commission européenne.

⁶³³ Cet institut est une agence du Conseil, relevant de la PESD. Son rôle consiste à promouvoir une compréhension commune de la sécurité en Europe à travers l'organisation de débats et la production de documents de recherche. Ces analyses servent au Conseil ainsi qu'au SG/HR.

⁶³⁴ Le DCAF est une fondation internationale dont la mission consiste à appuyer la communauté internationale dans la diffusion et l'amélioration des principes de bonne gouvernance et plus généralement à mettre en œuvre la RSS (site : <http://www.dcaf.ch/>).

⁶³⁵ *Rapport de la présidence concernant la PESD*, Doc. n° 10418/06, *op. cit.*, point 55.

⁶³⁶ *Rapport de la présidence concernant la PESD*, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 16696/06, Bruxelles, 12 décembre 2006, point 60.

⁶³⁷ 2736ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures, Conseil de l'UE, Communiqué de presse (Presse 161) - Doc. n° 9946/06 Luxembourg, 12 juin 2006, p. 15.

⁶³⁸ La RSS revêt une réalité multidimensionnelle et relève aussi bien de la PESD que de l'activité communautaire (*i.e.* programmes d'aide et de développement communautaire, démocratisation et droits de l'homme, élargissement, dimension JAI). Elle constitue par exemple un élément central de la politique communautaire initiée dans les Balkans occidentaux à travers le processus de stabilisation et d'association. Voir notamment David SPENCE et Philipp FLURI, *The European Union and Security Sector Reform*, John Harper Publishing and DCAF, Londres, 2008.

le Conseil en octobre 2005, donne un cadre d'orientation global à l'UE dans son approche interpilliers du concept de RSS.

Toutefois, la difficulté de faire correspondre la terminologie communautaire avec celle utilisée dans le cadre de la PESD est de nature à freiner ces interactions. Cela est d'autant plus ardu qu'au sein de la PESD elle-même, les conceptions civiles et militaires de la RSS revêtent de par la nature de leurs activités, une dimension différente. Ces décalages peuvent potentiellement porter préjudice au bon déroulement d'une mission si les termes, référents et normes utilisés ne sont pas en adéquation les uns avec les autres. De façon plus générale, ces décalages traduisent les limites d'un développement interpilliers cohérent et rationalisé de la gestion des crises dans la mesure où cela implique que deux logiques différentes doivent constamment être confrontées, afin d'aboutir à une compréhension commune d'un sujet.

Dans la continuité des efforts entrepris par la présidence britannique et autrichienne de l'UE en matière de RSS, la présidence finlandaise de l'UE met au point un concept d'appui de la PESD en matière de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR)⁶³⁹, largement inspiré des travaux de l'OCDE⁶⁴⁰. Les activités de DDR recouvrent une dimension clé de la PESD et plus particulièrement de la phase de reconstruction post-conflit. Le concept de DDR fait ainsi référence « à un ensemble d'interventions dans un processus de démilitarisation des groupes armés »⁶⁴¹, dont l'objectif est « d'assurer la réintégration sociale et économique des anciens combattants afin de contribuer à une paix durable, [...] à la stabilité et au développement à long terme »⁶⁴².

Telles que présentées, ces activités interviennent suite à la fin des hostilités et visent à contribuer à « éteindre » le conflit en désarmant et en intégrant dans la vie civile les combattants. En ce sens, les activités de DDR peuvent soit se dérouler en amont des activités de RSS afin de préparer les réformes de nature institutionnelle, soit faire partie des réformes envisagées dans le secteur de la sécurité. Dès lors, l'effet du processus de DDR sur les

⁶³⁹ *Projet de concept de l'UE pour le soutien au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration (DDR)*, note du Secrétariat général au COREPER/Conseil, Doc. n° 16387/06, Bruxelles, 6 décembre 2006. Celui-ci est établi conjointement avec la Commission européenne.

⁶⁴⁰ *Désarmement, Démobilisation et Réintégration*, Rapport du Secrétaire-Général des Nations Unies, Doc. A/60/705, New York, 2 mars 2006. De la même manière que l'UE s'inspire des lignes directrices établies par l'OCDE en matière de RSS, c'est la terminologie établie par l'ONU en matière de DDR qui fait référence en la matière.

⁶⁴¹ *Projet de concept de l'UE pour le soutien au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration (DDR)*, Doc. n° 16387/06, *op. cit.*, point 3.

⁶⁴² *Ibid.*, point 3.

activités de RSS est fondamental puisqu'il « *apporte une contribution directe à la sécurité publique et à l'état de droit* »⁶⁴³, tout particulièrement sur le long terme. La DDR et la RSS sont ainsi liées par la nature de leur action et répondent à une même logique d'ensemble au regard notamment de la corrélation existante entre sécurité et développement⁶⁴⁴. Ces deux processus ne doivent cependant pas faire l'objet d'une analyse conjointe car ils ont un cheminement qui leur est propre.

En partenariat avec la Commission européenne, la présidence de l'UE organise le 13 juillet 2006 à Bruxelles un séminaire sur le rôle de l'UE en matière de DDR, intitulé « L'UE et le désarmement, la démobilisation et la réinsertion : soutenir la sécurité et le développement »⁶⁴⁵. Les efforts de coopération entrepris par les institutions européennes en la matière résultent de la nécessité de coordonner leurs actions, dans la mesure où la Commission conduit déjà des actions de soutien au processus de DDR dans le cadre de programmes communautaires⁶⁴⁶.

2. La poursuite du processus capacitaire civil

Simultanément à la mise en place de cadres stratégiques d'orientation pour la RSS et la DDR englobant l'ensemble des domaines prioritaires d'action pour la GCC, les présidences autrichienne et finlandaise de l'UE poursuivent le processus de développement capacitaire de l'OGC 2008. La capacité de réaction rapide ainsi que le recrutement et la formation du personnel civil continuent à constituer les éléments clés à améliorer afin d'optimiser la réponse européenne aux crises.

⁶⁴³ *Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'ONU*, U.N. Doc. A/55/305 - S/2000/809, *op. cit.*, point 42.

⁶⁴⁴ Ce lien fait partie de l'approche globale de l'UE développée plus particulièrement après l'adoption du traité de Lisbonne et implique une coordination entre les activités PESD de gestion des crises et la mise en œuvre de programmes et d'activités communautaires (de long terme).

⁶⁴⁵ En ce sens, la DDR soulève la même problématique que la RSS au regard de la nécessaire coordination entre les activités du Conseil en matière de sécurité dans la période post-confliktuelle immédiate et celles de la Commission relevant du développement à plus long terme.

⁶⁴⁶ Originellement, ces activités concernent principalement le secteur militaire, or la PESD axe ses intérêts également sur la dimension civile.

La consolidation de la capacité de réaction rapide et les premiers ateliers de formation pour le déploiement

Au cours du premier semestre 2006, l'UE met enfin en œuvre son concept de ressources multifonctionnelles pour la GCC⁶⁴⁷ décliné sous la forme d'EIC. Un concept de formation spécifique aux EIC est mis en place, avec un calendrier prévisionnel anticipant pour l'année 2006 quatre stages d'initiation à la participation des EIC⁶⁴⁸. L'objectif consiste à disposer avant la fin de l'année 2006, d'une centaine d'experts couvrant tous les domaines prioritaires d'intervention de la GCC, formés et prêts à être déployés en cinq jours.

Une première évaluation sur ces activités de formation pour le déploiement des EIC est effectuée dès janvier 2007⁶⁴⁹. Celle-ci permet d'identifier les écueils à traiter et les nécessaires améliorations auxquelles il convient de procéder, afin que ce dispositif atteigne sa pleine efficacité opérationnelle au plus vite. Les contributions nationales faibles en termes de personnel constituent l'obstacle majeur à l'opérationnalisation des EIC. Plus spécifiquement, le décalage entre l'engagement initialement consenti par les Etats membres et le personnel effectivement disponible ne permet pas de couvrir l'ensemble des domaines prioritaires d'intervention. Or, si les Etats membres souhaitent que les objectifs fixés par l'OGC 2008 et en particulier, le renforcement de la capacité de réaction rapide de l'UE, constituent plus que de simples déclarations de nature politique, c'est à eux seuls qu'il revient d'intensifier les efforts⁶⁵⁰.

En effet, malgré la mise en place au cours du premier semestre 2006 de lignes directrices communes en matière de formation (voir *supra*), c'est la réticence des Etats membres à fournir du personnel qui freine l'opérationnalisation de ces EIC. Tandis que les présidences successives de l'UE parviennent à imposer un rythme régulier pour la mise en œuvre du processus de l'OGC 2008, les actions et démarches nationales nécessaires à sa

⁶⁴⁷ Le premier semestre 2006 permet ainsi la mise en place des procédures de déploiement des EIC : *Civilian Response Teams (CRT) - Mobilisation and Deployment Procedures*, note du Secrétariat au CIVCOM, Doc. n° 8104/3/06 REV 3, Bruxelles, 12 juin 2006.

⁶⁴⁸ *CRT Training Course Concept*, note du Secrétariat au CIVCOM, Doc. n° 15740/2/05 REV 2, Bruxelles, 9 janvier 2006. Sur l'ensemble des experts désignés par les Etats membres, seule une partie d'entre eux sont sélectionnés afin de constituer un panel varié des domaines prioritaires d'intervention de la GCC. Leur formation a lieu dans le cadre du projet communautaire sur la formation aux aspects civils de la gestion des crises.

⁶⁴⁹ *Civilian Response Teams (CRT) - First preliminary evaluation on effective capacity and deployment in 2006*, note du CIVCOM au CoPS, Doc. n° 5362/07, Bruxelles, 16 janvier 2007.

⁶⁵⁰ Le personnel des EIC est mis à disposition par les Etats membres sur la base du volontariat.

réalisation font défaut. De tels décalages sont récurrents et contribuent plus généralement à ralentir l'essor de la PESD dans son ensemble.

La Finlande poursuit à son tour les initiatives en matière de recrutement en organisant un second atelier en septembre 2006⁶⁵¹ qui permet de préciser la liste des recommandations émise en juin⁶⁵². Elle planifie également les 19 et 20 octobre un premier atelier sur la formation du personnel civil et publie un rapport sur les exigences futures, en intégrant les recommandations de juin et de septembre en matière de recrutement⁶⁵³. Au cours de cette période, des travaux approfondis concernant les activités liées à la phase de soutien d'une mission civile de la PESD sont également initiés⁶⁵⁴. S'appuyant sur les leçons tirées des missions passées, l'UE semble saisir l'importance qu'un soutien efficace, aussi bien sur le terrain qu'au niveau institutionnel, peut apporter au succès d'une mission de GCC. Les 7 et 8 septembre 2006, est ainsi organisé un séminaire rassemblant des spécialistes des missions de gestion de crises⁶⁵⁵. Ceux-ci insistent lors des débats sur la nécessité pour les acteurs de l'UE impliqués sur le terrain de disposer d'une compréhension accrue de la situation, afin de pouvoir encadrer l'intervention au mieux des capacités existantes.

Dans cette optique, une série d'ateliers et d'exercices sont organisés en 2006, permettant de tester les structures de gestion des crises, leur processus décisionnel et de planification, ainsi que d'évaluer les nouveaux concepts de réaction rapide et de valider leur opérationnalité. Un atelier consacré aux instruments civils de l'UE (CIVIL 06) est organisé à

⁶⁵¹ *Report on Workshop IX : "Required capabilities in Mission Support for ESDP civilian crisis management missions"*, Brussels, 18-19 September 2006, note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 13296/1/06 REV 1 (document partiellement accessible au public), Bruxelles, 03 octobre 2006.

⁶⁵² *Draft recommendations and guidelines on the raising of personnel for EU civilian crisis management*, note du CIVCOM au COPS, Doc. n° 12687/1/06 REV 1, Bruxelles, 09 octobre 2006.

⁶⁵³ *Draft Report on the Training Workshop "Future training needs for personnel in civilian crisis management operations - Implementation Roadmap"*, Brussels 19-20 October 2006, note du Secrétariat du Conseil au CivCom, Doc. n° 14798/06 (document partiellement accessible au public), Bruxelles, 03 novembre 2006. Voir également *CivCom advice on the Report from the training workshop "Future training needs for personnel in civilian crisis management operations" held in Brussels on 19-20 October 2006 (doc. 14798/06)*, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 16849/06 (document partiellement accessible au public), Bruxelles, 15 décembre 2006. Cet atelier s'appuie sur des lignes directrices précédemment établies (voir *Future training needs for personnel in civilian crisis management operations*, Doc. n° 10825/06, *op. cit.*), distinguant selon qu'il s'agit d'une formation liée ou non à une mission. Les objectifs de cet atelier sont, entre autres, d'identifier des standards communs minimum en la matière ainsi que d'établir des entraînements-types.

⁶⁵⁴ Identification des besoins (matériels, humains, financiers ainsi qu'en matière de sécurité), acquisition et planification de leur acheminement à une mission. Pour plus d'informations, se référer au document suivant : *Initial Concept of Mission Support for ESDP Civilian Crisis Management Missions*, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 12457/06, Bruxelles, 05 septembre 2006. Voir également *List of required capabilities in Mission Support for ESDP civilian crisis management missions*, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 13595/06, Bruxelles, 05 octobre 2006.

⁶⁵⁵ *Rapport de la présidence concernant la PESD*, Doc. n° 16696/06, *op. cit.*, point 55.

cet effet en avril 2006. L'objectif de cet atelier consiste à améliorer le déploiement rapide des capacités civiles de la PESD, notamment les EIC, les UIP et UCP, ainsi que les missions civiles intégrées – *i.e.* missions mettant en œuvre au moins deux instruments civils⁶⁵⁶. Les 27 et 28 novembre 2006, un séminaire réunissant les Etats membres, la Commission et le Secrétariat général du Conseil (EST 06) est axé sur la façon d'optimiser les processus décisionnels pour les missions civiles de réaction rapide de l'UE⁶⁵⁷. Un dernier atelier se déroule les 5 et 6 décembre 2006 sur les questions de police (POL 06)⁶⁵⁸ et plus particulièrement sur la phase initiale des missions de substitution aux polices locales.

L'ensemble des travaux, initiatives et séminaires réalisés en 2006 s'inscrit dans l'optique de l'accomplissement du programme de la tri-présidence de l'UE (Royaume-Uni, Autriche, Finlande) lié au renforcement de l'approche multidimensionnelle et globale des crises par l'UE. Les thématiques du recrutement et de la formation du personnel civil prennent dès lors une importance accrue dans l'optique de l'amélioration de la réponse européenne aux crises.

Les prémices d'une mission de renforcement de l'Etat de droit au Kosovo (EULEX Kosovo) et identification d'un nouveau concept de surveillance des frontières

Lors de la conférence d'amélioration des capacités civiles de novembre 2006, les ministres soulignent l'importance croissante prise par la dimension civile de la gestion des crises au sein de la PESD et appellent à son renforcement⁶⁵⁹. Cette conférence est ainsi l'occasion d'établir, sur la base d'un état des lieux des avancées effectuées en 2006⁶⁶⁰, la voie

⁶⁵⁶ *Draft report on the EU Civilian Instruments Workshop 2006 (CIVIL 06)*, Doc. n° 10080/06 (document non consultable), *op. cit.* ; *EU Civilian Instruments Workshop (CIVIL 06) - 19-20 April 2006*, Conseil de l'UE, Doc. n° 8315/06 (Presse 105), Bruxelles, 18 avril 2006.

⁶⁵⁷ Initialement, un exercice de gestion de crise (CME 06) est prévu du 25 septembre au 06 octobre. Suite à son annulation, la présidence finlandaise organise une « étude théorique » afin de remplir une partie au moins des objectifs de l'exercice. Voir *Rapport de la présidence concernant la PESD*, Doc. n° 16696/06, *op. cit.*, point 75.

⁶⁵⁸ *EU Police Workshop 2006 (POL 06) - 5-6 December 2006*, Conseil de l'UE, Doc. n° 16159/06 (Presse 348), Bruxelles, 01 décembre 2006.

⁶⁵⁹ *Civilian capabilities improvement conference 2006 - Ministerial declaration*, Conseil de l'UE, Communiqué de presse, Bruxelles, 13 novembre 2006, point 1.

⁶⁶⁰ Voir à ce sujet le rapport établi par le CoPS en prévision de la conférence ministérielle : *Draft progress report 2006*, note du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 14982/06, Bruxelles, 8 novembre 2006.

à suivre pour 2007⁶⁶¹. Il ressort de ces discussions ministérielles la nécessité de continuer à approfondir les développements accomplis en matière de GCC, en particulier concernant les capacités, les structures, l'opérationnalité et la coordination civilo-militaire au sein de la PESD. Les ministres conviennent qu'il est impératif que l'engagement des Etats membres à renforcer la capacité de réaction de l'UE se traduise en des actions concrètes afin de lui permettre de faire face à un nombre croissant de crises et ainsi d'asseoir ses ambitions et son statut d'acteur sécuritaire majeur sur la scène internationale.

Dans cette optique, un Plan d'amélioration des capacités civiles est adopté en décembre 2006⁶⁶², tandis qu'est également envisagée la conduite d'une mission civile de renforcement de l'Etat de droit dans la région du Kosovo. Il s'agit là d'une annonce aussi ambitieuse que complexe, tant du point de vue de la région dont il est question, que du domaine d'intervention envisagé. En effet, le Kosovo symbolise encore l'échec des européens à assumer leurs responsabilités sur le continent et ce bien que l'UE conduise déjà des interventions en Bosnie-Herzégovine et dans l'ARYM.

Or, si la décision de conduire une telle mission s'inscrit dans le prolongement des efforts entrepris par l'UE afin de stabiliser la région, elle relève également un défi immense pour la PESD. Un second échec aurait des conséquences dévastatrices sur son évolution, voire sur son existence même. Il s'agit cependant d'un risque que l'UE doit assumer si elle souhaite être considérée comme un acteur sécuritaire légitime et crédible sur la scène internationale. La réussite de son implication dans la région devrait permettre une visibilité accrue de ses actions et, partant, la confirmation de statut d'acteur majeur de la sécurité.

Il convient toutefois de noter que, malgré la tenue depuis 2005 de plusieurs séminaires et ateliers destinés à mieux appréhender le domaine du renforcement de l'Etat de droit, celui-ci demeure encore un chantier en construction. Le non renouvellement du mandat initial très court d'un an de la première mission « Etat de droit » lancée en Géorgie (EUJUST THEMIS) en été 2004, alors même que ses objectifs sont déjà très limités (voir *infra*), indique les réserves européennes à pouvoir maintenir ce concept opérationnel sur le moyen terme. Cela suggère que cette mission constitue un « test » en situation réelle du domaine d'action

⁶⁶¹ Des éléments et lignes directrices en vue d'adresser point par point les lacunes identifiées par le CoPS sont établis lors de la conférence ministérielle. Ces éléments sont intégrés dans le cadre d'un plan d'amélioration des capacités civiles prévisionnel pour l'année 2007. Pour de plus amples informations, voir notamment : *Civilian capabilities improvement conference 2006 - Ministerial declaration*, Communiqué de presse, *op. cit.*, Annexe « Elements of a civilian capability improvement plan ».

⁶⁶² *Civilian Capabilities Improvement Plan*, note du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 16004/06, Bruxelles, 5 décembre 2006.

relatif au renforcement de l'Etat de droit, en vue d'éprouver les instruments développés jusqu'ici⁶⁶³. Le faible nombre d'experts nationaux déployés, ainsi que leur champ d'activité particulièrement restreint, explique que les réalisations accomplies sont limitées. En ce sens, le lancement de cette mission répond à la volonté européenne d'acquérir plus de visibilité sur la scène internationale en opérationnalisant pour la première fois un domaine nouveau – bien que conceptualisé dès 2000 – en dehors de sa proximité géographique.

Au regard de ces éléments et de la situation particulièrement fragile dans la région des Balkans occidentaux, le lancement d'une telle mission semble être prématuré. L'ampleur du « chantier Kosovo » et la fragilité du *statu quo* en vigueur, requièrent que les instruments de la GCC soient d'abord consolidés avant qu'une intervention ne puisse être envisagée. L'UE lance ainsi en avril 2006 une équipe de planification au Kosovo (EPUE Kosovo) afin de préparer son engagement futur dans la région⁶⁶⁴. Ce n'est que deux ans plus tard que l'UE lance, non sans des difficultés majeures (voir *infra*), une mission « Etat de droit » au Kosovo (EULEX Kosovo)⁶⁶⁵, afin de prendre la relève de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) présente depuis 1999⁶⁶⁶.

L'année 2006 se termine avec l'identification par la présidence finlandaise d'un concept spécifique de surveillance des frontières dans le cadre des missions PESD⁶⁶⁷. En effet, à la lumière des premiers retours d'expérience des missions civiles de l'UE, l'aspect de la sécurité aux frontières semble constituer un élément important de la GCC. Une présence aux frontières est nécessaire afin de garantir la sécurité des citoyens, mais également à plus grande échelle pour assurer une stabilité dans la région en empêchant tout trafic illégal, ainsi que pour faciliter le développement du commerce dans la région⁶⁶⁸.

⁶⁶³ Cela n'est bien évidemment pas la seule raison d'être de la mission. Il convient toutefois de noter que ses objectifs limités ainsi que la faible envergure de la mission, notamment au regard du faible nombre d'experts déployés, suggère qu'elle remplit plus un objectif de visibilité pour la PESD ainsi que de médiatisation du soutien de l'UE à la Géorgie, notamment en l'assistant dans la réforme de son système pénal.

⁶⁶⁴ *Action commune 2006/304/PESC du 10 avril 2006 sur la mise en place d'une équipe de planification de l'UE (EPUE Kosovo) en ce qui concerne l'opération de gestion de crise que l'UE pourrait mener au Kosovo dans le domaine de l'Etat de droit et, éventuellement, dans d'autres domaines*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 112, Bruxelles, 26 avril 2006.

⁶⁶⁵ *Action commune 2008/124/PESC du 4 février 2008 relative à la mission «Etat de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 42, Bruxelles, 16 février 2008. La phase opérationnelle de la mission débute en décembre 2008 et sa pleine capacité est atteinte en avril 2009.

⁶⁶⁶ Résolution 1244, S/RES/1244, *op. cit.*

⁶⁶⁷ *Draft Concept for ESDP Border missions in the framework of Civilian Crisis Management*, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 16137/06, Bruxelles, 01 décembre 2006.

⁶⁶⁸ *Ibid.*, point 1.

Bien que l'UE reconnaisse déjà en juin 2004 l'importance d'inclure cet aspect de contrôle des frontières dans la boîte à outils européenne de la GCC⁶⁶⁹, aucune présidence de l'UE n'a abordé la thématique. Or, le type d'activités que ce concept recouvre s'inscrit dans le prolongement direct du concept de RSS, complétant les activités de renforcement des forces de police, ainsi que celles visant à garantir l'Etat de droit dans le contexte du redressement d'un gouvernement civil. Ce nouveau concept pourrait ainsi être intégré en tant qu'élément central d'une mission de GCC ou en tant que composant d'une autre mission civile dans un format de soutien, sans préjudice des initiatives entreprises au niveau communautaire.

L'OGC 2008 a jusqu'à présent réussi à conférer une impulsion à l'UE en précisant la dimension civile de la SES. Les actions entreprises par l'UE afin d'élargir, puis d'approfondir et de renforcer ses instruments civils de gestion des crises, se nourrissent d'ailleurs principalement de ses expériences récentes dans les Balkans – missions MPUE en Bosnie-Herzégovine et EUPOL Proxima dans l'ARYM. Les six autres missions civiles étant lancées plus récemment, ne fournissent que de faibles indications sur les insuffisances majeures à traiter. Leur lancement demeure néanmoins essentiel au développement de la PESD. En effet, bien que le renforcement de la PESD civile implique l'organisation d'exercices d'entraînement (voir *supra*), seule une mise en situation dans des conditions réelles permet d'en tester la validité sur le terrain. Les deux années qui suivent l'adoption de l'OGC 2008 sont, à ce titre, déterminantes du fait du lancement d'un nombre important de missions civiles qui permettent d'une part de tester les avancées réalisées et d'autre part de les consolider lorsque des écueils sont identifiés.

Ainsi, au fur et à mesure que le processus de consolidation capacitaire de l'OGC 2008 continue, les présidences de l'UE rythment les différentes étapes de celui-ci, à la lumière des retours d'expérience des missions civiles déployées entre 2004 et 2005. En 2007, une ou deux années se sont écoulées depuis le lancement de ces missions et les premiers retours permettent de procéder aux ajustements nécessaires de la PESD.

⁶⁶⁹ *Plan d'action pour les aspects civils de la PESD*, Annexe aux conclusions du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004, *op. cit.*, p. 3.

§2 : Vers une approche globale de la GCC

Deux ans après le lancement de l'OGC 2008, les insuffisances initiales demeurent. Bien que des progrès soient réalisés dans l'ensemble des aspects identifiés par ce processus de renforcement capacitaire, les importantes disparités entre Etats membres sont de nature à ralentir le développement de la PESD. Si la PESD continue à avancer, elle avance à plusieurs vitesses, faisant constamment face à des dissensions internes sur la direction à prendre. Ces désaccords se retrouvent également au sein des réalisations effectuées pour la mise en œuvre de l'OGC 2010 qui vise à renforcer la phase de planification des missions civiles, afin de tirer au mieux partie des progrès capacitaires de l'OGC 2008.

L'adoption du traité de Lisbonne, ainsi que son entrée en vigueur prévue pour décembre 2009, sont également de nature à freiner les efforts réalisés dans le cadre de l'OGC 2010. L'année 2009 est ainsi essentiellement marquée par les préparatifs visant à faciliter la mise en place de l'architecture institutionnelle modifiée et en particulier des acteurs, structures et organes nouveaux impliqués dans la PESD/PSDC. A cette occasion, le concept d'« approche globale » mentionné par le traité, constitue un élément moteur au sein duquel la politique de gestion civile des crises européenne devrait éclore et constituer le pilier de l'action extérieure de l'UE.

A. Vers une GCC mieux intégrée au sein de l'action extérieure de l'UE

1. Des améliorations capacitaires structurées

Dans la poursuite de la mise en œuvre de l'OGC 2008, un état des lieux intermédiaire des activités de formation pour la GCC dans le cadre de la PESD est désormais réalisé à échéance annuelle par la présidence de l'UE⁶⁷⁰. Sur cette base, est établie une liste

⁶⁷⁰ *Final Training Report (FTR) - 2006*, note du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 10188/06, Bruxelles, 6 juin 2006 ; *Draft Final Training Report (FTR) - 2007*, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 8499/07, Bruxelles, 17 avril 2007.

identifiant les besoins futurs ainsi que les écueils à traiter⁶⁷¹. L'actualisation périodique de ces activités de formations est rendue nécessaire par les constantes évolutions d'une PESD en plein devenir – nouveaux organes, concepts et domaines d'action – ainsi que par l'augmentation et l'élargissement géographique et thématique des missions civiles⁶⁷².

Intensification des activités de formation et renforcement de la coordination civilo-militaire en vue d'une efficacité opérationnelle améliorée

La diversification, la spécialisation et plus généralement l'amélioration des activités de formations dépendent grandement des enseignements tirés des missions passées et font l'objet de mises à jour régulières⁶⁷³. Cela est d'autant plus essentiel qu'il n'existe pas, aux niveaux nationaux, d'activités de formations à la GCC strictement comparables à celles prévues dans le domaine militaire. Or, le nombre croissant de missions civiles PESD requiert que le personnel engagé reçoive une formation spécifiquement adaptée à la mission et au domaine d'intervention concerné. Ainsi, un programme prévisionnel des formations (nationales et européennes) en matière de GCC⁶⁷⁴ est établi sur une base annuelle, couvrant à

⁶⁷¹ *Analysis of Training Requirements in the field of ESDP - Draft review 2006*, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 8624/3/06, Bruxelles, 19 mai 2006. Cet état des lieux se base sur le précédent examen effectué par le CoPS en 2005 : *Implementation of the EU Training Concept in ESDP - Draft Analysis of Training Requirements in the field of ESDP*, note du Secrétariat général du Conseil au CoPS, Doc. n° 7774/2/05, Bruxelles, 14 avril 2005. Il en va de même pour ceux effectués les années suivantes : *Training Requirements relevant to ESDP - Review 2007*, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 15919/1/07, Bruxelles, 14 décembre 2007 ; *Draft analysis of training needs and requirements relevant to ESDP - Review 2008*, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 12366/08, Bruxelles, 1er août 2008.

⁶⁷² Le concept de mise en place des activités de formation en matière de PESD se déroule en cinq étapes : (1) identification des nouveaux domaines d'intervention ; (2) analyse des besoins en matière de formation ; (3) mise en place des cours/séminaires/formations/entraînements spécifiques au domaine concerné ; (4) conduite effective des programmes de formation, notamment en accord avec le CESD et les instituts nationaux associés ; (5) processus d'évaluation des programmes de formation (identification des écueils et des améliorations potentielles).

⁶⁷³ A titre d'exemple, la phase de pré-déploiement constitue un élément essentiel pour le bon déroulement d'une mission civile de la PESD. Les activités de formations axées spécifiquement sur la phase de pré-déploiement, se fondent sur l'expérience acquise en la matière depuis 2003 et impactent de façon directe la mission ainsi que plus généralement l'efficacité de la PESD dans son ensemble. C'est ainsi qu'un document visant à identifier les écueils en la matière ainsi que les moyens pour tenter de les corriger a été établi par le CoPS : *Enhancing civilian crisis management pre-deployment training*, note du CIVCOM au CoPS, Doc. n° 17506/09, Bruxelles, 11 décembre 2009.

⁶⁷⁴ Ces formations sont dispensées au niveau européen principalement par le CESD (lequel est le seul acteur institutionnel européen dédié exclusivement aux formations PESD), le Collège européen de police (CEPOL), le Programme diplomatique européen (PDE) ainsi qu'au niveau national par différents collèges et instituts coopérant avec le CESD (*i.e.* IHEDN en France). D'autres programmes au niveau communautaire offrent

chaque fois une période de deux ans (2007-2009 et 2008-2010)⁶⁷⁵. La réactualisation sur un rythme annuel du programme prévisionnel permet d'améliorer constamment les formations proposées. Le CESD, ainsi que le réseau d'instituts et collèges nationaux qui lui sont affiliés, constituent les principaux fournisseurs de formations spécialisées pour les experts nationaux détachés dans le cadre de la PESD.

Toutefois, bien que ces formations constituent un élément fondamental pour le succès des missions de GCC, plusieurs obstacles persistent et nuisent à leur pleine efficacité : manque de coordination entre les différents acteurs impliqués (européens et nationaux) au regard des formations proposées ; réticence des Etats membres à donner la priorité aux formations réalisées à l'échelon européen⁶⁷⁶ ; absence d'un suivi régulier et cohérent des formations⁶⁷⁷ ; disparités importantes entre Etats membres au regard de leur volonté de participer à une PESD forte d'une part et de leur capacité à offrir des formations adaptées d'autre part⁶⁷⁸. Ces écueils demeurent en 2009, bien que l'augmentation du nombre de missions civiles PESD et, partant, du nombre de personnel engagé rend ces activités de

également des activités de formation (Projet de la Communauté européenne sur la formation pour les aspects civils de la gestion des crises).

⁶⁷⁵ *Draft EU Training Programme in the field of ESDP - 2007-2009*, note du CoPS au COREPER/Conseil, Doc. n° 5565/1/07, Bruxelles, 26 janvier 2007 ; *EU Training Programme in the field of ESDP - 2008 to 2010*, note du CoPS au COREPER/Conseil, Doc. n° 5538/08, Bruxelles, 21 janvier 2008.

⁶⁷⁶ Or, en donnant la priorité aux activités de formations européennes par rapport à celles réalisées au niveau national, la cohérence de l'approche multinationale des missions civiles conduites dans le cadre de la PESD s'en trouverait renforcée. La relative jeunesse de la PESD et la particularité régalienne du domaine concerné rend toutefois cette tâche complexe dans la mesure où cela implique d'intégrer que les activités de formation ne relèvent plus exclusivement de la responsabilité nationale de chaque Etat.

⁶⁷⁷ *Draft Comprehensive Annual Report on ESDP and ESDP-related Training (CART) 2008*, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 8983/08, Bruxelles, 30 avril 2008.

⁶⁷⁸ Pour une étude détaillée sur la capacité des Etats membres à fournir une formation adaptée à leurs experts détachés, voir notamment : Daniel KORSKI et Richard GOWAN, *Can the EU Rebuild Failing States ? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Affairs (ECFR), Londres, octobre 2009, pp. 43-51. Les auteurs de ce rapport divisent les Etats européens en quatre groupes distincts selon leur capacité et leur volonté à contribuer au développement de la PESD à travers un recrutement et une formation du personnel civil adéquats. Tandis qu'ils identifient certaines difficultés communes à l'ensemble de ces Etats concernant le processus de recrutement, ils établissent que certains Etats membres qu'ils appellent « les professionnels » (Danemark, Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) sont largement en tête des autres du fait de leurs infrastructures et techniques de formations très structurées. Un second groupe dénommé « les volontaires » (« *the strivers* » en anglais) fait référence à la France, la Belgique, l'Autriche, l'Irlande, l'Italie et la Roumanie, qui sont déterminés à renforcer leur réserve de personnel civil mais dont les techniques de recrutement et de formation sont encore inadaptées. Un troisième groupe que les auteurs identifient comme étant « les agnostiques » inclue la République Tchèque, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie, la Slovénie et l'Espagne. Ceux-ci sont les Etats qui, bien que participant de façon active à renforcer le panel d'experts civils, ne perçoivent pas l'utilité de la dimension civile de la PESD d'autant que la visibilité politique qu'ils en retirent n'est pas proportionnelle aux efforts fournis. Enfin, le quatrième groupe, « les indifférents » contient la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg et Malte. Ceux-ci ne disposent que très peu d'infrastructures adaptées ou de formations spécifiques pour le déploiement de personnel civil.

formation à l'échelon européen de plus en plus nécessaires⁶⁷⁹. L'incapacité des Etats membres à s'accorder sur une méthode ou technique européenne permettant de rationaliser les formations à un seul échelon européen constitue un empêchement majeur au développement optimal de la dimension civile de la PESD.

L'approfondissement de la PESD et le lancement de plusieurs missions civiles simultanément appellent le renforcement des infrastructures de formation. En effet, le nombre croissant de demandes de formations dépasse désormais largement les capacités d'accueil et appelle au développement de nouvelles interfaces d'apprentissage tel que l'enseignement à distance par internet⁶⁸⁰. A titre d'exemple, l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) demande aux participants à une formation de suivre sur leur site⁶⁸¹, des cours spécialisés afin de se préparer aux enseignements et à la formation spécifique dispensés ultérieurement. Cela permet d'assurer d'une part l'homogénéité du niveau de connaissances des participants et, d'autre part, d'alléger le contenu des formations afin de conférer une place plus importante aux exercices de mise en situation⁶⁸².

L'UE soutient par ailleurs également des initiatives allant dans le sens du renforcement de la participation des femmes à tous les niveaux des missions de gestion des crises – prise de décision et déploiement sur le terrain⁶⁸³ – en proposant des programmes de formation sur les questions de parité entre les sexes. Bien que la promotion de l'égalité hommes/femmes ne soit pas une finalité de la PESD en soi, l'inclusion de ces problématiques dans le cadre de formations spécifiques de sensibilisation, vise à améliorer l'efficacité de la GCC dans son ensemble⁶⁸⁴.

⁶⁷⁹ *Draft Comprehensive Annual Report on ESDP and ESDP-related Training (CART) - 2009*, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 9280/09, Bruxelles, 29 avril 2009.

⁶⁸⁰ *Ibid.*, points 5, 6 et 7.

⁶⁸¹ www.ihedn.fr.

⁶⁸² L'auteur de cet essai a assisté, en tant que personnel civil du Ministère de la défense français, à une formation sur le concept de gestion civilo-militaire des crises extérieures à l'Ecole militaire. Cette formation s'est déroulée en trois étapes, la dernière consistant en un exercice pratique sur deux jours, consistant en une mise en situation d'une crise dans un Etat imaginaire. Les participants ont été amenés à utiliser les structures et procédures de gestion des crises développées au sein de la PESD afin de simuler la résolution de cette crise. Premier module : *Sensibilisation au concept de "Gestion civilo-militaire des crises extérieures"*, IHEDN, Paris - Ecole militaire, 11 et 12 février 2014 ; Deuxième module : *Gestion de crises extérieures et Union européenne*, Stage organisé par l'IHEDN en liaison avec le CESD, Bruxelles - centre de conférences Borschette, 1, 2 et 3 avril 2014 ; Troisième module : *Stage de spécialisation : Exercices pratiques*, Stage organisé par l'IHEDN, Paris - Ecole militaire, 3 et 4 juin 2014.

⁶⁸³ *Résolution 1325*, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1325, New York, 31 octobre 2000.

⁶⁸⁴ *Mise en oeuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), renforcée par la résolution 1820 du CSNU dans le cadre de la PESD*, note du Secrétariat aux délégations, Doc. n° 15782/2/08 REV 2, Bruxelles, 24 novembre 2008, p. 3. Ces formations sont également mises à jour de façon régulière et sur un échéancier annuel en fonction des enseignements tirés des missions PESD. Voir à ce sujet *Implementation of UNSCR 1325 and UNSCR 1820 in the context of training for the ESDP missions and operations* -

L'UE poursuit également les efforts afin d'améliorer la coordination de ses actions à tous les niveaux de la gestion des crises et en particulier dans le domaine civilo-militaire. Cette thématique constitue en effet un pilier du développement de la PESD, dans la mesure où une crise ne peut pas être considérée comme exclusivement civile ou militaire ou encore ne faire appel qu'à des instruments de la PESD ou communautaires. L'UE s'efforce ainsi d'optimiser la coordination et la cohérence civilo-militaire de son action sur le terrain grâce aux leçons tirées de ses expériences passées, lorsque plusieurs de ses instruments sont déployés⁶⁸⁵.

Toujours dans la perspective d'améliorer la cohérence de l'action européenne, la présidence allemande de l'UE au premier semestre 2007, organise un atelier sur la coordination des processus de développement des capacités civiles et militaires de la PESD (Bruxelles, 14 juin 2007)⁶⁸⁶. Cet atelier a pour objectif de contribuer à identifier les procédés permettant de renforcer les synergies potentielles futures entre les capacités civiles et militaires⁶⁸⁷ malgré leur développement initial inégal. Enfin, le dernier atelier conduit dans le cadre de l'OGC 2008 (Bruxelles, 19-20 juillet 2007) vise tout particulièrement à rationaliser les procédures de planification et de prise de décisions des capacités de réaction rapide de la PESD – éléments de police, dont les UIP et UPC, et EIC – en optimisant notamment les synergies avec le domaine militaire⁶⁸⁸. Cet atelier fait notamment suite aux travaux d'actualisation conduits en mai 2007 sur l'opérationnalité des EIC (prévue initialement pour fin 2006)⁶⁸⁹. Il convient toutefois de noter que, bien que l'UE œuvre constamment afin

recommendations on the way forward, note du Secrétariat aux délégations, Doc. n° 13899/09, Bruxelles, 30 septembre 2009.

⁶⁸⁵ Cela est nécessaire dès lors qu'au moins deux acteurs ou instruments de l'UE sont impliqués dans le cadre d'une crise. *Co-ordination and coherence between the EU Special Representative (EUSR), the EU military operation (EUFOR - Althea) and the EU Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina : Case study and Recommendations for the future*, note du Secrétariat aux délégations, Doc. n° 16435/06 (déclassifié le 5 février 2007, Doc. n° 16435/06 EXT 1), Bruxelles, 7 décembre 2006. Ce document permet principalement de dresser des recommandations au niveau opérationnel.

⁶⁸⁶ *Report on the Civilian Headline Goal 2008 Workshop XII "Future co-ordination between the civilian and military ESDP capability development"*, note du Secrétariat du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 11937/1/07 REV 1, Bruxelles, 18 juillet 2007.

⁶⁸⁷ Un élément important identifié dans ce rapport concerne notamment la nécessité d'adopter une terminologie et une méthodologie commune afin d'améliorer les synergies : *ibid.*, p. 5. Voir à ce sujet les travaux effectués par la présidence allemande de l'UE sur l'utilisation d'un langage standardisé dans le cadre de la GCC : *Standard language for planning documents and legal acts for civilian ESDP operations*, note de la présidence au CIVCOM, Doc. n° 11073/07 (document partiellement accessible au public), Bruxelles, 21 juin 2007.

⁶⁸⁸ *Report on the Civilian Headline Goal 2008 Workshop XIII "Planning and Decision-Making for EU Civilian Rapid Response Operations - Principles and Procedures"*, note du Secrétariat du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 12129/1/07 REV 1, Bruxelles, 27 juillet 2007.

⁶⁸⁹ *Civilian Response Teams (CRT) - Follow-up of the implementation process*, note du CIVCOM au CoPS, Doc. n° 7568/07, Bruxelles, 29 mai 2007.

d'améliorer les procédures de mise en œuvre des EIC, celles-ci sont encore loin d'être opérationnelles. Ceci pose la question de leur utilité au sein de la boîte à outils européenne.

Du processus capacitaire civil de l'OGC 2008 au renforcement de la phase de planification opérationnelle

Initié en janvier 2005, le processus de planification des capacités civiles (OGC 2008) arrive en 2009 au terme de son calendrier prévisionnel. En l'espace de quatre ans, une partie des objectifs fixés concernant le développement des capacités civiles de la PESD sont atteints, chacun à des degrés variables. La mise en place de *scenarii* potentiels de crise permettant d'anticiper les besoins réels pour les missions futures constitue une première réalisation de l'OGC 2008. Sur cette base, est élaborée une liste de référence complète des capacités civiles (aspects qualitatifs et quantitatifs) nécessaires pour la conduite de ces missions.

L'établissement d'une série de lignes directrices pour la mobilisation du personnel –recrutement, formation et déploiement – nécessite encore des améliorations. La sensibilisation des Etats membres et des éventuels autres contributeurs (OI, ONG, Etats non-membres de l'UE) aux aspects civils de la PESD a, pour l'essentiel, permis de faire gagner de la visibilité et de la crédibilité à l'UE sur la scène sécuritaire. Enfin, malgré l'intérêt suscité par le développement d'une capacité civile de réaction rapide (UPI, UPC et EIC), cette dimension de l'OGC 2008 fait aujourd'hui encore défaut à la PESD⁶⁹⁰.

L'OGC 2008 adopte en 2005 une approche ambitieuse pour le développement du processus capacitaire civil et entreprend de corriger les insuffisances identifiées dans les différents domaines d'intervention lors des conférences ministérielles annuelles d'amélioration des capacités civiles (2005, 2006, 2007). Des évaluations périodiques⁶⁹¹

⁶⁹⁰ *Rapport final sur l'objectif global civil pour 2008*, note point "I/A" du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 14807/07, Bruxelles, 9 novembre 2007, pp. 5-6 et pp. 15-23.

⁶⁹¹ Celles-ci prennent plusieurs formes. Voir notamment *Draft report on the Civilian Headline Goal 2008 Workshop X "Lessons Learned from the Civilian Headline Goal 2008 Process"*, note du Secrétariat du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 9197/07, Bruxelles, 4 mai 2007 ainsi que *Rapport final sur l'objectif global civil pour 2008*, Doc. n° 14807/07, *op. cit.*, Annexe 6 « Questionnaire d'auto-évaluation dans le contexte de l'objectif global civil (OGC) 2008 – Synthèse des réponses » et Annexe 7 « Liste des capacités requises dans le cadre de l'objectif global civil 2008 : première évaluation en fonction de la réalité du terrain ».

réalisées au gré et à la lumière des retours d'expérience du terrain permettent de dépasser le mandat initial de l'OGC 2008 et d'en approfondir les réalisations. Elles permettent en particulier de préciser les besoins en personnel, d'améliorer les activités de formation, ainsi que d'intensifier la coordination avec d'autres acteurs – acteurs militaires de l'UE, institutions communautaires, Etats tiers, OI et ONG⁶⁹².

Le Conseil appelle ainsi au renforcement du processus capacitaire et énumère dans un rapport final sur l'OGC 2008 de novembre 2007⁶⁹³ les aspects à approfondir, afin d'améliorer la visibilité politique du développement des capacités civiles. Les ministres soulignent tout d'abord la nécessité d'associer au sein de chaque Etat membre tous les ministères concernés par le processus capacitaire civil, en assurant une meilleure coordination interministérielle⁶⁹⁴. Ils insistent également sur le besoin de coordonner les activités de formation aux échelons national et européen pour une meilleure harmonisation. Ils appellent ensuite à perfectionner la phase de planification des missions, l'OGC 2008 portant sur la planification des capacités et non des missions civiles. Enfin, les ministres réitèrent la nécessité de systématiser la coopération avec les autres acteurs de la gestion des crises, de sorte à donner tout son sens au concept de multilatéralisme efficace dans le domaine de la sécurité coopérative⁶⁹⁵. Une évaluation régulière annuelle des progrès accomplis, intégrant notamment les enseignements tirés de l'expérience, est prévue afin d'actualiser et de perfectionner le processus de développement capacitaire.

Sur la base de ces indications, la dernière conférence interministérielle tenue dans le cadre de l'OGC 2008 sur l'amélioration des capacités civiles (19 novembre 2007) approuve un nouvel objectif global civil à l'horizon 2010 (OGC 2010)⁶⁹⁶. Celui-ci vise à mettre à jour l'OGC 2008 et à perfectionner les moyens civils désormais à la disposition de l'UE afin qu'elle puisse assurer de façon cohérente tout l'éventail des tâches liées à la gestion des

⁶⁹² Un séminaire axé sur la coopération en matière de développement capacitaire pour la gestion civile des crises entre les Etats membres de l'UE d'une part et les Etats tiers, des OI et ONG d'autre part, a été organisé le 26 avril 2007 dans le cadre de l'OGC 2008 : *Draft report on the Civilian Headline Goal 2008 Workshop XI "Co-operation in the field of ESDP civilian crisis management with non-EU States, International Organizations and Non-Governmental Organizations"*, note du Secrétariat Général du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 10405/07, Bruxelles, 7 juin 2007.

⁶⁹³ *Rapport final sur l'objectif global civil pour 2008*, Doc. n° 14807/07, *op. cit.*

⁶⁹⁴ La coordination interministérielle demeure un domaine dans lequel beaucoup d'améliorations sont possibles et souhaitables. Il est nécessaire de développer une conscience européenne d'ensemble, en évitant de cloisonner les avancées de chaque ministère en la matière.

⁶⁹⁵ *Rapport final sur l'objectif global civil pour 2008*, Doc. n° 14807/07, *op. cit.*, pp. 6-7.

⁶⁹⁶ *Nouvel objectif global civil à l'horizon 2010*, note point "I/A" du Secrétariat général du Conseil au COREPER/conseil, Doc. n° 14823/07, Bruxelles, 9 novembre 2007.

crises. Cela devient désormais indispensable au regard du périmètre d'intervention élargi de l'UE – Balkans occidentaux, Caucase, Afrique, Proche et Moyen-Orient, Asie – ainsi que des domaines d'actions investis – Etat de droit, surveillance des frontières, renforcement du secteur de la police, force d'appui dans le cadre d'accords de paix.

Ainsi, tandis que l'OGC 2008 se concentre sur l'amélioration des capacités civiles de la PESD, l'OGC 2010 met au centre de son action le renforcement de la planification des missions civiles. A l'image de l'OGC 2008, celui de 2010 constitue donc un processus de planification évolutif en matière de gestion des crises, destiné à subir des ajustements au gré de circonstances nouvelles et principalement des retours d'expérience des missions. Ce nouveau processus est destiné à mettre l'accent sur la nécessité de mieux encadrer les synergies entre les aspects civils et militaires de la PESD, ainsi qu'entre la PESD et les activités communautaires, l'objectif principal demeurant l'amélioration de la visibilité de la PESD civile.

L'OGC 2010 appelle à intensifier les efforts à plusieurs niveaux afin de favoriser le développement opérationnel de la PESD. Outre le problème désormais récurrent de la mobilisation du personnel – recrutement, formation et exercices – le renforcement opérationnel des capacités en matière de PESD – planification, procédures, équipements, concepts – constitue une priorité de l'OGC 2010. De même, l'utilisation de toute la gamme des instruments disponibles – capacités PESD civiles et militaires, ressources et moyens communautaires – est identifiée comme un élément essentiel pour une plus grande cohérence de l'action de l'UE⁶⁹⁷.

Des orientations similaires à celles de l'OGC 2008 sont établies, permettant de structurer la mise en œuvre de ce processus de développement selon la même logique méthodique et sur un cycle annuel. L'OGC 2010 prévoit ainsi de réaliser au cours du premier semestre 2008 un examen des *scenarii* illustratifs avec l'élaboration d'un *scenario* pilote commun, mettant en œuvre les aspects civils et militaires de la PESD. Sur le fondement de ces éléments, l'OGC 2010 procède au cours du second semestre 2008 à l'évaluation des moyens nécessaires en termes d'équipements, de personnel et de concepts requis pour ces *scenarii*. Un inventaire précis des capacités civiles mises à dispositions par les Etats membres

⁶⁹⁷ *Ibid.*, p. 3.

pour les missions PESD est réalisé au courant du second semestre 2008⁶⁹⁸. A ce titre, la poursuite de la mise en place d'un « outil de gestion des capacités civiles » (*Goalkeeper*)⁶⁹⁹ initiée par l'OGC 2008 permet de rationaliser le processus de développement capacitaire à l'échelon européen en centralisant les informations fournies par les Etats membres. Cet effort de rationalisation est caractéristique de l'objectif général qui sous-tend l'OGC 2010, puisqu'il vise à optimiser le développement capacitaire initié par l'OGC 2008 en le liant à la phase de planification et de préparation d'une mission. Cela concerne tout particulièrement la phase de recrutement et de mise à disposition du personnel qui demeure encore trop souvent déconnectée des besoins opérationnels réels et qui ne bénéficie pas de formations spécifiques, adaptées au déploiement⁷⁰⁰.

L'OGC 2010 vise ainsi à coordonner les réalisations capacitaires effectuées par l'OGC 2008 avec la phase de planification des missions civiles. L'objectif premier demeure celui de conférer une logique d'action à la PESD en évitant que les progrès capacitaires accomplis ne soient déconnectés des réalités opérationnelles. Afin d'y parvenir, l'OGC 2010 intensifie notamment les efforts concernant l'organisation de formations spécifiques préalables à un déploiement.

2. La PESD en quête de légitimité opérationnelle

L'année 2009 connaît un ralentissement important du développement capacitaire, ainsi que des travaux entamés en vue de renforcer la phase de planification des missions

⁶⁹⁸ Voir notamment : *Document d'orientation sur un processus de planification des capacités civiles nécessaires dans le cadre de la PESD*, note point "I/A" du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 14763/07, Bruxelles, 9 novembre 2007.

⁶⁹⁹ Il s'agit d'une plateforme informatique dédiée dénommée « *Goalkeeper* », composée de modules interconnectés sur un site internet sécurisé, permettant de centraliser les informations pertinentes de tous les Etats membres pour le développement des capacités civiles de la PESD. Il se décline notamment en une application « *Registrar* » qui permet aux Etats membres d'établir la liste de leur personnel disponible et de l'application « *Schoolmaster* » qui permet de mettre en ligne les cours/séminaires relatifs à la GC. D'autres applications sont en cours d'élaboration concernant les concepts de gestion des crises etc. Voir à ce sujet notamment : *Civilian Headline Goal 2010 : Outline of Goalkeeper software environment*, note du Secrétariat général du Conseil au CoPS, Doc. n° 8096/09, Bruxelles, 2 avril 2009.

⁷⁰⁰ *Rapport de la présidence concernant la PESD*, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 10415/08, Bruxelles, 16 juin 2008, p. 16. Voir également pour plus de détails : *Civilian Headline Goal 2010 : Progress Report 2008 (report on civilian ESDP preparedness)*, note point "I" du Secrétariat général du Conseil au COREPER, Doc. n° 14989/08, Bruxelles, 4 novembre 2008, pp. 3-4.

civiles. L'essentiel des travaux réalisés au cours de cette période vise à renforcer la rapidité de la réaction de l'UE lors d'une crise, ainsi qu'à harmoniser les formations à l'échelon européen afin de permettre un déploiement plus efficace du personnel civil.

Un recentrage des priorités de l'OGC 2010 sur le déploiement rapide

A l'issue du premier cycle annuel de ce processus (novembre 2008), les ministres européens des affaires étrangères réaffirment les priorités fixées par l'OGC 2010⁷⁰¹ et procèdent à une réévaluation des orientations pour l'année 2009⁷⁰². Le plan d'amélioration des capacités civiles qui suit (janvier 2009) permet de réajuster les efforts entrepris en 2008⁷⁰³, afin d'améliorer l'efficacité et la cohérence de l'utilisation des outils de gestion des crises (aspects PESD et communautaires). Un « non-papier »⁷⁰⁴ issu de la réunion informelle des ministres des affaires étrangères de l'UE qui s'est tenue à Hluboka (République Tchèque) les 27 et 28 mars 2009, précise et complète à mi-parcours ces recommandations.

Toutefois, les progrès en termes de développement capacitaire sont relativement modestes. Cela s'explique du fait que, les avancées continuent d'être soumises au rythme des présidences tournantes de l'UE, chacune d'elles ayant un agenda et des intérêts différents à faire valoir. Tandis que certaines privilégient le développement des capacités civiles de réaction rapide, d'autres donnent la priorité à l'amélioration des formations et des séminaires ou encore à la coordination civilo-militaire. Ces trois thématiques continuent à constituer le cœur des travaux des présidences de l'UE et sont placées au centre des travaux de l'OGC 2010 visant le renforcement de la planification stratégique des missions civiles, afin de leur conférer une validité opérationnelle. Avec l'augmentation du nombre de missions civiles

⁷⁰¹ *Civilian Headline Goal 2010 : Declaration*, note du COREPER au Conseil, Doc. n° 15255/08, Bruxelles, 6 novembre 2008 ; *Draft declaration on strengthening capabilities*, note du COREPER au Conseil, Doc. n° 16840/08, Bruxelles, 5 décembre 2008, pp. 3-4.

⁷⁰² Une réévaluation périodique à un haut niveau politique est une nécessité afin d'assurer l'objectif de long terme de l'OGC 2010. Ce réexamen doit prendre dûment en compte notamment les enseignements tirés des missions passées afin de réajuster les efforts en fonction de la réalité du terrain et des besoins réels.

⁷⁰³ *Civilian Headline Goal 2010 : Civilian Capability Improvement Plan 2009*, note du CIVCOM au CoPS, Doc. n° 5602/09, Bruxelles, 22 janvier 2009.

⁷⁰⁴ Il s'agit d'un document informel qui sert à présenter des idées et/ou des stratégies lors de discussions à haut niveau, sans que les propositions établies ne constituent des engagements.

conduites, les travaux sur ces trois thématiques sont également ponctués par des rapports officiels et informels⁷⁰⁵ qui retranscrivent les enseignements tirés de ces missions.

Concernant le renforcement des capacités civiles de réaction rapide, deux avancées majeures sont réalisées au cours de l'année 2009 : l'adoption d'un concept révisé pour les EIC⁷⁰⁶ portant notamment le nombre d'experts disponibles à 200 au lieu de 100⁷⁰⁷, ainsi que d'un concept révisé pour les missions de renforcement de la police⁷⁰⁸. Par rapport au concept initial de 2002, la révision du concept de renforcement de la police intègre les enseignements tirés des missions civiles PESD. Les principales évolutions consistent à renforcer et à formaliser les liens et les interactions entre le domaine de la police et le secteur plus large de l'Etat de droit – incluant les actions de police⁷⁰⁹ – et plus généralement avec celui de la RSS, afin d'opérer de manière plus effective lorsque la résolution d'une crise nécessite une intervention combinée⁷¹⁰.

Conformément aux recommandations établies par le Conseil sur le renforcement des capacités civiles⁷¹¹, la présidence tchèque de l'UE (premier semestre 2009) organise un séminaire de haut niveau axé sur le déploiement du personnel civil pour les missions PESD (Bruxelles, 11 juin 2009). Ce séminaire vise à favoriser l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre Etats membres sur les moyens de faciliter le déploiement et permettre à terme

⁷⁰⁵ Propos de Hansjörg HABER, commandant des opérations civiles et directeur de la CCPC, recueillis lors d'un échange de vues sur les « missions civiles dans le cadre de la PSDC : état des lieux », à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 29 mai 2012*, Parlement européen, SEDE(2012)0529_1, Bruxelles, 29 mai 2012.

⁷⁰⁶ *Civilian Response Team (CRT)*, note du CIVCOM au CoPS, Doc. n° 15371/09, Bruxelles, 4 novembre 2009.

⁷⁰⁷ *Civilian capability planning and development ; Guiding Lines for the second semester of 2009 - Draft Report Progress II*, note du Secrétariat général du Conseil au CIVCOM et RELEX, Doc. n° 17363/09, Bruxelles, 8 décembre 2009, p. 6.

⁷⁰⁸ *Comprehensive Concept for ESDP Police Strengthening Missions (Interface with Broader Rule of Law)*, note du Secrétariat général du Conseil au CoPS, Doc. n° 15031/09, Bruxelles, 26 octobre 2009.

⁷⁰⁹ Les missions de police PESD interviennent dans un environnement dans lequel les structures gouvernementales (police, système de justice, contrôle des frontières, douanes...) sont défaillantes. La fonction de « maintien de l'ordre » qu'accomplit une mission de police est certes un élément essentiel pour le soutien et le renforcement de l'Etat de droit mais ne constitue qu'une part de la solution au problème. En effet, l'efficacité de la conduite d'une mission de police dépend également grandement de la continuité de la prise en charge des tâches policières : jugement (système pénal), incarcération (système pénitentiaire). Ainsi, afin d'être effectives, les missions de police (qu'il s'agisse de missions de renforcement de la police ou de missions de police faisant partie intégrante d'une mission « Etat de droit » ou de RSS) doivent veiller à assurer une interface avec d'autres composantes de l'Etat de droit ou de la RSS. Le degré d'importance de cette interface est propre à chaque mission et à l'environnement qui l'entoure et fait l'objet d'une évaluation *in situ*.

⁷¹⁰ *Comprehensive Concept for ESDP Police Strengthening Missions (Interface with Broader Rule of Law)*, Doc. n° 15031/09, *op. cit.*, pp. 7-8.

⁷¹¹ *Draft declaration on strengthening capabilities*, Doc. n° 16840/08, *op. cit.*

une meilleure coordination et harmonisation des actions à l'échelon supranational⁷¹². Dans ce cadre, l'opérationnalisation en juin 2009 de l'outil de gestion des capacités civiles (« *Goalkeeper* ») vise à permettre de mieux identifier et centraliser les informations sur le personnel disponible au sein des Etats membres, afin de faciliter son déploiement⁷¹³ et améliorer la rapidité de réaction des missions civiles PESD. Cette rationalisation des programmes de formation à l'échelon européen constitue un élément essentiel du bon déroulement d'une mission civile et une préoccupation majeure des présidences successives de l'UE.

Toutefois, malgré l'annonce de son caractère opérationnel, cet outil nécessite un nombre important d'adaptations afin de pouvoir être fonctionnel. Son activation prématurée permet à l'UE de conférer une plus grande visibilité à sa PESD grâce à un effet d'annonce. Dans la poursuite de ses efforts, l'UE entreprend également d'importants travaux visant à recenser et à mettre en œuvre les enseignements de l'expérience acquise sur le terrain⁷¹⁴.

L'objectif consiste à intégrer les informations recueillies dans un processus structuré afin d'améliorer les méthodes de travail et les meilleures pratiques⁷¹⁵. Au regard du nombre important de missions civiles conduites par l'UE depuis janvier 2003 (près d'une quinzaine), l'UE saisit l'importance de créer une méthode lui permettant de tirer au mieux parti de ces enseignements et ainsi faire évoluer les concepts mis en place.

⁷¹² *Rapport sur les progrès réalisés par les Etats membres en vue de faciliter le déploiement de personnel civil dans le cadre de missions PESD*, note du COREPER au Conseil, Doc. n° 15842/09, Bruxelles, 11 novembre 2009. Cela implique la mise en place de mesures nationales (réglementaires et budgétaires notamment) couvrant les modalités de déploiement, ainsi que l'établissement de listes nationales recensant le personnel potentiellement disponible en vue d'un déploiement à l'étranger.

⁷¹³ *Goalkeeper : Roadmap for development, testing and operationalization*, note du Secrétariat général du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 11301/09, Bruxelles, 23 juin 2009.

⁷¹⁴ *Lignes directrices pour le recensement et la mise en œuvre des enseignements et des meilleures pratiques dans le cadre des missions PESD civiles*, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 14702/08, Bruxelles, 24 octobre 2008.

⁷¹⁵ Ce processus se déroule en quatre étapes : recensement des enseignements (compilation des observations et des données recueillies au niveau politique, stratégique, opérationnel) ; analyse des enseignements (identification des problèmes et des mauvaises pratiques ; établissement de rapports réguliers ainsi que d'un rapport annuel en vue de la conférence interministérielle annuelle sur la PESD civile) ; mise en œuvre des enseignements ; diffusion au sein des différentes structures de ces enseignements afin de favoriser leur prise en compte au sein des missions futures (rédaction de manuels).

La GCC à la recherche d'une cohérence d'action

Dans la continuité des travaux entrepris par l'OGC 2008, la présidence suédoise de l'UE du second semestre 2009 concentre ses efforts sur l'amélioration de la coordination civilo-militaire en l'élargissant à d'autres domaines – formation, déploiement, échanges d'informations notamment⁷¹⁶. La conduite d'un exercice de gestion des crises (CME 09, du 23 novembre au 4 décembre 2009)⁷¹⁷ permet de tester la capacité de réaction rapide de l'UE, ainsi que la qualité de la coordination civilo-militaire sur le terrain en matière de déploiement⁷¹⁸. Toutefois, le bon déroulement de ces exercices contraste avec la réalité de la coordination effective sur le terrain et la faible valorisation des synergies entre la PESD civile et les autres politiques de l'UE ayant une dimension extérieure.

La présidence suédoise de l'UE poursuit les travaux liés au renforcement des capacités civilo-militaires, ainsi qu'à la planification des missions civiles de la PSDC. Ces travaux font notamment écho au « non-papier » allemand du 6 novembre 2007, dans lequel sont établies des propositions en vue d'améliorer l'efficacité de la GCC⁷¹⁹. Suite à une analyse de ce « non-papier » par le CoPS, un premier rapport (« *Traffic Lights* ») est établi conjointement par la Commission et le Secrétariat du Conseil (11-13 décembre 2007). Après l'édition de plusieurs versions, un rapport final est produit le 29 septembre 2009, listant les différentes propositions en vue de façonner une GCC plus adaptée à l'évolution de l'environnement international.

Toutefois, dans la mesure où ces travaux dupliquent en grande partie les efforts entrepris par l'OGC 2010, cette initiative est rapidement suspendue. Le CoPS décide néanmoins de recueillir les avancées et propositions formulées par ce rapport et de les fusionner avec celles émises par le plan d'amélioration des capacités de l'OGC 2010 au sein

⁷¹⁶ *Favoriser les synergies entre le développement capacitaire civil et le développement capacitaire militaire de l'UE*, note du CoPS au COREPER/Conseil, Doc. n° 15475/09, Bruxelles, 9 novembre 2009.

⁷¹⁷ *Draft Council Conclusions on ESDP*, note du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 15648/1/09 REV 1, Bruxelles, 16 novembre 2009, p. 30.

⁷¹⁸ *Presidency Report on ESDP*, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 10748/09, Bruxelles, 15 juin 2009, p. 31-32. En 2008, l'exercice de gestion des crises CME 08 a également été axé sur la capacité de l'UE à déployer efficacement ses instruments civils et militaires.

⁷¹⁹ *Non-Paper, Further improving the effectiveness of civilian crisis management*, République fédérale d'Allemagne, Bruxelles, 6 novembre 2007.

d'un document unique, établissant l'état d'avancement de la mise en œuvre des lignes directrices en matière de planification et de développement des capacités civiles⁷²⁰.

Les avancées effectuées par l'OGC 2010 doivent être relativisées. Le nombre de personnel effectivement déployé au sein des missions est inférieur au nombre annoncé par les Etats membres, tandis que l'absence de référents et de normes communs en matière de formations porte préjudice à la conduite optimale des missions. De même, bien que la coordination civilo-militaire au sein des missions et opérations PESD ait fait l'objet d'améliorations, celle-ci demeure sous-optimale au regard du potentiel synergétique existant. Un constat similaire peut être fait concernant la coordination entre les instruments PESD et les activités communautaires. Or, cette coordination devrait être améliorée afin d'éviter un chevauchement des actions respectives du Conseil et de la Commission.

En définitive, bien que les progrès réalisés par l'OGC 2010 soient positifs, une plus grande implication des Etats membres est nécessaire. De même, tandis que la prise en compte des enseignements tirés des missions PESD est fondamentale afin de faire avancer le processus capacitaire civil, ceux-ci ne sont ni suffisamment réguliers ni suffisamment impartiaux.

B. La GCC dans la configuration post-Lisbonne

1. Un cadre institutionnel simplifié pour une démarche opérationnelle civile rationalisée

Près de dix ans après son lancement et malgré des déficiences récurrentes liées à son développement capacitaire – personnel disponible insuffisant, formations non harmonisées, coordination civilo-militaire inopérante, capacité de réaction rapide perfectible – la dimension civile de la PESD constitue un des éléments les plus visibles de l'action

⁷²⁰ *Civilian Capability Planning and Development – Guiding Lines for the second semester of 2009*, note du Secrétariat du Conseil au CoPS, (document non accessible au public), Bruxelles, 3 juillet 2009. Deux rapports sont successivement établis le 1^{er} octobre et le 11 décembre 2009, tandis qu'un troisième est prévu pour début 2010. Voir également *Civilian capability development since the end of CHG 2008 - Main stations along the line*, note du secrétariat général du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 7509/10, Bruxelles, 12 mars 2010.

extérieure de l'UE. La mise en place, en l'espace de trois ans, de structures permanentes⁷²¹ et de concepts, de procédures et d'outils adaptés, ont permis à l'UE d'opérationnaliser sa PESD dès 2003, ainsi que de déployer plus de vingt missions civiles, dont dix simultanément.

Bien que le processus capacitaire civil procède initialement de façon *ad hoc*, la mise en place de deux cadres programmatiques (OGC 2008 et OGC 2010) permet dans une large mesure de rationaliser et de structurer les développements en matière de GCC. Avec l'adoption du traité de Lisbonne, une seconde rationalisation a lieu. Celle-ci vise à réorganiser l'ensemble des acteurs, structures et organes impliqués dans la PESC/PESD de sorte à optimiser la politique de GCC. Celle-ci évolue désormais dans le cadre du concept d'« approche globale ».

Un environnement institutionnel optimisé pour une approche globale des crises

Suite à l'échec de l'adoption en 2004 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, constitue un espoir de renouveau pour le renforcement du rôle et de l'action de l'UE sur la scène internationale. Cela suppose une amélioration de la cohérence, de l'efficacité, ainsi que de la visibilité de son action extérieure – dont la GCC fait partie intégrante.

La simplification de l'architecture institutionnelle avec notamment la fusion des trois piliers (communautaire, PESC et JAI) constitue une avancée majeure, puisqu'elle vise à permettre au Conseil et à la Commission de travailler en encore plus étroite coordination. L'objectif est celui de favoriser la mise en œuvre d'une approche véritablement globale de la gestion des crises grâce à une utilisation combinée de l'ensemble des moyens et instruments à disposition de l'UE.

Afin d'y parvenir, le traité procède à une clarification du champ d'action de la PESC. Le traité préserve ainsi les spécificités de la PESC, la protégeant en particulier de toute ingérence communautaire et en lui réservant un champ d'application strictement encadré⁷²². Les dispositions de la PESC sont réunies sous le titre V « *Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune* ». Le premier chapitre de ce titre traite de l'action extérieure de l'UE

⁷²¹ Celles-ci sont principalement localisées au sein du Secrétariat général du Conseil et interviennent en soutien du Conseil.

⁷²² Article 40 TUE. Des dispositions similaires sont prévues auparavant (ex-article 47 TUE).

dans son ensemble, tandis que le second traite spécifiquement de la PESC. La réunion au sein d'un même titre de ces dispositions procède d'une logique de rationalisation de l'action extérieure de l'UE et vise à assurer une meilleure cohérence, ainsi qu'une plus grande visibilité de la PESC.

De même, le traité introduit un changement sémantique important au sein de la PESC, qui permet de grandement rationaliser l'action de l'UE dans le cadre de la PESC : les actions et positions communes du Conseil deviennent des décisions, qui peuvent être désormais adoptées aussi bien par le Conseil de l'UE que par le Conseil européen⁷²³. Cela participe de la même stratégie que celle visant à fusionner les trois piliers et rejoint la volonté d'ensemble du traité de renforcer l'efficacité de l'action de l'UE.

Enfin, au sein du second chapitre, une section spécifique est prévue afin de traiter des dispositions particulières relatives à une politique de sécurité et de défense désormais qualifiée de *commune* (PSDC, ex-PESD)⁷²⁴. Or, bien que l'expression « à terme » utilisée jusqu'ici soit remplacée par celle plus permissive de « progressive », l'ajout du terme « commune » constitue plus une déclaration d'intention à valeur symbolique qu'un véritable engagement à définir une politique véritablement commune⁷²⁵.

Le traité procède néanmoins à un élargissement significatif du champ d'action de la PSDC au-delà des missions de Petersberg. Celui-ci inclut désormais des missions de conseil et d'assistance en matière militaire, de prévention des conflits, des actions conjointes en matière de désarmement et des opérations de stabilisation à la fin des conflits⁷²⁶. Cette évolution rend compte de la montée en puissance de la PSDC, capable de se déployer dans des régions éloignées afin de conduire des missions et opérations de plus en plus variées.

Les rationalisations auxquelles le traité procède s'avèrent nécessaires afin de rendre pleinement compte de l'approfondissement « subi » par la PESD au gré des innovations capacitaires de l'OGC 2008 et 2010, ainsi que de l'expérience acquise à travers le déploiement de plus de quinze missions civiles. En effet, l'UE doit désormais se conformer à des « standards » de plus en plus élevés. Avec la conduite d'EULEX Kosovo et en parallèle d'autres missions (même si de plus faible envergure), l'UE s'impose de plus en plus comme

⁷²³ Articles 25 et 26 TUE.

⁷²⁴ Article 42§2 TUE.

⁷²⁵ Article 2§2 TFUE.

⁷²⁶ Article 43§1 TUE.

un acteur sécuritaire de premier ordre dans le domaine sécuritaire, ce qui implique une responsabilité et une exigence accrues dans la conduite de ces missions.

Un échec de son intervention dans une région en crise impliquerait une remise en cause – au moins partielle – de ses accomplissements depuis le drame de Srebrenica, symbole de l'impuissance de l'UE à assurer la sécurité dans sa proximité géographique. Les innovations apportées par le traité de Lisbonne permettent justement de sceller l'engagement des européens en matière de gestion des crises en renforçant l'esprit de la PSDC. A ce titre, la reconnaissance expresse de la personnalité juridique à l'UE⁷²⁷ constitue un élément clé qui lui permet d'accroître son rôle international et de promouvoir ses principes et valeurs, notamment en matière de PESC/PSDC. Les modifications institutionnelles opérées (voir *infra*) permettent, elles, d'améliorer le processus de prise de décision.

Le traité de Lisbonne reconnaît désormais explicitement l'existence du Conseil européen en tant qu'institution à part entière⁷²⁸, établissant les règles relatives à son rôle et à son fonctionnement. Tandis que son rôle consiste jusqu'ici à donner à l'UE l'impulsion nécessaire à son développement en définissant ses orientations politiques générales⁷²⁹, il en identifie désormais les intérêts et objectifs stratégiques et définit ainsi ce que met en œuvre la PESC⁷³⁰. Il est également chargé de coordonner les actions des Etats sur la scène internationale, ceux-ci devant le tenir informé de toutes les questions de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général⁷³¹.

Un président du Conseil européen est également institué afin de permettre à l'UE de « parler d'une seule voix » et d'assurer une continuité de l'action européenne en matière de PESC⁷³². Il est élu pour un mandat de deux ans et demi renouvelable⁷³³. Au-delà de son rôle de facilitateur au sein du Conseil européen afin de parvenir à un consensus, il assure aux côtés du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR), la représentation extérieure de l'UE pour les matières de la PESC. Toutefois, s'il représente l'UE lors de rencontres réalisées aux niveaux des chefs d'Etat et de gouvernement, il n'est pas habilité à mener les négociations politiques au nom de l'UE.

⁷²⁷ Article 47 TUE.

⁷²⁸ Article 13§1 TUE.

⁷²⁹ Ex-article 4§1 TUE. D'autres articles précisaient de façon ponctuelle les fonctions du Conseil européen en matière de PESC et d'Union économique et monétaire.

⁷³⁰ Article 24§1 TUE.

⁷³¹ Article 32 TUE.

⁷³² Article 15 TUE.

⁷³³ Article 15§5 TUE.

Le Traité introduit également la fonction de HR⁷³⁴, qui reprend les responsabilités diplomatiques du Secrétaire général du Conseil⁷³⁵, celles du SG/HR ainsi que celles du commissaire aux relations extérieures (Direction générale des affaires extérieures – DG RELEX)⁷³⁶. Il occupe à ce titre également le poste de vice-président de la Commission européenne. Cette fusion des compétences donne un équilibre institutionnel fragile, dans la mesure où il est désormais le seul commissaire qui est nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée⁷³⁷.

D'éventuels autres conflits de compétences peuvent également naître en matière de PESC/PSDC⁷³⁸. A titre d'exemple, le HR conduit toute la politique extérieure de l'UE (notamment la PESC et la PSDC), qui est ainsi censée gagner en visibilité, cohérence et efficacité, par la réduction du nombre d'interlocuteurs en matière d'action extérieure. Or, le traité confère également au président du Conseil européen⁷³⁹ la charge d'assurer la représentation extérieure de l'UE, laissant ainsi à la pratique le soin de déterminer leur rôle respectif en la matière.

En l'espèce, le peu d'expérience en matière de politique internationale et de défense de Madame Catherine ASHTON, premier HR, scelle d'emblée le sort de ce poste de responsable de la PESC. Sa nomination fait l'objet de beaucoup de critiques, liées aussi bien à son manque de charisme qu'à sa nationalité britannique, le Royaume-Uni étant ouvertement pro-atlantiste et connu pour être peu enclin au développement d'une diplomatie européenne. Depuis sa prise de fonctions, force est de constater qu'elle n'a effectivement pas su donner la visibilité tant attendue à la PESC et à la PESD, demeurant trop discrète par rapport à l'importance des responsabilités qui sont les siennes. Il incombe désormais à sa successeur

⁷³⁴ Article 18 TUE.

⁷³⁵ Le traité de Lisbonne sépare la fonction du secrétaire général du Conseil de celle du SG/HR, confiant ainsi au nouveau Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité les fonctions diplomatiques de celui-ci, tout en maintenant un secrétariat général placé sous l'autorité d'un secrétaire général.

⁷³⁶ Article 18§4 TUE.

⁷³⁷ Il s'agit d'un problème théorique qui dépendra grandement de la personnalité du HR et de la latitude d'action qu'il s'autorisera à avoir. Federica MOGHERINI qui remplace Catherine ASHTON depuis le 1^{er} novembre 2014 en tant que HR bénéficie d'une personnalité lui permettant de s'imposer plus que sa prédécesseur. Il convient néanmoins de relever qu'afin d'investir son rôle au sein de la Commission, le HR doit être auditionné par le Parlement européen

⁷³⁸ Ainsi, il préside le Conseil dans sa formation « affaires étrangères » et est également mandataire du Conseil pour la conduite de la PESC.

⁷³⁹ Cette fonction constitue une innovation majeure apportée par le traité de Lisbonne (article 15§6 TUE), aux côtés de la reconnaissance notamment du Conseil européen en tant qu'institution (article 15 TUE). Elu à la majorité qualifiée par le Conseil européen, il dispose d'un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois et remplace le système de la présidence tournante de l'UE. Son rôle consiste à améliorer la cohérence des travaux du Conseil européen ainsi qu'à assurer des responsabilités diplomatiques, donnant ainsi plus de visibilité à l'UE et à ses actions par l'identification d'un acteur unique à la place des présidences semestrielles lesquelles rendaient difficile l'identification d'un interlocuteur stable au sein du Conseil européen.

depuis le 1^{er} novembre 2014, Federica MOGHERINI⁷⁴⁰, de donner à cette fonction toute son ampleur.

Des structures de soutien rationalisées

Afin d'accomplir ses fonctions, le HR s'appuie sur un nouvel organe administratif introduit par le traité, le Service européen d'action extérieure (SEAE)⁷⁴¹, véritable service diplomatique européen sur lequel il exerce son autorité. Il ne s'agit ni d'une institution, ni d'un organe consultatif, mais d'un « *service sui generis, distinct de la Commission et du secrétariat du Conseil* »⁷⁴².

De la même façon que le HR détient des compétences du Secrétaire général du Conseil et du commissaire des relations extérieures, le SEAE fusionne en son sein les services correspondants chargés de la PESC/PSDC au sein de la Commission et du Conseil. Il s'agit des services DG E et SitCen⁷⁴³, du Secrétariat du Conseil et la DG RELEX de la Commission en administration centrale, ainsi que les délégations dans les pays tiers⁷⁴⁴ et les Représentants spéciaux de l'UE à l'étranger⁷⁴⁵. Sa mise en place se fait progressivement pour atteindre une pleine opérationnalité en 2010, grâce notamment à l'impulsion majeure donnée par la présidence française de l'UE lors du second semestre 2008.

Son rôle consiste à contribuer à améliorer la cohérence politique d'ensemble de l'action extérieure européenne en coordonnant l'ensemble des instruments de l'UE, afin de favoriser une approche intégrée de la gestion des crises. Cela constitue une grande nouveauté

⁷⁴⁰ Ancienne ministre des Affaires étrangères du gouvernement de Matteo RENZI (Italie).

⁷⁴¹ Article 27§3 TUE. Le traité ne détaille que peu le fonctionnement du SEAE et renvoie à une décision du Conseil sur son organisation et son fonctionnement ainsi qu'à la déclaration n° 15 annexée au traité. Des lignes directrices sont adoptées le 30 octobre 2009 par le Conseil européen suite à un rapport établi par la présidence suédoise du Conseil : *Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure*, note de la présidence au Conseil/Conseil européen, Doc. n° 14930/09, Bruxelles, 23 octobre 2009.

⁷⁴² *Ibid.*, point 16.

⁷⁴³ Le Centre de situation conjoint de l'UE (SitCen) est une structure de veille et de permanence créée en 2002. Avec l'adoption du traité de Lisbonne, il a été transféré au sein du SEAE et a été scindé en deux nouvelles entités : le « *Situation Room* » (Sit Room) d'un côté qui est un organe permanent de veille qui assure une surveillance 24h/24, 7j/7 et qui agit comme un centre d'information pour toutes les situations de crise ; et le Centre de renseignement (IntCen) de l'autre, qui reprend la majeure partie des activités du SitCen en étant chargé du renseignement et de l'analyse de la situation.

⁷⁴⁴ Les délégations de la Commission deviennent les délégations de l'UE, jouant désormais un rôle équivalent à celui des ambassades de l'UE et non plus de représentations de la Commission.

⁷⁴⁵ *Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure*, Doc. n° 14930/09, *op. cit.*, point 4.

apportée par le traité de Lisbonne qui supprime la structure en piliers, source de confusion et d'incohérence institutionnelle et opérationnelle.

Tandis qu'auparavant les différents acteurs impliqués dans l'action extérieure de l'UE agissent au plus de façon concertée, le SEAE permet de s'assurer d'une véritable synergie dans leurs actions (la présidence tournante disposait de son agenda propre et de priorités différentes de celle du SG/HR ou encore de celles du commissaire chargé des relations extérieures). Dès lors, le travail qui échoit au SEAE en matière de gestion des crises est d'une importance capitale.

Au sein du SEAE, se trouve la CCPC, cellule chargée de la planification, du déploiement, de la conduite et de l'évaluation des missions civiles de gestion des crises⁷⁴⁶. Son mandat consiste à planifier et à conduire les missions civiles de la PSDC dans les domaines de la police, de la surveillance des frontières, de l'Etat de droit ainsi que de la RSS, notamment par la mise en place d'une chaîne de commandement claire au sein de chaque mission. Elle exerce ses activités sous le contrôle politique et la direction stratégique des Etats membres agissant à travers le CoPS et sous l'autorité générale du HR. Elle assiste celui-ci avec ses activités de conseil et travaille en étroite collaboration avec d'autres structures de la gestion des crises dont l'EMUE, ainsi qu'avec les services de la Commission.

Aux côtés de cette cellule, est également créée en 2009 la Direction de la planification et de la gestion des crises (CMPD), seule structure civilo-militaire de planification politico-stratégique pour les opérations militaires et missions civiles de la PSDC. Elle est le résultat de la fusion de la Direction sur les aspects de défense (DG VIII) et de la Direction sur la gestion civile des crises (DG IX), issues de la DG RELEX.

La CMPD fournit son expertise en matière de gestion des crises en intervenant en amont de la phase de préparation et de planification d'une mission ou opération de la PSDC, par la mise en place d'un « concept de gestion de crise »⁷⁴⁷ qu'elle établit, lequel doit être approuvé par le Conseil. Elle intervient également pendant l'intervention même, en établissant des rapports de situation périodiques permettant d'identifier les lacunes à traiter⁷⁴⁸. A cet égard, la production de ces rapports revêt une importance fondamentale pour l'évaluation de

⁷⁴⁶ Voir *supra* Section II, §1, A, 2.

⁷⁴⁷ Elément fondamental de chaque opération et mission, validant les objectifs stratégiques poursuivis par l'UE dans le cadre de la crise concernée. Le cadre limité de ce travail de recherche ne permet cependant pas d'analyser ce point plus en détail.

⁷⁴⁸ L'établissement de ces rapports se fait grâce à des contacts avec le personnel déployé sur le terrain dans le cadre de la mission en question et fait l'objet d'une évaluation précise des lacunes et écueils à traiter.

la mission, dans la mesure où cela permet de recueillir des informations, lesquelles vont permettre d'améliorer la conduite des futures missions et opérations.

La CMPD exerce ses activités sous le contrôle politique et la direction stratégique du CoPS et sous l'autorité du HR et vise à garantir la cohérence de l'action européenne en matière de gestion des crises dans son ensemble. Elle joue à ce titre un rôle fondamental dans la mécanique institutionnelle européenne de la gestion des crises, établissant un lien entre les instances décisionnelles à Bruxelles et la mission déployée sur le terrain.

Ces nouveautés sont introduites dans le but de renforcer la capacité de l'UE à réagir aux crises et d'adapter aux évolutions de celles-ci les outils, instruments, concepts et procédures de la PSDC, en puisant dans les enseignements tirés. Ces innovations traduisent la volonté européenne d'améliorer la cohérence d'ensemble de l'action extérieure de l'UE, tout particulièrement en ce qui concerne la synergie civilo-militaire.

Elles sont le fruit d'une dynamique propre à la PSDC, laquelle connaît une montée en puissance progressive. Façonnée au gré de l'environnement sécuritaire dans lequel elle évolue et de la volonté politique des dirigeants européens, la PSDC acquiert progressivement un rôle pivot au sein de l'action extérieure de l'UE.

La poursuite des initiatives capacitaires en vue d'une planification opérationnelle améliorée

L'année 2010 correspond à la « découverte » de la nouvelle mécanique institutionnelle générée par le traité de Lisbonne et plus particulièrement à la mise en place du SEAE ainsi qu'à la participation des structures de gestion des crises – essentiellement la CMPD et la CCPC – au développement capacitaire de la PSDC civile. Avec l'entrée en vigueur de ce traité et la poursuite de l'OGC 2010, le CoPS intensifie les travaux relatifs au renforcement des capacités civilo-militaires (notamment dans le domaine de la recherche et de la technologie), en intégrant désormais la CMPD au processus.

Le 13 décembre 2010, le Conseil adopte un rapport final sur l'OGC 2010, qui permet d'établir un état des lieux des principales réalisations accomplies depuis son lancement en matière de planification et de développement des capacités civiles de la PSDC

(personnel civil disponible, équipement nécessaire, concepts)⁷⁴⁹. Ce rapport souligne en particulier le renforcement des mécanismes nationaux de planification des capacités en personnel civil. Ce renforcement implique tout d'abord une confirmation par les Etats membres de disponibilités accrues en matière de personnel, ainsi que la mise en place d'une périodicité plus régulière des appels à contribution : trois par mission et par an⁷⁵⁰. Ces règles permettent de rythmer le processus de recrutement et de responsabiliser les Etats membres face à leurs engagements, tout en tenant compte des difficultés pour certains d'entre eux de fournir en une seule fois le personnel requis.

Dans le prolongement de ces réalisations, le CoPS conduit une analyse des exigences en termes de formations spécifiques en vue d'un déploiement dans le cadre d'une mission civile⁷⁵¹. Cette analyse conduit les Etats ainsi que le CESD et le CEPOL, chacun à leurs niveaux nationaux ou européen, à concentrer leurs efforts sur la formation préalable au déploiement⁷⁵², ainsi que sur la promotion des synergies civilo-militaires. D'importants efforts sont également réalisés en matière d'équipement destiné aux missions PSDC civiles. Ainsi, une liste générique d'équipements dédiés est établie⁷⁵³, destinée à soutenir la planification opérationnelle et financière des futures missions civiles.

De même, une capacité de stockage temporaire est mise en place au sein de la MPUE (Bosnie-Herzégovine) afin d'étudier l'impact qu'une telle solution permanente pourrait avoir sur le déploiement rapide lors d'une future mission PSDC. Une solution permanente est trouvée en septembre 2012 avec l'adoption par le Conseil d'une décision sur l'établissement d'un entrepôt permanent permettant de stocker du matériel nécessaire pour les missions civiles⁷⁵⁴. Une telle solution vise à rationaliser les coûts en évitant un rapatriement

⁷⁴⁹ *Rapport final sur l'objectif global civil à l'horizon 2010*, note des services mis à la disposition du haut représentant au COREPER/Conseil, Doc. n° 16817/10, Bruxelles, 1er décembre 2010. Ces réalisations passent par la mise en place d'un projet de scénario pilote illustratif commun. Ce projet est élaboré par une « *task force* » sur la planification des capacités civiles, rassemblant des experts civils et militaires, issus aussi bien du Secrétariat du Conseil que de l'EMUE et de la Commission européenne. Sur la base de ce *scenario*, une liste des besoins en personnel, équipements et concepts est élaborée.

⁷⁵⁰ Voir notamment *ibid.*, Annexe 3 « Etude des capacités dans le cadre de l'OGC 2010 – Nouvelle confirmation de la disponibilité potentielle de personnel civil à compter du 3/11/2008 ».

⁷⁵¹ *Draft analysis of training needs and requirements relevant to ESDP - review 2009*, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 15310/09, Bruxelles, 3 novembre 2009.

⁷⁵² La formation pré-déploiement constitue un élément crucial identifié par l'OGC en vue de la bonne conduite d'une mission civile PSDC. *Enhancing civilian crisis management pre-deployment training*, note du secrétariat du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 15567/2/09 REV 2, Bruxelles, 16 novembre 2009.

⁷⁵³ *Generic List of Equipment for Civilian Crisis Management Operations/Guiding Lines action*, note du secrétariat au CIVCOM (document non accessible au public), Doc. n° 5611/10, Bruxelles, 21 janvier 2010.

⁷⁵⁴ *Décision sur l'établissement d'un entrepôt pour les missions civiles de gestion de crise*, Conseil de l'UE, Doc. n° 13652/12, Bruxelles, 24 septembre 2012.

du matériel ou de l'équipement pouvant être réutilisé dans la région ou étant plus facilement transportable depuis cette localisation vers une autre zone d'intervention.

La révision des concepts spécifiques à la PSDC civile constitue un autre axe important de l'OGC 2010⁷⁵⁵, notamment au regard des phases de planification, de formation et de conduite opérationnelle des missions civiles⁷⁵⁶. Le rapport final sur l'OGC 2010 affirme que les concepts relatifs aux domaines de la police⁷⁵⁷ et de l'administration civile sont mis à jour, tandis qu'un nouveau concept spécifique aux missions « justice » de la PSDC – dans le cadre du domaine plus général de l'Etat de droit – est élaboré⁷⁵⁸.

Plus généralement, le rapport fait référence aux efforts accomplis en vue de renforcer le cycle de planification et ainsi structurer le processus capacitaire et assurer sa visibilité. Cela passe notamment par la mise en place d'un programme de travail favorisant les synergies civilo-militaires en vue d'une utilisation plus efficace des ressources dans un contexte économique particulièrement tendu⁷⁵⁹.

Le rapport insiste également sur l'apport des structures d'appui numérique, tels que le logiciel « *Goalkeeper* » et de plusieurs de ses applications dont « *Governor* » ou « *Schoolmaster* », comme des « éléments passerelles » entre les niveaux stratégique et opérationnel. Présenté comme un « outil de gestion des capacités civiles », le logiciel « *Goalkeeper* » vise à développer plusieurs applications qui permettent de rationaliser le recrutement et de jouer un rôle de plateforme d'information en matière de formation pour les Etats membres. Le rapport met à ce titre l'accent sur l'importance de la participation des Etats membres en vue de faciliter le déploiement du personnel civil. Cela se traduit notamment par l'établissement d'activités de formation, de listes nationales de recrutement à travers la mise au point de stratégies nationales, ainsi que par l'organisation de séminaires de haut niveau favorisant l'échange de bonnes pratiques⁷⁶⁰.

⁷⁵⁵ *Rapport final sur l'objectif global civil à l'horizon 2010*, Doc. n° 16817/10, *op. cit.*, Annexe 2 « Elaboration de concepts liés à la gestion civile des crises dans le cadre de la PSDC ».

⁷⁵⁶ L'application « *Governor* » du logiciel « *Goalkeeper* » réalise à ce sujet un inventaire de ces concepts.

⁷⁵⁷ *Comprehensive Concept for ESDP Police Strengthening Missions (Interface with Broader Rule of Law)*, Doc. n° 15031/09, *op. cit.*

⁷⁵⁸ Pour de plus amples informations, se référer au document suivant : *Draft EU Concept for CSDP Justice Missions (within the Rule of Law framework)*, note du CIVCOM au CoPS, Doc. n° 18173/10, Bruxelles, 20 décembre 2010. Le concept de missions de justice recouvre plusieurs domaines d'action : droits de l'homme, justice transitionnelle/transitoire, aide à la défense, système pénitentiaire etc.

⁷⁵⁹ *Rapport final sur l'objectif global civil à l'horizon 2010*, Doc. n° 16817/10, *op. cit.*

⁷⁶⁰ *Report on High-level seminar II "Facilitating the deployment of civilian personnel for CSDP"*, note du CIVCOM qu CoPS, Doc. n° 14201/10 (document non accessible au public), Bruxelles, 28 septembre 2010.

Enfin, un processus systématique est adopté conformément aux lignes directrices établies en 2008. Celui-ci recense et met en œuvre les enseignements tirés de la pratique, essentiellement en matière de synergies civilo-militaires⁷⁶¹, puis les transforme en meilleures pratiques à travers un cycle d'apprentissage institutionnel⁷⁶². L'OGC 2010 agit ainsi comme une sorte d'interface entre d'une part les Etats membres et d'autre part les différents acteurs civils opérant dans le cadre de la PSDC, dans le but d'assurer une planification et un développement pertinent des capacités civiles, en pleine adéquation avec la vision stratégique de l'UE et de ses besoins opérationnels.

Toutefois et malgré tous ces efforts, des insuffisances persistent, ce qui pose la question du développement des capacités civiles une fois le processus arrivé à son terme. Ces insuffisances et lacunes, imputables aux restrictions budgétaires opérées par chaque Etat ainsi qu'à l'évolution de leurs priorités nationales⁷⁶³, doivent être traitées aussi bien à l'échelon européen que national.

Plusieurs actions doivent être conduites afin de systématiser les avancées. Il convient tout d'abord de normaliser les fiches de postes en établissant des fiches-types afin de rationaliser le recrutement à l'échelon national. Il est ensuite nécessaire de favoriser l'intégration des questions concernant l'égalité hommes/femmes dans le cadre des missions civiles PSDC.

Les Etats membres doivent également améliorer les synergies entre recrutement, formation⁷⁶⁴ et déploiement, ainsi qu'adapter le contenu des formations aux enseignements tirés de la pratique, ce qui implique également de systématiser et de codifier un recueil des bonnes pratiques. De tels efforts permettraient de faciliter le déploiement du personnel civil à travers une harmonisation des formations de pré-déploiement, ainsi que de réduire l'écart entre le nombre d'experts annoncé comme disponible et celui effectivement détaché au sein

⁷⁶¹ *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development - Report on the outcomes of phase 1 of the workplan*, note de la CMPD au CoPS, Doc. n° 14485/10 (document non accessible au public), Bruxelles, 07 octobre 2010.

⁷⁶² *Lignes directrices pour le recensement et la mise en œuvre des enseignements et des meilleures pratiques dans le cadre des missions PESD civiles*, Doc. n° 14702/08, *op. cit.* Voir également la *Note d'analyse du Secrétariat du Conseil concernant la mise en œuvre des lignes directrices pour le recensement et la mise en œuvre des enseignements et des meilleures pratiques*, note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 14792/08, Bruxelles, 27 octobre 2008.

⁷⁶³ Propos recueillis lors d'un échange de vues entre les participants à la formation *Gestion de crises extérieures et Union européenne*, *op. cit.* (participation de l'auteur).

⁷⁶⁴ Il convient pour plus de détails concernant la formation en 2009 (offre, demande et voie à suivre) en matière de PESD/PSDC, de se référer au document suivant : *Draft Comprehensive Annual Report on ESDP and ESDP-related Training (CART) 2010*, note du GPM au CoPS, Doc. n° 9472/10, Bruxelles, 6 mai 2010.

des missions⁷⁶⁵. Cela permettrait notamment d'améliorer l'interopérabilité de l'UE avec les autres acteurs internationaux sur le terrain.

Afin de renforcer l'impact de l'action de l'UE, il devrait également être procédé à une normalisation des concepts et des procédures de la PSDC civile, ainsi qu'au renforcement de l'interaction entre planification civile et militaire. Enfin, l'élément central des améliorations nécessaires devrait être la poursuite d'une meilleure coordination des instruments financiers et capacitaires de l'UE disponibles pour son action extérieure (PSDC et ceux mis en œuvre par la Commission), afin d'améliorer le rendement des moyens mis en œuvre dans le cadre des missions⁷⁶⁶.

Malgré ces insuffisances, le rapport souligne que l'OGC a permis d'accroître la visibilité politique du processus de développement capacitaire et donc de la PSDC. Ceci est nécessaire afin de sensibiliser les Etats membres au rôle crucial qu'ils sont amenés à jouer dans le cadre de celui-ci, au regard notamment de l'importance des stratégies nationales dans la mise à disposition du personnel et d'équipement, ainsi que l'adoption de concepts spécifiques. Par ailleurs, l'amélioration de la GCC constitue une condition essentielle de l'optimisation de l'efficacité et de la cohérence de l'action extérieure de l'UE⁷⁶⁷, laquelle s'inscrit désormais dans le cadre du concept de l'approche globale des crises.

Une rationalisation des efforts capacitaires et des étapes de formation

Bien qu'arborant un large éventail de problématiques, le rapport final sur l'OGC 2010 identifie un problème structurel majeur pour la réussite d'une mission PSDC, à savoir la

⁷⁶⁵ La question du déploiement du personnel civil est un élément clé identifié par l'OGC 2010 qu'il convient de traiter afin d'améliorer l'efficacité de l'action européenne dans le cadre des missions PSDC. Les rapports intermédiaires ainsi que le rapport final sur l'OGC 2010, ont tous relevé la nécessité pour les Etats membres d'intensifier leurs travaux afin de faciliter au maximum le déploiement du personnel civil. Voir à ce sujet *Deuxième rapport sur les progrès réalisés par les Etats membres en vue de faciliter le déploiement de personnel civil dans le cadre de missions PSDC*, note point "I/A" du CoPS au COREPER/Conseil, Doc. n° 16989/10, Bruxelles, 7 décembre 2010. Ce document détaille les stratégies nationales mises en œuvre par les Etats membres en la matière.

⁷⁶⁶ *Rapport final sur l'objectif global civil à l'horizon 2010*, Doc. n° 16817/10, *op. cit.*, pp. 38-43.

⁷⁶⁷ Une approche globale de la gestion des crises implique également un développement capacitaire global, aussi bien civil que militaire et aussi bien relevant de la PSDC que des compétences de la Commission. Pour plus d'informations sur l'identification des développements capacitaires au lendemain de l'OGC 2010, voir notamment : *Développement capacitaire civil et militaire de l'UE au-delà de 2010*, note du Comité politique et militaire au COREPER/Conseil, Doc. n° 17127/10, Bruxelles, 7 décembre 2010.

formation préalable au déploiement. Accédant pour la première fois à la Présidence de l'UE et soucieuse de laisser un impact fort en matière de PSDC, la Hongrie s'attèle d'emblée à traiter cet élément. C'est ainsi qu'elle organise dès le 18 mars 2011 une conférence sur la formation pré-déploiement du personnel civil dans le cadre des missions PSDC, suivie d'une étude détaillée des stratégies et pratiques nationales⁷⁶⁸.

Cette initiative de la présidence hongroise de l'UE anticipe la tenue d'un séminaire annuel organisé à haut niveau. Celui-ci vise à favoriser un échange de vues entre des représentants des Etats membres issus de différents ministères, des représentants de la Commission, de la CMPD et du CivCom, sur les moyens de faciliter le déploiement du personnel civil (Bruxelles, le 7 juillet 2011)⁷⁶⁹. Ce séminaire rassemblant un grand nombre d'acteurs impliqués dans la gestion des crises, constitue un exemple probant de la volonté de considérer la gestion des crises comme un tout, en conformité avec le concept de l'approche globale des crises.

Ces deux rencontres successives mettent en évidence que l'organisation, le contenu et le déroulement de ces formations relèvent principalement de l'échelon national et que les efforts entrepris afin de les mutualiser à l'échelon européen demeurent encore sous-optimaux. Or, une harmonisation des concepts, structures et procédures permettrait de rationaliser les efforts, les moyens et donc les dépenses engrangés aux échelons nationaux.

Cela permettrait de faciliter la conduite des missions PSDC grâce à l'établissement de référents communs (concepts mais aussi infrastructures, aspects organisationnels...) au-delà des quelques simples lignes directrices déjà existantes⁷⁷⁰. Ces préoccupations sont également partagées par le HR, lequel relève qu'une standardisation de ce type de formation offrirait une meilleure qualité, ainsi qu'une plus grande cohérence dans le déploiement des missions civiles PSDC⁷⁷¹.

⁷⁶⁸ *Civilian crisis management pre-deployment training - report on survey results and elements for way ahead*, note de couverture du CIVCOM au CoPS, Doc. n° 10976/11, Bruxelles, 8 juin 2011. Dans ce document, la CMPD opère un récapitulatif de la situation dans tous les Etats membres de l'UE afin de procéder à l'identification de mesures futures en vue d'améliorer la formation préalable au déploiement du personnel civil des missions PSDC.

⁷⁶⁹ *Report on High-level seminar III : "Facilitating the deployment of civilian personnel for CSDP"*, note de couverture du SEAE au CoPS, Doc. n° 16109/11, Bruxelles, 26 octobre 2011.

⁷⁷⁰ Voir notamment *CivCom advice on the Report from the training workshop "Future training needs for personnel in civilian crisis management operations" held in Brussels on 19-20 October 2006 (doc. 14798/06)*, Doc. n° 16849/06 (document partiellement accessible au public), *op. cit.* ainsi que *Future training needs for personnel in civilian crisis management operations*, Doc. n° 10825/06, *op. cit.*

⁷⁷¹ *High Representative Report on CSDP*, note de couverture du SEAE aux délégations, Doc. 12663/11, Bruxelles, 11 juillet 2011, pp. 8-9.

Il ressort par ailleurs de ces réflexions que l'identification des lacunes suppose d'une part la prise en compte des enseignements tirés des missions passées et donc l'échange de bonnes pratiques entre Etats membres et, d'autre part, une coordination accrue avec les autres instruments et structures impliqués à l'échelon européen (CESD, CEPOL...) ⁷⁷². Il est regrettable cependant de noter que les écueils auxquels il est ici fait référence sont récurrents depuis les débuts de la mise en place de l'OGC 2008. L'UE peine à trouver une formule grâce à laquelle les Etats membres pourraient agir plus efficacement.

Les avancées réalisées demeurent proportionnellement faibles au regard de l'implication croissante de l'UE dans le domaine de la gestion des crises à travers le monde, laquelle requière des capacités civiles conséquentes, ainsi qu'un degré de formation adéquat. A l'échelon national, le discours est beaucoup plus positif, exaltant les progrès accomplis au niveau européen en matière de gestion des crises ⁷⁷³, occultant parfois qu'il s'agit d'un processus qui, par définition, est amené à être amélioré.

La formation du personnel civil pour les missions PSDC demeure ainsi – et ce malgré le contexte de crise économique et de restrictions budgétaires auquel l'UE fait face tout particulièrement depuis 2009 – un élément essentiel du développement capacitaire ⁷⁷⁴. A travers un large éventail de formations proposées ⁷⁷⁵, le CESD et les instituts nationaux jouent un rôle moteur dans la promotion de la culture de sécurité et de défense au sein de l'UE ⁷⁷⁶. Le nombre croissant de personnel civil et militaire issu des différents ministères, mais également d'acteurs issus du secteur privé participant à ces formations à l'échelon national en est la preuve.

⁷⁷² 2011 *Comprehensive Annual Report on CSDP and CSDP-related training*, note de couverture du secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 17438/11, Bruxelles, 25 novembre 2011.

⁷⁷³ Propos tenus lors d'un échange de vues entre les participants, consécutif à la *Présentation par Thierry CHOPIN et Michel FOUCHER de l'ouvrage intitulé "Rapport Schuman sur l'Europe : l'état de l'Union en 2014"*, Fondation Robert Schuman - Centre de recherches et d'études sur l'Europe - Editions Lignes de repères, Ministère de la défense, salle Koenig (231, boulevard Saint-Germain, 75007 Paris), 22 mai 2014.

⁷⁷⁴ Propos de Pascal ROUX, représentant du vice-amiral Bruce WILLIAMS, directeur général adjoint à l'Etat-major de l'UE, recueillis lors d'un échange de vues sur « la formation du personnel pour les missions PSDC, les opérations et la gestion des crises » à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen des 22 et 23 janvier 2014*, Parlement européen, SEDE(2014)0122_1, Bruxelles, 22 et 23 janvier 2014.

⁷⁷⁵ Les formations peuvent soit être organisées à l'échelon national, en vue notamment de sensibiliser les participants au caractère interministériel de la gestion des crises, soit viser uniquement l'échelon européen (méthodologie de la GC, acteurs et structures impliqués, concepts européens...).

⁷⁷⁶ Propos de Hans-Bernhard WEISSERTH, directeur du CESD, recueillis lors d'un échange de vues sur « la formation du personnel pour les missions PSDC, les opérations et la gestion des crises » à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen des 22 et 23 janvier 2014*, SEDE(2014)0122_1, *op. cit.*

Afin d'ailleurs d'optimiser le bon déroulement de ces formations, les programmes sont de plus en plus souvent élaborés et conduits en liaison avec des agences européennes (CESD, CEPOL...) ⁷⁷⁷. La mise en place de stages spécifiques permet par ailleurs de traiter une thématique d'actualité de façon *ad hoc*, selon les besoins du moment où encore de proposer une mise en situation de la gestion des crises extérieures, sur la base d'un scénario récent ⁷⁷⁸. A titre d'exemple, l'Institut des Hautes Etudes de Défense National (IHEDN) situé à l'Ecole militaire à Paris, organise un cours pilote en novembre 2015 sur la guerre hybride, qui devient un thème d'actualité suite notamment aux événements de 2014 en Ukraine ⁷⁷⁹. De même, un cours pilote sur le rôle de la PSDC dans le cadre de la Stratégie de sûreté maritime de l'UE (SSMUE) adoptée en juin 2014 est organisé en juin 2015 ⁷⁸⁰.

L'optimisation de la synergie civilo-militaire ainsi que de la phase de planification civile, continuent à être des éléments cruciaux à traiter ⁷⁸¹, dans la mesure où ils sont directement corrélés au développement des formations destinées au personnel civil ⁷⁸². C'est ainsi que le SEAE et le CoPS poursuivent jusqu'à aujourd'hui (2015) les travaux spécifiques entamés en 2010 sur initiative de la présidence suédoise de l'UE ⁷⁸³, visant à constamment promouvoir une synergie civilo-militaire dans le processus de développement capacitaire ⁷⁸⁴.

Il s'agit à terme de conférer à l'UE une capacité d'action en phase avec « l'approche globale », principalement dans les domaines où une telle synergie apporterait

⁷⁷⁷ Exemple : *Gestion de crises extérieures et Union européenne*, *op. cit.* (participation de l'auteur).

⁷⁷⁸ *Stage de spécialisation : Exercices pratiques*, *op. cit.* (participation de l'auteur à la formation).

⁷⁷⁹ Voir *infra*, Titre II, Chapitre II, Section II.

⁷⁸⁰ Voir *infra* Titre II, Chapitre II, Section II.

⁷⁸¹ *High Representative Report on CSDP*, Doc. 12663/11, *op. cit.*, pp. 10-15. Dans le cadre du rapport annuel adressé au Parlement européen par le HR, celui-ci dresse un tableau des activités accomplies par l'UE en 2010 en matière de PSDC et établi un plan d'action pour l'année 2012. Pour plus de détails sur les réalisations effectuées et sur la voie à suivre, voir notamment : *Main aspects and basis choices of the CFSP (point G, paragraph 43 of the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006) - 2010 - Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament*, note point "I/A" du CoPS au COREPER/Conseil, Doc. n° 12562/11, Bruxelles, 6 juillet 2011 notamment pp. 4-10 et pp. 56-71.

⁷⁸² Un nombre croissant de formations s'axe désormais sur la thématique civilo-militaire ainsi que sur cette synergie. Voir par exemple : *Sensibilisation au concept de "Gestion civilo-militaire des crises extérieures"*, *op. cit.* (participation de l'auteur à la formation).

⁷⁸³ *Workplan for Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development*, note du secrétariat au CoPS, Doc. n° 8499/10 (document non accessible au public), Bruxelles, 15 avril 2010 ; *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development - Report on the outcomes of phase 1 of the workplan*, Doc. n° 14485/10 (document non accessible au public), *op. cit.*

⁷⁸⁴ *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development - Final report on the outcomes of Phase 2 of the Workplan*, note de couverture du SEAE au CoPS, Doc. n° 9850/11 (document non accessible au public), Bruxelles, 17 mai 2011 ; *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development - Way ahead beyond Phase 2 of the Workplan*, note de couverture du SEAE au CoPS, Doc. n° 12035/11, Bruxelles, 29 juin 2011, voir notamment pp. 8-9 pour une liste des domaines concernés et des potentielles actions à y conduire.

une valeur ajoutée au niveau opérationnel et tactique (systèmes de communication et d'information, enseignements tirés, conduite combinée d'exercices et de formations...) ⁷⁸⁵.

2. L'approche globale européenne : une démarche structurante pour la gestion des crises

Depuis le lancement en septembre 2008 de la MSUE Géorgie et jusqu'à l'été 2012, l'UE ne s'est engagée dans aucun nouveau théâtre d'opération. La crise économique qui culmine en 2009 est systémique et n'épargne aucun domaine d'activité. L'opinion publique joue à cet égard une influence déterminante dans la priorisation des dépenses par les gouvernements nationaux.

Or, la nouvelle architecture institutionnelle mise en place par le traité de Lisbonne permet d'envisager une meilleure rationalisation de l'action extérieure de l'UE. Avec la mise en place de son concept d'« approche globale » des crises, l'UE vise à mieux structurer ainsi qu'à rationaliser sa PSDC en procédant à une utilisation stratégiquement cohérente de l'ensemble de ses instruments dédiés à la gestion des crises. Au sein de ce nouveau concept, l'UE semble vouloir conférer un rôle pivot à la dimension civile de la PSDC. Plus spécifiquement, les missions civiles déployées sur le terrain se voient confier un rôle de « liaison » avec les opérations militaires de l'UE ainsi qu'avec les programmes de la Commission conduits dans la région.

La dimension civile de la PSDC, élément stratégique de l'action extérieure de l'UE

La présence de l'UE dans plusieurs théâtres d'opération lui confère une visibilité accrue sur la scène internationale. Cela explique que les fonds disponibles pour la conduite des missions civiles connaissent une croissance importante depuis 2006. Le cadre financier multi-annuel voté par le Parlement européen pour la période de 2007 à 2013 montre une progression nette et constante des fonds disponibles pour la ligne budgétaire « PESC » du

⁷⁸⁵ *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development - First package of outcomes of the workplan*, note de couverture du SEAE au CoPS, Doc. n° 15801/11, Bruxelles, 26 octobre 2011.

budget de l'UE sur laquelle les dépenses des missions civiles sont prélevées. Celles-ci correspondent approximativement à 80% des dépenses totales de la PESC⁷⁸⁶. Le montant total du budget PESC est de 102.6M d'euros en 2006, de 159.2M en 2007, de 284.45M en 2008 et de 396M en 2013⁷⁸⁷. Avec pour seule exception l'année 2009 où le budget PESC perd 42.1M d'euros, les fonds disponibles pour la PESC et donc pour les missions civiles augmentent considérablement.

Ainsi, bien que l'UE n'ait pas lancé de nouvelles missions depuis la MSUE en Géorgie, elle demeure particulièrement active entre 2008 et 2012. En effet, elle est présente dans plusieurs régions du monde, comptant au total 10 missions civiles déployées simultanément : dans les Balkans avec la MPUE qui s'achève en 2012 et EULEX Kosovo toujours active ; dans la région du Caucase du Sud avec la MSUE Géorgie encore en activité ; au Proche-Orient (EUBAM Rafah et EUPOL COPPS toujours en cours) ; au Moyen-Orient (EUJUST LEX-Iraq achevée en 2013) ; en Afrique (UE RSS Guinée-Bissau qui s'achève en 2010, EUSEC et EUPOL RD CONGO toujours déployées) ; ainsi qu'en Asie (EUPOL Afghanistan encore déployée).

Le fait qu'aucune nouvelle mission civile n'est lancée entre fin 2008 et l'été 2012 s'explique du fait que le lancement d'une telle mission est très largement médiatisée. Or, dans cette période de restrictions budgétaires, l'opinion publique n'aurait très certainement pas été favorable à ce que des dépenses soient engagées dans un domaine considéré comme moins prioritaire dans une période de récession économique. Cela n'implique bien entendu pas que la PSDC civile n'évolue plus, puisque le processus de développement capacitaire se poursuit et que les travaux en vue d'améliorer la synergie et la synchronisation civilo-militaire s'intensifient, notamment afin de renforcer la cohérence globale de l'action extérieure européenne.

L'UE est désormais présente dans la majorité des principaux théâtres d'interventions dans le monde. En l'espace de cinq ans depuis son opérationnalisation, la PSDC est présente dans cinq régions et déploie un large éventail d'activités, confirmant que l'UE constitue un acteur sécuritaire global. Elle agit notamment en tant que médiateur (MSUE

⁷⁸⁶ Le reste des dépenses du budget de la PESC est alloué aux RSUE ainsi qu'aux projets de désarmement et de non-prolifération. Voir *CFSP budget orientations for 2014 and 2015*, note de couverture du SEAE au CoPS, Doc. n° 6047/14, Bruxelles, 3 février 2014.

⁷⁸⁷ *Priority setting for CFSP actions - more effective use of the CFSP budget*, note de couverture du SEAE aux délégations, Doc. n° 15515/13, Bruxelles, 29 octobre 2013, point 7, p. 3.

Aceh), conseiller en matière de justice (EUJUST Themis), formateur de la police (EUJUST LEX-Iraq) et dans le domaine plus général de la RSS (UE RSS Guinée-Bissau).

Avec l'adoption du traité de Lisbonne, les Etats membres reconnaissent la nécessité de rationaliser la PSDC afin de dépasser l'approche *ad hoc* des crises jusqu'ici privilégiée. En effet, tandis que les missions civiles sont généralement déployées afin de répondre à un besoin ou une crise spécifique, il convient désormais de favoriser une approche plus cohérente impliquant l'utilisation des moyens relevant aussi bien de la PSDC civile et militaire que de la compétence de la Commission.

L'UE se fonde ainsi sur les travaux entrepris dès 2003 en matière de coordination civilo-militaire (CCM, voir *supra* et *infra*)⁷⁸⁸ visant à améliorer la synergie, ainsi que la cohérence d'ensemble de l'action extérieure de l'UE à l'échelon politico-stratégique. Le concept de l'« approche globale » ambitionne cependant de dépasser cette simple coordination.

Le traité de Lisbonne vise en effet à créer une dynamique nouvelle dans la gestion des crises, censée rationaliser l'interaction entre les différents acteurs et structures impliqués de sorte à faciliter une utilisation coordonnée et complémentaire des instruments et programmes de l'UE⁷⁸⁹. Ainsi, la fusion du poste de HR avec celui du Vice-président de la Commission vise en particulier à favoriser une utilisation plus cohérente des instruments liés à la sécurité et au développement. De même, l'architecture même du traité appelle à renforcer la cohérence et la complémentarité entre les différents domaines de l'action extérieure de l'UE et les autres politiques européennes.

Plus précisément, le concept d'approche globale vise à conférer à l'UE une capacité d'action sur l'ensemble du *continuum* de la gestion des crises *lato sensu*, couvrant aussi bien la phase de prévention des crises que la phase post-conflit⁷⁹⁰. Elle repose sur une articulation étroite entre sécurité et développement, qui implique une utilisation synchronisée et complémentaire de l'ensemble des outils et instruments à la disposition de l'UE, ainsi qu'une action coordonnée de l'ensemble des acteurs concernés— Commission, HR, SEAE, RSUE, Etats membres. Au sein de cette approche, le rôle de la PSDC est identifié comme

⁷⁸⁸ *Civil Military Co-ordination (CMCO)*, Doc. n° 14457/03, *op. cit.*

⁷⁸⁹ Propos d'Etienne de PONCINS, chef de mission d'EUCAP Nestor, recueillis lors d'un échange de vues sur « le renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique », à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 1er avril 2014*, Parlement européen, SEDE(2014)0401_1, Bruxelles, 1er avril 2014.

⁷⁹⁰ La phase post-conflit inclut aussi bien les activités de reconstruction post-conflit de la PSDC de court terme, que la mise en œuvre des programmes d'aide au développement de la Commission de long terme.

central du fait de l'immédiateté de son impact – visibilité, réactivité et adaptabilité de ses interventions – et de son rôle charnière favorisant le passage du court terme aux activités de long terme relevant principalement de la Commission.

L'approche globale constitue ainsi une démarche structurante de l'action extérieure de l'UE⁷⁹¹ qui consiste « à utiliser, d'une manière stratégiquement cohérente, l'ensemble des outils et instruments de l'UE »⁷⁹². Cette cohérence tant recherchée par l'UE depuis les débuts de la mise en place de la PESC semble désormais emprunter la voie de la réussite. L'absence de modalités précises permettant de tracer la voie à suivre afin d'opérationnaliser ce concept, complexifie cependant la tâche de l'UE.

La mise en place des premiers cadres stratégiques régionaux

Jusqu'à la fin de l'année 2013, l'article 21 alinéa 3 paragraphe 2 du TUE⁷⁹³ constitue la seule source écrite permettant d'identifier le concept d'approche globale. Toutefois, cet article ne fait que mentionner la nécessité pour l'UE de veiller à une cohérence entre son action extérieure et ses autres politiques, sans cependant utiliser l'expression d'« approche globale ». Or, l'absence de modalités précises pour le développement de ce concept laisse dans les faits une trop grande marge de manœuvre aux Etats membres – à travers le Conseil – afin de procéder à sa définition, ce qui est susceptible de constituer un frein à son opérationnalisation.

Ce n'est qu'en décembre 2013, avec la publication d'une communication conjointe de la HR et de la Commission, qu'une description plus « doctrinale » de l'approche globale est formulée⁷⁹⁴. Toutefois, bien que cette communication décrive les objectifs

⁷⁹¹ Propos d'Etienne de PONCINS, chef de mission d'EUCAP Nestor, recueillis lors d'un échange de vues sur « le renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique », à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 1er avril 2014*, SEDE(2014)0401_1, *op. cit.*

⁷⁹² *L'UE renforce son approche globale à l'égard des conflits et des crises externes*, Commission européenne, Communiqué de presse - IP/13/1236, Bruxelles, 11 décembre 2013, p.1.

⁷⁹³ Article 21 alinéa 3 paragraphe 2 TUE « [...] L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet. ».

⁷⁹⁴ Voir *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises - Joint communication to the European Parliament and the Council*, Commission européenne et Haute Représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, JOIN(2013) 30 final, Bruxelles, 11 décembre 2013.

poursuivis par cette approche, elle ne donne ni de directives précises, ni les modalités concrètes permettant de systématiser, structurer ou rationaliser une démarche intégrée de ce concept. Elle ne fait au mieux qu'insister sur la nécessité de coordonner toutes les actions, activités et programmes de l'UE en mettant l'accent sur le lien entre sécurité et développement comme point de référence central.

En l'absence de lignes directrices, l'approche globale prend néanmoins forme dès 2011, à travers la mise en place de deux cadres stratégiques (sous-) régionaux, un dans la Corne de l'Afrique⁷⁹⁵, l'autre dans la région du Sahel⁷⁹⁶. Ceux-ci sont suivis du lancement de trois missions civiles conduites dans le cadre de la PSDC : EUCAP Nestor dans la Corne de l'Afrique, ainsi qu'EUCAP SAHEL Niger et EUAVSEC Sud Soudan dans la région du Sahel. Le lancement de ces missions aussitôt ces cadres stratégiques adoptés, suggère le rôle central que la PSDC est censée assumer au sein du concept d'approche globale.

Il convient néanmoins de souligner que l'absence d'un véritable concept doctrinal en matière d'approche globale impose au Conseil de procéder de manière *ad hoc* et d'établir un cadre stratégique au cas par cas, sans pouvoir se référer à une démarche planifiée⁷⁹⁷. Cette façon de procéder rappelle la démarche adoptée depuis les débuts de la mise en place de la GCC ainsi qu'à travers les processus des OGC 2008 et 2010. La mise en place *ad hoc* de ces cadres stratégiques n'est en effet légitimée que de façon *ex post*, avec la publication en décembre 2013 de la communication conjointe de la Commission et de la HR.

Dans sa « Stratégie pour la Corne de l'Afrique » adoptée en novembre 2011, le Conseil fait état de son engagement en matière de lutte contre la piraterie dans la région ainsi qu'à traiter la dimension régionale du conflit en Somalie. Cette stratégie fait référence à son action dans la région qui se concentre déjà autour de plusieurs axes, dont le dialogue politique – à travers notamment l'accord de Cotonou – les efforts diplomatiques, les relations

⁷⁹⁵ *Corne de l'Afrique - Conclusions du Conseil : Un cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique*, résultats des travaux du Conseil en date du 14 novembre 2011, Doc. n° 16858/11, Bruxelles, 14 novembre 2011. Cette région inclue, au sens du cadre d'action stratégique mis en place par l'UE, les pays membres de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) : Djibouti, l'Erythrée, l'Éthiopie, le Kenya, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud et l'Ouganda.

⁷⁹⁶ *Conclusions du Conseil sur une stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel*, note du secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 8030/11, Bruxelles, 21 mars 2011.

⁷⁹⁷ Le cadre stratégique développé dans le cadre de l'approche globale peut concerner une région mais également un seul pays.

commerciales, le partenariat pour le développement – accord de Cotonou, Fonds européen de développement (FED) – et l’aide humanitaire (ECHO)⁷⁹⁸.

Cette stratégie régionale⁷⁹⁹, véritable guide de l’engagement européen dans la Corne de l’Afrique, vise à traiter la menace de la piraterie maritime au moyen d’actions militaires, civiles, politiques, diplomatiques ainsi que de l’assistance au développement. L’objectif annoncé est donc celui de promouvoir la prospérité économique ainsi que la stabilité et le développement durables de la région en combattant les facteurs d’instabilité. Afin d’y parvenir, la stratégie identifie cinq domaines d’actions prioritaires : le renforcement de structures institutionnelles démocratiques et responsables ; la contribution à la prévention et au règlement des conflits ; l’atténuation des effets de l’insécurité dans la région ; la réduction de la pauvreté et le soutien à la croissance économique ; le soutien à la coopération régionale⁸⁰⁰. En cela, l’UE adopte une vision holistique et transfrontière des problèmes de la région en investissant les domaines sécuritaire, d’aide humanitaire et de développement.

La PSDC y est identifiée comme un domaine en rapide expansion, la plus à même d’optimiser les liens entre les différents instruments, activités et programmes de l’UE et d’établir une cohérence générale de l’engagement dans la région⁸⁰¹. La mission civile EUCAP Nestor⁸⁰² déployée depuis juillet 2012 s’intègre ainsi pleinement dans les priorités fixées par cette stratégie⁸⁰³. Elle vise à appuyer le renforcement des capacités maritimes régionales ainsi que la lutte contre la piraterie, identifiée comme le principal générateur de l’instabilité dans la région⁸⁰⁴. Elle complète ainsi l’action de l’opération militaire EU-NAVFOR Atalanta⁸⁰⁵ dont

⁷⁹⁸ *Corne de l’Afrique - Conclusions du Conseil*, Doc. n° 16858/11, *op. cit.*, pp. 8-10.

⁷⁹⁹ L’analyse de cette stratégie dépasse le cadre de cet essai. Aussi, il n’est d’une part pas possible d’étudier en profondeur le texte, ni d’autre part, d’examiner la réussite ou l’échec de l’un ou l’autre pan mis en avant par la stratégie.

⁸⁰⁰ *Corne de l’Afrique - Conclusions du Conseil*, Doc. n° 16858/11, *op. cit.*, pp. 14-17.

⁸⁰¹ *Ibid.*, p. 10. La mise en œuvre de la stratégie suppose dès lors l’implication d’une multitude d’acteurs : le HR, le SEAE, le RSUE, la Commission européenne ainsi que les Etats membres.

⁸⁰² *Décision 2012/389/PESC du 16 juillet 2012 relative à la mission de l’Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l’Afrique (EUCAP NESTOR)*, Conseil de l’UE, J.O. n° L 187, Bruxelles, 17 juillet 2012.

⁸⁰³ Cette stratégie identifie cinq axes prioritaires de l’engagement de l’UE : mise en place de structures politiques stables et responsables ; œuvrer à la prévention ainsi qu’à la résolution des conflits particulièrement en Somalie et au Soudan ; contenir les menaces sécuritaires (actes de piraterie, de terrorisme ou de migration illégale) afin d’éviter un effet de « spill-over » ; encourager la croissance économique ; soutenir la coopération politique et économique à l’échelon niveau régional. Voir : *Corne de l’Afrique - Conclusions du Conseil*, Doc. n° 16858/11, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁸⁰⁴ Voir notamment : *Draft concept of operations (CONOPS) for a regional maritime capacity building CSDP mission in the Horn of Africa and the Western Indian Ocean*, note de couverture du SEAE au secrétariat général du Conseil, Doc. n° 8258/12 (document non accessible au public), Bruxelles, 5 juillet 2012.

⁸⁰⁵ *Action commune 2008/851/PESC du 10 novembre 2008 concernant l’opération militaire de l’Union européenne en vue d’une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie*, Conseil de l’UE, J.O. n° L 301, Bruxelles, 12 novembre

l'objectif consiste à limiter la prolifération des actes de piraterie. Cette mission s'inscrit, au même titre que l'opération de formation militaire EUTM Somalie⁸⁰⁶, dans le cadre de l'approche stratégique de l'UE dans la Corne de l'Afrique⁸⁰⁷.

EUCAP Nestor y joue ainsi un rôle central de « liaison », en optimisant les synergies entre les capacités civiles et militaires de la PSDC d'une part (court terme) ainsi qu'en maximisant la complémentarité avec les autres actions de l'UE d'autre part (de long terme – qu'il s'agisse de programmes de la Commission⁸⁰⁸ ou d'instruments relevant de la PSDC, tel le rôle de coordination attribué au RSUE pour la Corne de l'Afrique⁸⁰⁹). La mission vise plus particulièrement à aider les pays hôtes⁸¹⁰ à développer une capacité autonome leur permettant d'assurer leur propre sécurité maritime et de lutter contre la piraterie⁸¹¹. La mission apporte conseil, assistance et formation aux acteurs chargés de la sécurité maritime dans les pays concernés (garde-côtes, police côtière civile, procureurs, juges...) ⁸¹² en vue notamment de renforcer le système judiciaire pénal maritime.

2008. L'objectif de l'opération est double : combattre les actes de piraterie ainsi que protéger les navires vulnérables dont ceux du Programme alimentaire mondial (PAM).

⁸⁰⁶ *Décision 2010/96/PESC du 15 février 2010 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 44, Bruxelles, 19 février 2010.

⁸⁰⁷ C'est d'ailleurs dans le cadre de cette approche globale que le centre d'opérations (OpsCenter) est activé pour la première fois. Même s'il n'est pas permanent et ne constitue pas le point central pour la planification et la conduite des missions civiles, il assume néanmoins un rôle de coordination en tant que QG opérationnel et souligne ainsi le rôle capital de la PSDC au sein de l'approche globale. Voir *supra* Section II, §1, A), 2) ainsi que la *Décision 2012/173/PESC du 23 mars 2012*, J.O. n° L 89, *op. cit.*

⁸⁰⁸ L'approche globale pour la Corne de l'Afrique comprend ainsi par exemple le « programme pour les routes maritimes importantes » (MARSIC), financé par l'instrument de stabilité ou encore le « programme pour la sécurité maritime régionale » (MASE) financé à travers le Fonds européen de développement (FED).

⁸⁰⁹ *Décision 2011/819/PESC du 8 décembre 2011 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 327, Bruxelles, 9 décembre 2011. Deux priorités sont celles du RSUE : soutenir le processus de paix en Somalie en appuyant les efforts des Nations Unies dans la région *via* une coordination efficace des différents instruments européens ; lutter contre la piraterie maritime, identifiée comme un facteur majeur d'instabilité dans la région en favorisant une approche globale.

⁸¹⁰ Etats de la Corne de l'Afrique et de l'océan indien occidental concernés par EUCAP Nestor: Somalie, Djibouti, Seychelles, Tanzanie, Kenya. Aucun n'accord n'ayant été initialement trouvé avec le Kenya, la mission s'installe initialement à Djibouti et aux Seychelles et élargi ses activités en Tanzanie, en Somalie et plus particulièrement au Puntland et au Somaliland. Propos d'Etienne de PONCINS, chef de mission d'EUCAP Nestor, recueillis lors d'un échange de vues sur « le renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique », à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 1er avril 2014*, SEDE(2014)0401_1, *op. cit.*

⁸¹¹ *Décision 2012/389/PESC du 16 juillet 2012*, J.O. n° L 187, *op. cit.*, article 2.

⁸¹² *Ibid.*, article 3.

De même, le Conseil adopte au cours du premier semestre 2011 une « Stratégie pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel »⁸¹³. Celle-ci fait suite à une demande formulée par le Conseil réunit dans sa formation « affaires générales » lors de sa session du 25 octobre 2010⁸¹⁴, craignant que la fragilité croissante de certains Etats de la région ne se transforme en une véritable crise régionale. Ces craintes sont confirmées avec l'éclatement de la crise libyenne en 2011 (15 février – 23 octobre)⁸¹⁵, rendant encore plus urgente une réaction de la part des européens. Il convient à ce titre de noter que la France identifie dès 2008 dans son Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale des signes avant-coureurs du point de rupture de cette instabilité dans la région⁸¹⁶.

L'adoption en septembre 2011 d'une stratégie intégrée pour traiter des problèmes transfrontaliers des Etats de la région du Sahel, est le fruit d'un travail commun de la Commission, du Conseil et du SEAE. Seuls la France, la Grande-Bretagne, l'Espagne et le Danemark soutiennent l'option d'une stratégie⁸¹⁷, considérant qu'une approche intégrée et globale des problèmes régionaux constitue la seule option viable et réaliste pouvant permettre, à long terme, de réaliser des progrès substantiels en vue de leur résolution durable. Cette stratégie ne vise pas à substituer l'UE aux autorités locales, mais à appuyer les politiques et initiatives nationales des Etats concernés de la région du Sahel⁸¹⁸, ainsi qu'à assurer la stabilité de la région – afin d'éviter un effet de contagion des problèmes⁸¹⁹.

⁸¹³ L'étude approfondie de cette stratégie dépasse le cadre de l'analyse de cet essai. Au regard de l'importance du sujet abordé, il n'est pas possible de procéder à un examen détaillé de la stratégie de l'UE sans dépasser la réflexion du sujet initial.

⁸¹⁴ Lors de sa session du 21 mars 2011, le Conseil réunit dans sa formation « affaires étrangères » a discuté de l'intérêt d'adopter une stratégie pour le Sahel, insistant sur le lien indissociable existant entre sécurité et développement. Le titre adopté pour la stratégie rend d'ailleurs bien compte de l'importance accordée à ce lien. Voir *Conclusions du Conseil sur une stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel*, Doc. n° 8030/11, *op. cit.*

⁸¹⁵ La chute du régime de Mouammar KADHAFI en octobre 2011 et l'effondrement subséquent du système libyen de sécurité ont conduit à la remise en cause des équilibres régionaux, laissant craindre un accroissement de la prolifération des armes et des actes de terrorisme, une augmentation des flux migratoires (aussi bien des opposants au régime que des factionnaires pro-Kadhafi) vers les Etats voisins (principalement le Mali et le Niger) ainsi que du trafic illégal.

⁸¹⁶ *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Odile Jacob/La documentation française, Paris, juin 2008. La région du Sahel est notamment confrontée à la pauvreté extrême, à la corruption, à des tensions interétatiques, à la radicalisation avec des risques de dérives vers des actes de terrorisme, aux trafics illégaux.

⁸¹⁷ Propos recueillis lors d'un *Entretien téléphonique avec un membre de la Capacité civile de planification et de conduite (CCPC) du SEAE*, Paris/Bruxelles, 22 octobre 2013.

⁸¹⁸ Dans le cadre de cette stratégie, les principaux Etats de la région du Sahel qui sont concernés sont le Mali, la Mauritanie et le Niger. Toutefois, dans la mesure où il n'est pas possible de totalement cloisonner les problèmes, il convient de tenir compte de leurs répercussions sur les pays voisins, dont le Tchad, le Burkina Faso, le Maroc, l'Algérie, le Nigéria, qu'il faut donc associer à la stratégie. L'UE appuie ces Etats à travers notamment des instruments financiers européens tels le FED, l'Instrument de Stabilité (IdS), l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP).

⁸¹⁹ Propos recueillis lors d'un *Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Afrique (MD II) au sein du SEAE*, Bruxelles, 22 janvier 2014. Au-delà du risque pour les populations locales, l'instabilité à laquelle la

Plus spécifiquement, l'objectif consiste à renforcer les capacités en matière de sécurité et de maintien de l'ordre des Etats de la région⁸²⁰ afin de créer une stabilité durable, nécessaire pour ensuite s'attaquer à la lutte contre l'extrême pauvreté, en créant les conditions idoines et propices au développement économique et humain. L'interdépendance existante entre sécurité et développement est d'ailleurs distinctement soulignée au sein de la stratégie : l'extrême pauvreté, le déclin du système économique ainsi que le repli humanitaire sont le résultat direct de la détérioration des conditions sécuritaires au sein des Etats et sont directement imputables à l'asthénie des pouvoirs étatiques à assurer l'ordre public.

Un troisième concept stratégique relatif au golfe de Guinée est adopté le 17 mars 2014⁸²¹. Celui-ci identifie entre autres l'insécurité maritime et la criminalité organisée comme deux facteurs essentiels de l'instabilité dans la région⁸²². Bien qu'aucune mission civile ou opération militaire s'inscrivant dans le cadre de cette stratégie ne soit à ce jour déployée, les liens privilégiés qu'entretient l'UE avec la CEDEAO laissent présager une opérationnalisation prochaine de ce cadre stratégique.

L'UE identifie trois menaces principales à la stabilité dans la région : la pêche illicite ; la traite des êtres humains, le trafic illicite de drogue, d'armes et de marchandises ; le vol de pétrole⁸²³. Afin d'y faire face, elle adopte une stratégie globale fondée sur quatre objectifs : forger un consensus sur l'ampleur de la menace ; soutenir les gouvernements dans

région est confrontée peut avoir des conséquences néfastes directes sur les citoyens européens, qu'ils soient sur le territoire de l'UE ou présents dans la région.

⁸²⁰ Cela passe par exemple par le règlement des conflits internes, le renforcement de la gouvernance à travers des réformes favorisant le développement de l'Etat de droit ainsi que la protection des droits de l'Homme, la consolidation de la cohésion sociale, le soutien à un développement durable. De telles mesures ont notamment pour but d'apaiser les tensions internes, offrir aux populations locales les services de base, en vue de pouvoir entreprendre sur des fondements solides, des réformes de long terme, durables, liées au développement économique. La stratégie de l'UE encourage à ce titre une appropriation africaine de ces initiatives, notamment à travers la CEDEAO et l'UA, tout en y associant la Ligue arabe ainsi que l'Union du Maghreb arabe (UMA). Le respect du principe de la maîtrise de son destin par l'Afrique constitue une priorité pour l'UE, tel qu'énoncé par exemple dans les lignes directrices de son plan d'action de novembre 2004 relatif au soutien de la PESD à la paix et à la sécurité dans la région (voir *Plan d'action relatif au soutien apporté dans le cadre de la PESD à la paix et à la sécurité en Afrique*, note du COPS au Coreper/Conseil, Doc. n° 10538/4/04 REV 4, Bruxelles, 16 novembre 2004).

⁸²¹ *Conclusions du Conseil sur le golfe de Guinée*, note du secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 7224/14, Bruxelles, 17 mars 2014.

⁸²² L'adoption de cette stratégie fait suite à une communication conjointe de la Commission européenne et de la HR/VP de décembre 2013 au sein de laquelle est exprimée la volonté d'appuyer les efforts des Etats côtiers de la région dans la lutte contre les facteurs d'insécurité, afin de parvenir à un développement et une stabilité durables. Voir *Éléments pour la réponse stratégique de l'Union européenne aux défis dans le golfe de Guinée, Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, Commission européenne et Haute Représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, JOIN(2013) 31 final, Bruxelles, 18 décembre 2013.

⁸²³ *Conclusions du Conseil sur le golfe de Guinée*, Doc. n° 7224/14, *op. cit.*, p. 6.

la mise en place de capacités adaptées afin de garantir l'Etat de droit ; contribuer au développement d'économies prospères dans la région ; favoriser une approche transfrontière des problèmes en renforçant les structures de coopération entre les Etats côtiers⁸²⁴. Cette stratégie s'inscrit dans le prolongement de l'approche globale de l'UE.

Il convient enfin de souligner qu'au fur et à mesure que la piraterie au large des côtes africaines devient un enjeu sécuritaire de premier plan, l'UE saisit toute l'importance de développer une stratégie de sûreté maritime (SSMUE). Celle-ci suppose de mettre en place une démarche globale, incluant une composante maritime à la PSDC (se déclinant dans des aspects civils et militaires), mais ne se limitant pas à celle-ci⁸²⁵. Cette stratégie se distingue des autres cadres stratégiques en ce qu'elle n'adopte pas une approche régionale, mais transfrontière et transectorielle. Elle est ainsi susceptible de recouper certains aspects des cadres stratégiques régionaux. Ce cadre stratégique est actuellement en phase d'opérationnalisation (voir *infra*) et sa mise en place nécessite du temps.

Remarques conclusives

Le concept de l'approche globale de l'UE constitue une opportunité nouvelle pour la GCC. Tandis que le développement de la dimension civile de la PESD résulte essentiellement d'une démarche *ad hoc*, ce concept permet d'en structurer et d'en rationaliser l'évolution de sorte à renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'UE. Les évolutions majeures permises par le traité de Lisbonne, dont la création d'un HR/VP détenant un rôle clé dans le processus décisionnel PESC, ainsi que de la CMPD et la montée en puissance de la CPCC, traduisent la volonté de l'UE de renforcer la dimension civile de la PSDC. Cela confirme également la valeur ajoutée que celle-ci représente dans le cadre de l'action extérieure de l'UE.

Toutefois, la PSDC est aujourd'hui en crise. Cette crise n'est pas uniquement à imputer aux restrictions budgétaires actuelles, ni aux nombreuses insuffisances dont souffre la PSDC. Bien qu'elles impactent grandement le domaine de la défense, la PSDC souffre d'un

⁸²⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁸²⁵ Pour plus de détails, voir notamment *Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr : éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne*, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Commission européenne et Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, JOIN(2014) 9 final, Bruxelles, 6 mars 2014. La réflexion sur la SSMUE est actuellement en cours.

mal plus profond, lié à sa nature intrinsèque et à l'absence d'une vision stratégique. L'incapacité à transformer le concept de l'approche globale en véritable doctrine stratégique au sein de laquelle la PSDC jouerait un rôle clé, confirme ce constat.

La relative jeunesse de ce concept, ainsi que l'absence de modalités précises permettant d'en encadrer la mise en place, rendent incertaine sa valeur ajoutée pour la gestion des crises. En effet, bien que ce concept aspire à créer une coordination plus aboutie entre l'ensemble des activités et programmes de l'UE, il est encore trop tôt pour en saisir les apports véritables dans l'amélioration de la gestion des crises. Ce concept s'inscrit néanmoins dans le prolongement d'une gestion de plus en plus civile des crises et confirme la volonté de l'UE de faire de cette dimension de la PSDC, une valeur ajoutée de son action extérieure.

TITRE II. LA RECONSTRUCTION POST-CONFLIT, RAISON D'ÊTRE DE LA PSDC ?

Les événements tragiques dont la Seconde Guerre mondiale est l'épicentre, font émerger dans l'immédiat après-guerre, la nécessité d'une paix et d'une stabilité durables, fondement d'un ordre mondial nouveau. Ce besoin se concrétise rapidement avec la création de l'ONU, organisation intergouvernementale mondiale visant au maintien de la paix et de la sécurité internationales et dont la responsabilité principale échoit à son Conseil de sécurité⁸²⁶.

Dans la poursuite de ces objectifs et dans le plein respect de la souveraineté de chaque Etat ainsi que du principe de non-ingérence, le Conseil de sécurité prône le règlement pacifique des différends (Chapitre VI de la Charte)⁸²⁷ et, à défaut, autorise la conduite d'actions coercitives lorsqu'il constate une menace à la paix, une rupture de celle-ci ou un acte d'agression (Chapitre VII de la Charte)⁸²⁸. Des règles précises conditionnent une conduite optimale de ces actions : l'identification d'un agresseur défini ; la prise en charge par les Etats les plus puissants des coûts (financier et logistique) du maintien de la paix ; le fonctionnement efficace de l'organisation afin de préserver l'ordre international.

Mis en place dans une période de fortes tensions politiques et idéologiques opposant l'ex-URSS et les Etats-Unis d'Amérique, ce système a cependant longtemps souffert d'une paralysie du Conseil de sécurité, rendant la définition d'une vision commune de la sécurité collective impossible. En effet, bien que cet affrontement idéologique n'ait jamais donné lieu à un conflit armé entre les deux superpuissances, il a néanmoins pris la forme de conflits ouverts indirects.

Cela rend d'une part le mécanisme institué par le chapitre VI inopérant. D'autre part, l'utilisation intempestive faite par l'Union soviétique de son droit de veto⁸²⁹ au sein du

⁸²⁶ Article 24 alinéas 1 et 2 de la *Charte des Nations Unies*, *op. cit.*.

⁸²⁷ Article 33 alinéa 2, Chapitre VI de la Charte des Nations Unies.

⁸²⁸ Article 42, Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

⁸²⁹ Le droit de veto est utilisé 279 fois jusqu'en 1991. *Agenda pour la Paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport présenté par le Secrétaire général Boutros BOUTROS-

Conseil de sécurité empêche régulièrement la conduite d'opérations coercitives relevant du chapitre VII, lui permettant ainsi de préserver ses zones d'influence stratégiques.

Initialement empêchée par ceux-là même qui l'ont instituée de remplir son rôle de garante de la paix, l'ONU innove en créant les opérations de maintien de la paix (OMP). Non prévues par la Charte et donc dénuées de base juridique⁸³⁰, ces opérations constituent une création de la pratique, permettant à l'ONU de poursuivre ses objectifs. Elles sont définies au milieu des années 1950 par Dag HAMMARSKJOLD, secrétaire général des Nations unies⁸³¹ comme relevant d'un chapitre VI *bis* fictif, à la frontière entre les moyens pacifiques énoncés au chapitre VI et les moyens coercitifs du chapitre VII.

Ces opérations permettent d'apporter une réponse concrète à une situation sécuritaire fragile, ainsi que de combler un vide sécuritaire dans un contexte particulièrement tendu des relations internationales. Composées principalement d'observateurs militaires non armés, ces opérations ont pour objectif de stabiliser la situation lors d'un conflit armé et de restaurer le dialogue entre les belligérants en vue d'un règlement pacifique du différend.

Ce n'est qu'avec la dislocation du bloc soviétique que la situation évolue favorablement pour le maintien de la paix, le Conseil de sécurité pouvant à nouveau assumer son rôle de garant de la paix et de la sécurité internationales. La chute du Mur de Berlin, symbole de la destruction du système bipolaire, ouvre la voie à la construction d'un nouveau système des relations internationales et d'une nouvelle architecture de sécurité européenne. Face à l'apparition de conflits, menaces et défis sécuritaires nouveaux qui guettent l'occident, le milieu des années 1990 augure également le début de l'ère du multilatéralisme et la possibilité pour des acteurs sécuritaires émergents de participer à des OMP.

Comment l'UE parvient-elle à s'insérer dans l'architecture sécuritaire internationale ? Quelle place y occupe-t-elle réellement ? Quels est la logique d'action empruntée afin de faire de la dimension civile de sa PSDC l'élément moteur de l'action extérieure de l'UE ? Les opérationnalisations successives de la PSDC confirment-elles le rôle central du concept de la GCC au sein de la PSDC elle-même ? Quels sont les objectifs

GHALI en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, A/47/277 - S24111, New York, 17 juin 1992, paragraphe 14.

⁸³⁰ L'existence d'un Chapitre VI *bis* est souvent évoquée afin de justifier d'une hypothétique assise juridique pour la conduite de ces opérations.

⁸³¹ Deuxième secrétaire général des Nations Unies.

poursuivis par ces interventions et quel en est l'impact au regard du rôle de l'UE sur la scène sécuritaire par rapport notamment aux autres acteurs majeurs de la sécurité ? Y-a-t'il encore des voies d'améliorations possibles ? Toutes ces questions requièrent de déterminer la place occupée par les activités civiles de la PSDC au sein de l'action extérieure de l'UE ainsi que leur apport au regard du rôle de l'UE sur la scène sécuritaire internationale.

Dans ce contexte, il convient dans un premier temps de déterminer la rationalité stratégique des activités civiles de gestion des crises de la PSDC. En d'autres termes, il s'agit d'analyser la logique d'action conférée par l'UE à la dimension civile de sa PSDC. Dans sa quête d'un rôle d'acteur majeur de la sécurité, l'UE s'insère progressivement dans le prolongement des activités onusiennes de consolidation de la paix en développant une logique strictement européenne de la reconstruction post-conflit (RPC). Les activités ainsi entreprises constituent un élément essentiel de l'approche européenne de la gestion des crises et développent des caractéristiques spécifiques permettant à l'UE de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationale. Une étude approfondie de ces caractéristiques permet de positionner plus spécifiquement le rôle de la dimension civile de la PSDC au sein de l'action extérieure de l'UE.

Les opérationnalisations successives des activités civiles de la PSDC à travers la conduite d'interventions de gestion des crises, permettent de progressivement ancrer l'UE dans son rôle d'acteur majeur de la sécurité. Malgré certaines imperfections et insuffisances, l'extension géographique ainsi que l'approfondissement fonctionnel de ces missions, confirment la pertinence de l'action de l'UE en matière de sécurité coopérative.

Dans un second temps, il apparaît nécessaire d'évaluer la valeur ajoutée des activités civiles de RPC et plus généralement la pertinence de l'action de l'UE par rapport aux autres acteurs. En effet, dans un système international désormais fondé sur un multilatéralisme efficace, la sécurité se veut être coopérative, obligeant ainsi l'UE à développer des interactions avec les autres acteurs majeurs de la sécurité. Son statut d'acteur désormais mondial en fait un partenaire essentiel aux côtés de l'ONU et de l'OTAN, tandis que sa pratique de la gestion des crises lui permet de progressivement constituer une référence pour les organisations régionales impliquées dans la sécurité coopérative.

Eu égard toutefois à la nature évolutive des défis sécuritaires, les voies d'améliorations sont nombreuses et requièrent de la part de l'UE une constante adaptation de

ses capacités. Dans ce contexte, se pose notamment la question de son aptitude à continuer à constituer une valeur ajoutée pour la gestion des crises internationales aux côtés de ses principaux partenaires.

CHAPITRE I. LA RPC : UNE OPPORTUNITE EUROPEENNE POUR LA SECURITE INTERNATIONALE ?

Après avoir timidement investi le domaine sécuritaire dans les années 1990, l'UE assume progressivement avec plus d'assurance ses responsabilités sur le continent européen. Elle y parvient notamment en entreprenant dès les années 2000 des développements capacitaires civils ainsi qu'en intégrant au fur et à mesure de ses déploiements opérationnels, les premiers retours d'expérience du terrain. Le développement de telles capacités et l'autonomie décisionnelle dont bénéficie l'UE dans le lancement et la conduite de ses missions, lui permettent d'imposer sa propre approche de la gestion des crises. Celle-ci permet de compléter l'action extérieure de l'UE et confère à sa PSDC un rôle central opérationnel, élément crucial afin de consacrer le rôle de l'UE sur la scène sécuritaire internationale.

L'intérêt de cette partie consiste à analyser la cohérence et la logique d'action de la PSDC afin de déterminer les motivations réelles de l'UE dans la mise en place d'une approche civile et strictement européenne de la gestion des crises. Il s'agit plus spécifiquement de saisir la raison d'être de la PSDC, sa capacité à répondre à l'évolution des menaces, ainsi que la valeur ajoutée de la dimension civile de ses activités dans le cadre de l'action extérieure de l'UE. En d'autres termes, l'objectif de ce chapitre consiste à saisir la rationalité stratégique de la PSDC et sa contribution à l'approche européenne de la gestion des crises, pour déterminer la pertinence de l'UE en tant qu'acteur majeur de la sécurité.

Il convient ainsi, dans un premier temps, de déterminer la rationalité stratégique de la PSDC. A l'image des développements initialement *ad hoc* des capacités civiles de gestion des crises, la logique d'action de la PSDC se concrétise progressivement, au gré de ceux-là, ainsi qu'à la lumière des enseignements tirés des missions civiles déployées sur le terrain. Bien que la délimitation du champ d'action de sa dimension civile s'inspire ouvertement du concept onusien de maintien de la paix ainsi que de ses évolutions, l'UE construit sa propre approche de la gestion des crises.

L'étape de la RPC de l'Etat et de la société qu'il représente, s'impose très rapidement comme la période privilégiée du déploiement des instruments civils de la PSDC. L'objectif consiste à redresser l'Etat défaillant en conduisant des activités civiles pour permettre aux autorités locales de se réapproprier leur légitimité. Ces activités couvrent une large gamme d'actions ciblées sur le renforcement de la gouvernance et du domaine de la justice, ainsi que sur la consolidation du secteur de la sécurité. Tandis que les actions civiles de RPC de la Commission européenne s'inscrivent dans un processus de long terme et peu médiatisé, les activités civiles de RPC conduites dans le cadre de la PSDC ont un impact plus immédiat et disposent d'une visibilité accrue.

Une étude détaillée des missions civiles de la PSDC permet, dans un second temps, de saisir la mise en œuvre concrète de ces activités liées à la RPC, ainsi que leur contribution dans le cadre plus général de l'action extérieure de l'UE. A ce titre, l'élargissement géographique et l'approfondissement fonctionnel progressif auxquels l'UE procède dans le cadre de la PSDC, confirment son ambition à devenir un acteur majeur de la sécurité. Le choix de faire de sa PSDC l'élément visible de son action extérieure en ne circonscrivant pas son périmètre d'action, constitue aussi bien un défi qu'une opportunité pour l'UE d'assumer ses responsabilités sur la scène internationale.

Les heurs et malheurs de cette double évolution hâtive, ainsi que la relative jeunesse de la PSDC permettent néanmoins d'en appréhender les limites, ainsi que de mieux en circonscrire la rationalité stratégique. Les avancées institutionnelles majeures permises par le traité de Lisbonne, ainsi que l'adoption du concept d'approche globale des crises et ses opérationnalisations régionales, visent à permettre à l'UE d'adopter une approche stratégiquement plus cohérente des crises. Bien que cela favorise le renforcement de la rationalité stratégique de la PSDC, la difficile coordination interinstitutionnelle demeure un élément limitant de l'approche globale des crises par l'UE qu'il est nécessaire de résoudre.

SECTION I. LE CONCEPT EUROPEEN DE LA RPC

L'équilibre instable institué par l'affrontement idéologique entre l'Est et l'Ouest, ainsi que la paralysie qui en résulte au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, conduisent celle-ci à imaginer un mécanisme *ad hoc* de réponse aux crises modernes. Les premières OMP interviennent dans le cadre d'un environnement sécuritaire fragile et ont pour but d'accompagner les parties au conflit vers sa résolution pacifique. Elles ont depuis évolué, aussi bien au regard de leur mandat, de leur composition que de leur finalité, afin de s'adapter aux défis liés à l'émergence de conflictualités nouvelles post-Guerre froide.

Bien que les OMP des Nations Unies continuent de constituer l'instrument de référence pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, le milieu des années 1990 a vu émerger une multitude d'acteurs multilatéraux désireux d'investir ce domaine. Se pose en effet la question de la raison d'être de ces acteurs, dont l'UE, ainsi que de leur capacité à répondre aux menaces à la sécurité internationale et, partant, de prouver leur pertinence en tant qu'acteurs sécuritaires globaux.

L'UE saisit ainsi progressivement l'intérêt de développer la dimension opérationnelle de son action extérieure et procède à la création d'instruments et capacités spécifiques à la GCC. Si la rationalité stratégique de sa PSDC et de l'utilisation de ces nouveaux outils tarde à s'imposer du fait notamment des développements capacitaires civils *ad hoc* auxquels l'UE procède, il est indéniable qu'elle s'inspire de l'approche onusienne du maintien de la paix.

Afin de pleinement saisir la logique d'action de la PSDC dans la conduite de ses activités civiles de RPC, il convient dans un premier temps de procéder à une analyse des différentes typologies d'OMP conduites par l'ONU. L'étude des origines onusiennes de la GCC apparaît en effet nécessaire pour déterminer la rationalité stratégique adoptée par l'UE dans le cadre de ses missions civiles de RPC. Dans un second temps, une analyse des différents types d'activités conduites dans le cadre de l'étape de RPC est essentielle afin de préciser la rationalité stratégique de la PSDC, ainsi que de déterminer sa valeur ajoutée dans le cadre plus général des objectifs de son action extérieure.

§1 : L'émergence progressive d'un modèle multidimensionnel et intégré de la GCC par l'UE

La sécurité coopérative est un domaine d'action constamment soumis aux changements géopolitiques internationaux et aux menaces qui pèsent sur la sécurité. Les évolutions au regard de la finalité poursuivie par des interventions de gestion des crises constituent un élément crucial permettant de déterminer l'étape d'une crise investie par un acteur sécuritaire majeur. Les OMP, qui constituent la formule onusienne de la gestion moderne des crises adaptent graduellement leurs mécanismes d'action, ainsi que leur finalité, aux évolutions sécuritaires consécutives à ces changements et à ces menaces. En procédant de la sorte, l'ONU investit progressivement l'ensemble des étapes d'une crise.

Afin de faire face à ces nouveaux défis, l'ONU adapte ses mécanismes de maintien de la paix, tandis que l'UE y décèle l'opportunité d'investir la dimension sécuritaire de sorte à contribuer à la construction d'un ordre mondial rénové. L'UE a en effet besoin d'affirmer son rôle en tant qu'acteur crédible et légitime dans le domaine sécuritaire en prouvant la pertinence et la valeur ajoutée de son approche de la gestion des crises pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

A. Aux origines de la GCC européenne : l'expérience onusienne du maintien de la paix

1. Le caractère évolutif du concept de maintien de la paix

La notion de « maintien de la paix » entendue *lato sensu* est aujourd'hui utilisée afin de désigner l'ensemble des opérations conduites par l'ONU dans le domaine de la sécurité coopérative⁸³². Toutefois, afin de rendre compte des multiples adaptations subies par

⁸³² Tandis que l'expression de maintien de la paix désigne initialement uniquement les opérations de mise en œuvre des accords de paix, elle recouvre à partir de 1992 plusieurs types d'activités, dont la prévention, le rétablissement de la paix, la consolidation de la paix ainsi que le maintien de la paix *stricto sensu*. A ce titre, il est communément accepté que le terme de maintien de la paix entendu *lato sensu* désigne de façon générique l'ensemble des opérations conduites par l'ONU, quel que soit le type d'activités concerné. L'expression maintien de la paix *stricto sensu* désigne les activités de mise en œuvre des accords de paix.

ces opérations au gré de l'évolution de la situation sécuritaire et de l'apparition de nouvelles menaces, il est rapidement apparu la nécessité d'opérer une distinction plus nette.

L'expression de « génération d'opérations de paix » précédée d'un adjectif numéral, est ainsi habituellement utilisée afin de distinguer les adaptations subies par la notion de maintien de la paix. Chaque « génération » correspond ainsi à une période temporelle déterminée, implique la réunion d'un certain nombre de critères précis, ainsi que la poursuite d'une finalité adaptée à la situation de crise. Les caractéristiques de ces opérations traduisent le caractère évolutif du maintien de la paix et permettent de déterminer les priorités de l'ONU dans une période donnée.

Les OMP de première génération

Les OMP de première génération, aussi dites « classiques », sont conduites pendant la période comprise entre l'immédiat après-Guerre froide et la fin des années 1970. Ce type d'opérations est inauguré en 1956 lors de la crise du canal de Suez avec la mise en place de la Force d'urgence des Nations unies (FONU I)⁸³³, dont l'objectif est de rétablir la paix dans la région. Cette intervention constitue la première opération multilatérale conduite par l'ONU⁸³⁴ et consacre également la naissance des « casques bleus ».

Sur le fondement de cette opération, sont établis les trois principes qui vont encadrer de façon stricte le lancement et la conduite des opérations de première génération : le consentement des parties, pré-requis essentiel afin d'assurer le plein respect du principe de non-ingérence dans les affaires internes d'un Etat⁸³⁵ ; l'impartialité des casques bleus⁸³⁶ ; et le non-recours à la force coercitive, sauf en cas de légitime défense, corolaire du principe d'impartialité. Le cadre particulièrement strict régissant ces opérations est tout d'abord lié à la

⁸³³ Créée le 4 novembre 1956 suite à l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies en session extraordinaire de la résolution 998, la FONU I vise à remplacer dès le 15 novembre 1956 les forces franco-britanniques impliquées dans le conflit. Elle prend fin en juin 1967.

⁸³⁴ Il convient toutefois de noter que bien que la FONU I constitue la référence des opérations de première génération, celle-ci n'en remplit pas formellement les conditions. Elle est en effet autorisée par l'Assemblée générale des Nations et non pas le Conseil de sécurité et intervient sans que le consentement de toutes les parties au conflit ait été obtenu.

⁸³⁵ Ce critère est un préalable à toute intervention et doit faire l'objet d'un accord de cessez-le-feu signé entre les belligérants.

⁸³⁶ Afin d'assurer le respect de ce critère, tout membre des Nations unies qui se trouve impliqué, directement ou indirectement dans ledit conflit, ne participe pas à cette opération.

volonté d'éviter toute dérive potentielle pouvant résulter de la non-maîtrise de ce nouveau type d'interventions et des mécanismes qu'il institue. Ensuite, cela résulte de la nécessité d'éviter un conflit entre les deux superpuissances – essentiellement en évitant une ingérence dans les affaires internes d'un Etat sous influence soviétique – tout en agissant afin de préserver la paix dans le monde.

Les casques bleus déployés dans ce type d'opérations constituent une force militaire, composée essentiellement de militaires peu ou faiblement armés mais pouvant également comporter du personnel civil, administratif ou policier. La marge de manœuvre coercitive conférée aux casques bleus est particulièrement restreinte. Leur objectif premier consiste à maintenir et à restaurer la paix uniquement dans le cadre d'un conflit interétatique, excluant dès lors tout autre type de conflit, dont les guerres civiles⁸³⁷.

Dans la poursuite de cet objectif, les casques bleus sont autorisés à conduire soit des actions d'interposition⁸³⁸ afin d'éviter la reprise des hostilités, soit des missions de surveillance du cessez-le-feu dans l'attente de la conclusion d'accords de paix. Dans le cadre de leurs prérogatives, ils œuvrent également à la protection des civils et veillent à garantir le respect des droits de l'homme. Dans l'ensemble, les OMP de première génération ont un mandat et une taille réduits et sont souvent controversées du fait de leur incapacité à contribuer efficacement à une résolution pérenne du différend.

La finalité de ces opérations indique toutefois un premier tournant dans le cadre de la réponse à apporter par un acteur de la sécurité coopérative à une situation de crise : l'objectif ne consiste désormais plus à identifier un agresseur ou à intervenir afin de désarmer par la force les belligérants, mais à accompagner les parties au conflit vers une résolution du différend selon leurs propres termes. Sur les treize opérations conduites par l'ONU entre 1948 et 1978, dix constituent formellement des opérations de première génération au regard des critères précédemment évoqués, le déploiement de casques bleus en constituant la pierre angulaire⁸³⁹. Les trois autres opérations n'en remplissent pas toutes les caractéristiques⁸⁴⁰.

⁸³⁷ Cette limite vise à éviter que les Etats-Unis et l'Union soviétique ne trouvent à s'affronter dans un tel cadre. Par ailleurs, la règle tacite généralement appliquée de la non participation des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, prévaut pendant toute la période de la Guerre froide. Cela renforce le principe de l'impartialité de ces opérations.

⁸³⁸ Ces actions se traduisent essentiellement par la création de zones tampons entre les belligérants afin de contenir les hostilités.

⁸³⁹ Il s'agit de la Force d'urgence des Nations Unies I (FONU I) ; du Groupe d'observation des Nations Unies au Liban (GONUL) déployée du 11 juin au 9 décembre 1958 afin de contenir tout éventuel débordement du conflit civil libanais ; de la Force de sécurité des Nations Unies en Nouvelle-Guinée occidentale (UNSF) déployée

Une seule opération répondant aux critères des OMP de première génération est conduite en dehors de la période de la Guerre froide – période pendant laquelle celles-ci ont normalement lieu : la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE), créée le 31 juillet 2000⁸⁴¹ et clôturée le 31 juillet 2008⁸⁴², déployée afin de maintenir le cessez-le-feu entre l'Éthiopie et l'Érythrée.

La simplicité, ainsi que le cadre limité des actions entreprises par ces OMP sont directement liés au contexte international particulièrement crispé dans lequel l'ONU évolue. Ces opérations agissent essentiellement en tant que forces d'interpositions et de contrôle du respect du cessez-le-feu sans utilisation de la force coercitive, de sorte à préserver la « paix chaude » entre les deux superpuissances. Ce type d'interventions n'apparaît cependant plus adapté à la situation de l'après-Guerre froide et nécessite une adaptation des mécanismes et outils utilisés, ainsi qu'une mise à jour de la finalité de ces interventions.

Les OMP de deuxième génération

L'apaisement de l'affrontement idéologique entre les deux superpuissances est un élément fondamental dans la compréhension de la transition vers les OMP dites « de deuxième génération ». D'une part, l'assouplissement des relations Est-Ouest permet de

d'octobre 1962 à avril 1963 afin d'administrer temporairement la Nouvelle-Guinée néerlandaise ; de la Mission d'observation des Nations Unies au Yémen (UNYOM) créée en juillet 1963 et clôturée en septembre 1964 ; de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP), commencée en mars 1964 et toujours en activité ; de la Mission du représentant du Secrétaire général en République dominicaine (DOMREP) déployée de mai 1965 à octobre 1966 ; de la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan (MONUP) créée le 20 septembre 1965 et close le 22 mars 1966 afin de superviser le cessez-le-feu sauf dans l'Etat du Jammu-et-Cachemire ; de la Force d'urgence des Nations Unies II (FONU II) au Moyen-Orient créée en octobre 1973 et clôturée en juillet 1979 ; de la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD) commencée en juin 1974 et toujours en activité ; de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) déployée en mars 1978 et toujours en activité ; de la Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE).

⁸⁴⁰ Il s'agit de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) créé en mai 1948 et toujours en activité aujourd'hui ; du Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP) déployés dès janvier 1949 pour surveiller le cessez-le feu dans l'Etat de Jammu et Cachemire, puis maintenus en poste suite à la reprise des hostilités et à la signature d'un second cessez-le-feu en date du 17 décembre 1971 ; de l'Opération des Nations unies au Congo (ONUC), créée par la résolution n°143 du Conseil de sécurité, en activité du 14 juillet 1960 au 30 juin 1964. Cette dernière implique l'utilisation de la force coercitive et ne rentre ainsi pas dans le champ des opérations de première génération.

⁸⁴¹ *Résolution 1312 sur la situation entre l'Erythrée et l'Ethiopie*, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1312, New York, 31 juillet 2000.

⁸⁴² *Résolution 1827*, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1827, New York, 30 juillet 2008.

débloquer la situation au sein du Conseil de sécurité, paralysé du fait d'une utilisation excessive de son droit de veto par l'ex-URSS qui souhaite empêcher toute intervention dans sa zone d'influence stratégique. Pendant la dernière décennie de la Guerre froide (1978-1988), la tension est telle que le Conseil de sécurité n'autorise aucune OMP de peur que le fragile équilibre existant ne soit remis en cause. A ce titre, cette période de « désert opérationnel » sert de référent afin de marquer la césure entre les OMP de première génération et celles de deuxième génération.

D'autre part, la fin de cette rivalité ouverte inaugure une ère nouvelle, dans laquelle les conflits interétatiques laissent désormais la place aux conflits intraétatiques. Le réveil des conflits dits « gelés », ainsi que des nationalismes endormis aussi bien dans les Balkans que sur le continent africain, préfigurent l'apparition de nouvelles menaces à la sécurité internationale. Ce changement de paradigme sécuritaire et les conséquences qui l'accompagnent, constituent une opportunité pour l'ONU de se réapproprier son rôle de garante de la paix et de la sécurité internationales.

L'émergence de ces conflictualités nouvelles bouleverse cependant grandement la conduite des OMP dites classiques. Les tensions ethniques, culturelles et religieuses qui émergent de ces conflits intraétatiques sont de nature à rendre insuffisante une réponse à travers les simples tâches conduites par les OMP classiques. Cela implique dès lors une redéfinition du maintien de la paix lui-même et un véritable travail de refonte des mécanismes existants afin de les adapter à la réalité de ces conflits. Les OMP de deuxième génération (1989-1999) sont ainsi plus ambitieuses, mais également plus complexes dans leur nature du fait de la nécessité de conduire des tâches plus variées. Ces opérations d'un genre nouveau commencent dès 1989, mais ne sont conceptualisées pour la première fois qu'en 1992 par Boutros BOUTROS-GHALI dans son *Agenda pour la paix*⁸⁴³.

Etabli au lendemain de la première guerre du Golfe, ce document donne enfin une assise doctrinale au maintien de la paix en augurant un nouveau départ pour les OMP⁸⁴⁴. Il vise ainsi à adapter le maintien de la paix au contexte international en suggérant notamment

⁸⁴³ Agenda pour la Paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, A/47/277 - S24111, *op. cit.*.

⁸⁴⁴ *Ibid.*, paragraphe 50. L'*Agenda pour la paix* établit ainsi clairement les conditions qui permettent de déterminer le succès d'une telle opération.

de redonner au Chapitre VII de la Charte son plein effet⁸⁴⁵. Cela constitue le point de départ des opérations d'imposition de la paix⁸⁴⁶.

Plusieurs nouveaux axes d'intervention des OMP sont identifiés, élargissant ainsi le champ des activités de la gestion des crises⁸⁴⁷. Ceux-ci comprennent la diplomatie préventive – incluant la création de zones démilitarisées, ainsi que des actions de déploiement préventif⁸⁴⁸ ; le rétablissement de la paix par des moyens pacifiques (impliquant l'activation du Chapitre VI en vue de mettre fin au conflit⁸⁴⁹) ou coercitifs (imposition de la paix impliquant l'activation du Chapitre VII) ; et une phase stabilisatrice, le maintien de la paix *stricto sensu* qui implique la mise en œuvre des accords en vue de la préservation de la paix⁸⁵⁰. Le champ d'action du maintien de la paix *lato sensu* se trouve donc considérablement élargi.

A ces trois dimensions du maintien de la paix *lato sensu*, s'ajoute également la phase de la consolidation de la paix post-conflit, notion « miroir » de la diplomatie préventive. La consolidation de la paix vise à éviter une reprise des hostilités par un retrait progressif du personnel militaire au profit du personnel civil – amené à conduire des actions d'assistance

⁸⁴⁵ *Ibid.*, paragraphes 42 et 43.

⁸⁴⁶ Dans le cadre de l'*Agenda pour la paix*, il est fait référence à l'« emploi de la force militaire » et non à l'« imposition de la paix » pour caractériser ce genre d'interventions. Par ailleurs, le renvoi à ce mode d'action se trouve dans la dimension « rétablissement de la paix », laquelle fait prévaloir l'utilisation de moyens pacifiques pour le règlement des différends. Il est ainsi fait mention que la force coercitive n'est à utiliser que « lorsque les moyens pacifiques échouent », voir *ibid.*, paragraphe 42.

⁸⁴⁷ Désormais, l'expression de maintien de la paix recouvre plus d'activités que les activités visant à mettre en œuvre les accords de paix conduites dans le cadre des OMP de première génération. Toutefois, le terme de maintien de la paix est indistinctement utilisé dans la littérature académique afin de désigner les opérations onusiennes quelles que soient les activités conduites. Aussi, dans le cadre de ce travail de recherche, il est procédé à la distinction suivante : lorsqu'il est fait référence aux opérations conduites par l'ONU, indistinctement du type d'activités concerné, l'expression « maintien de la paix » éventuellement suivi du terme « *lato sensu* » est utilisée. Lorsqu'il est fait référence aux activités spécifiques de mise en œuvre des accords de paix, le terme « *stricto sensu* » est systématiquement ajouté.

⁸⁴⁸ La diplomatie préventive vise à empêcher l'escalade d'un différend en conflit ouvert. *Agenda pour la Paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, A/47/277 - S24111, *op. cit.*, paragraphes 23 à 33. Il est à ce titre possible de distinguer entre une prévention conjoncturelle laquelle vise à apaiser la situation conflictuelle temporairement, et une prévention structurelle laquelle vise à traiter le différend à ses racines afin qu'à terme celui-ci soit endigué. Toutefois, le cadre limité de ce travail de recherche ne permet pas un développement plus abouti de ces deux notions. Aussi, la prévention est considérée comme englobant ces deux dimensions.

⁸⁴⁹ Il s'agit de mettre en œuvre le mécanisme prévu au Chapitre VI visant à rapprocher de manière pacifique les parties à un conflit. Toutefois, l'*Agenda pour la paix* range dans cette catégorie également les sanctions et l'éventuel emploi de la force, conformément à ce que prévoit le Chapitre VII de la Charte. Voir *ibid.*, paragraphes 34 à 45.

⁸⁵⁰ *Ibid.*, paragraphes 46 à 54.

électorale et d'aide à la reconstruction⁸⁵¹ – ainsi qu'à renforcer la paix à la suite de la signature d'accords de paix. La consolidation de la paix permet la conduite d'actions variées, telles le déminage, l'assistance électorale, le rapatriement des réfugiés, la reconstruction ou la protection des droits de l'homme. En cela, la volonté de développer le caractère multidimensionnel et polyvalent des OMP est clairement établie.

Il convient à ce titre de noter que la conduite des activités de maintien de la paix *lato sensu* ne se fait pas selon un processus linéaire. Bien que chaque génération d'OMP mette l'accent sur une activité en particulier, il demeure difficile de totalement les séparer, chaque intervention étant potentiellement amenée à élargir son champ d'action. L'évolution majeure de ces OMP de deuxième génération consiste ainsi en la multiplication des activités de gestion des crises, ainsi qu'à la possibilité d'intervenir à plusieurs moments d'un conflit.

La période couverte par les OMP de deuxième génération constitue un deuxième tournant capital pour le maintien de la paix *lato sensu*, principalement au regard de la finalité de la réponse apportée aux crises⁸⁵². La priorité ne consiste plus uniquement à accompagner les acteurs d'un conflit dans la résolution de leur(s) différend(s) selon leurs propres termes, mais à mettre en place des mécanismes, activités et programmes permettant de les soutenir dans cette démarche dès lors qu'ils souscrivent aux principes et valeurs démocratiques. Cette évolution est fondamentale car elle permet de passer d'une phase passive, où l'acteur sécuritaire externe ne joue qu'un rôle de médiateur en observant sans s'immiscer, à une phase active, voire proactive, dans laquelle l'acteur en question est activement sollicité⁸⁵³.

Les OMP de deuxième génération (1989-1999) connaissent deux périodes : une première période qui se situe dans l'immédiat après-Guerre froide, avant l'adoption de l'*Agenda pour la paix* et qui voit s'imposer une dimension proche à la consolidation de la paix (1989-1992)⁸⁵⁴. La seconde période est concomitante avec la publication de l'*Agenda*

⁸⁵¹ Cette notion vise à empêcher une ré-escalade de la crise en conflit. *Ibid.*, paragraphes 55 à 59.

⁸⁵² Le premier tournant (abordé plus haut dans la partie) concerne la mise en place des OMP de première génération et le changement radical que cela provoque dans le domaine sécuritaire : le passage de la défense collective à la sécurité coopérative et à la gestion des crises.

⁸⁵³ Cette sollicitation peut prendre plusieurs formes, selon la phase dans laquelle l'acteur sécuritaire concerné intervient, ainsi que selon ses capacités, son implication et l'étendue des capacités dont il dispose.

⁸⁵⁴ Plusieurs opérations de « consolidation » de la paix sont ainsi conduites, lesquelles impliquent des tâches de mise en place d'institutions, d'organisations d'élections et plus généralement de participation au processus de réconciliation. Elles demeurent cependant limitées dans leur action, mandat et durée. Il s'agit notamment du Groupe d'assistance des Nations unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT – avril 1989-mars 1990), de la Deuxième Mission de Vérification des Nations unies en Angola (UNAVEM II – juin 1991-février 1995), de la Mission d'observation des Nations unies au Salvador (ONUSAL – juillet 1991-avril 1995), de

pour la paix et fait prévaloir la dimension coercitive (imposition) d'une intervention⁸⁵⁵ (1992-1995). Une seconde période *bis* de transition est également distinguée, celle-ci augurant le début d'un certain type de multilatéralisme dans les interventions onusiennes (1995-1999)⁸⁵⁶ et ouvrant la voie aux OMP dites « de troisième génération ».

Le passage de la première à la seconde période s'explique par l'absence de volonté politique et de moyens appropriés permettant de faire de la consolidation de la paix, ainsi que par une expérience insuffisante en la matière. Le développement de la dimension « imposition » des OMP s'inspire de l'intervention américaine dans la guerre du Golfe. Si l'ONU se limite à avaliser cette intervention, elle souhaite néanmoins pouvoir conduire de telles opérations et ainsi donner plein effet à son chapitre VII⁸⁵⁷. A ce titre, le Conseil de sécurité autorise de 1991 à 1997 à sept reprises un recours à la force⁸⁵⁸. Toutefois, le succès très relatif de ces opérations remet en cause les interventions d'imposition de la paix conduites pendant cette seconde période et contribue à justifier une évolution vers les OMP de troisième génération.

Les défis et difficultés des OMP de deuxième génération

Lorsqu'il est fait référence aux OMP de deuxième génération, il s'agit essentiellement de la seconde période qui est concernée. Celle-ci n'est toutefois pas clairement délimitée, l'ONU s'engageant simultanément dans des opérations de consolidation de la paix requérant la présence de spécialistes civils afin de couvrir la multitude des objectifs fixés par le mandat. Cela confirme que l'expression de maintien de la paix *stricto sensu* n'est plus formellement adaptée à la finalité de ces opérations, puisqu'elles visent désormais à

l'Opération des Nations unies au Mozambique (ONUMOZ – décembre 1992-décembre 1994), de l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC - mars 1992-septembre 1993).

⁸⁵⁵ Les opérations d'imposition de la paix les plus emblématiques de cette période sont : l'Opération des Nations unies en Somalie I et II (ONUSOM I & II), la Force de protection des Nations Unies dans les Balkans (FORPRONU) et la Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR). Voir ci-dessous pour de plus amples informations sur ces missions.

⁸⁵⁶ Cette période correspond au lendemain des grands échecs onusiens au Kosovo, Rwanda et Somalie. Elle est cependant traitée comme étant une période transitoire entre les OMP de deuxième et de troisième génération.

⁸⁵⁷ L'Agenda pour la paix a néanmoins le mérite d'identifier clairement « les conditions qui déterminent le succès des opérations ». Voir notamment Agenda pour la Paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, A/47/277 - S24111, *op. cit.*, paragraphe 50.

⁸⁵⁸ En Iraq en 1991, en Bosnie et en Somalie en 1992, en Haïti et au Rwanda en 1994, en ex-Zaïre en 1996 et en Albanie en 1997.

instaurer ou à imposer la paix⁸⁵⁹ et, dans une moindre mesure, à la consolider. L'utilisation de l'expression « maintien de la paix » afin de caractériser l'ensemble des interventions onusiennes de la deuxième génération, est cependant généralement acceptée.

Ces OMP se distinguent essentiellement de celles conduites jusqu'en 1978, par la banalisation qui est faite de l'utilisation de la coercition en vue de rétablir l'ordre, mais également par leur volonté de jouer un rôle actif dans le processus de reconstruction et d'édification de la paix, à savoir créer les conditions d'un équilibre interne durable. La spécificité des conflits intraétatiques post-Guerre froide conduit ainsi à s'éloigner des trois grands principes qui ont construit les OMP de première génération, même si leur validité générale demeure – exception faite de la période où prévaut l'imposition de la paix.

Tout d'abord, le fait que les opérations se déroulent majoritairement à l'intérieur même d'un Etat implique une remise en cause du principe de non-ingérence dans certaines conditions⁸⁶⁰. En effet, dès lors que la population d'un Etat est estimée être en péril, une torsion à ce principe peut être justifiée et autorisée en vue de rétablir une situation sécuritaire assainie. Le Conseil de sécurité est ainsi conduit à autoriser à plusieurs reprises des opérations sans que le consentement de la ou des parties – qui ne sont plus forcément des Etats – ne soit obtenu. Dès lors, le mandat des casques bleus est élargi afin de prendre en compte la dimension humanitaire du conflit. En s'étant réapproprié son rôle de garante de la paix, l'ONU estime pouvoir désormais faire prévaloir la sécurité humaine sur le principe de la souveraineté étatique – d'autant que l'Etat en question est généralement défaillant ou en phase de l'être. Cela emporte cependant une conséquence de taille pour les casques bleus, lesquels deviennent désormais des cibles potentielles.

⁸⁵⁹ La littérature sur le sujet accepte cependant l'utilisation du terme de maintien de la paix afin de caractériser ces opérations de deuxième génération. Il ne s'agit en effet pas d'un « maintien » au sens premier du terme, mais d'un abus de langage communément admis afin de faire référence aux opérations conduites pendant cette période de l'immédiate post-Guerre froide.

⁸⁶⁰ Ce principe est notamment justifié par BOUTROS-GHALI Boutros en référence à ce qui sera plus tard défini comme la sécurité humaine. Il identifie ainsi dans son *Agenda pour la paix* les sept composantes de la sécurité humaine : économique (lutte contre la pauvreté, sécurité de l'emploi), alimentaire (accessibilité à une alimentation de base), sanitaire (accès aux soins et prévention des maladies), environnementale (changements climatiques ayant un impact sur l'écosystème), personnelle (être à l'abri de violences physiques et de la criminalité), communautaire (préservation de l'identité culturelle, ethnique ou religieuse dictant l'appartenance à un groupe), politique et sociale (respect des droits de l'homme et des droits humains fondamentaux). L'individu est considéré comme étant au centre de tout. Le rôle de l'Etat lui-même est de protéger l'individu, ainsi toute menace à la sécurité des individus doit être combattue, justifiant ainsi la remise en cause du principe de non-ingérence.

En effet, bien que les casques bleus disposent d'une certaine expérience opérationnelle en matière de maintien de la paix, celle-ci se trouve essentiellement circonscrite à des situations pacifiées dans lesquelles un cessez-le-feu est signé. Or, les casques bleus sont désormais appelés à intervenir lors de conflits internes dans lequel un cessez-le-feu n'est pas encore signé – ou s'il l'a été, n'est pas respecté – dans un environnement hostile. Cela emporte dès lors des conséquences notamment au regard des principes du non-recours à la force coercitive et d'impartialité.

Ensuite, la rationalité de l'intervention elle-même est toute autre. D'une part, la nécessité pour les casques bleus d'intervenir dans le cadre d'un combat entre factions armées implique de leur part une possibilité de recourir à l'usage de la force afin d'imposer leur mandat. Cela suppose la constitution d'OMP plus imposantes qu'auparavant, avec un contingent militaire conséquent provenant d'un grand nombre d'Etats⁸⁶¹ et dont l'action dépasse la simple surveillance d'un cessez-le-feu. D'autre part, cela implique également la remise en cause de la neutralité des casques bleus dans la mesure où un agresseur est désormais identifié et que des actions coercitives à son égard sont engagées. Dans ces conditions, il ne s'agit plus simplement de stabiliser ou de maintenir la paix, mais de la restaurer et de la construire, notamment par l'usage de la force.

Considérées dans leur ensemble – les deux périodes confondues – le champ d'intervention de ces OMP s'éloigne considérablement de celui des opérations de première génération, en ce qu'elles ont désormais également vocation à intervenir à toutes les étapes du processus. Elles ne se limitent ainsi pas à une dimension coercitive (imposition de la paix), mais développent un véritable caractère multidimensionnel impliquant des tâches de plus en plus complexes notamment de consolidation de la paix, dépassant la simple assistance d'urgence. Elles assument des fonctions visant à soutenir le processus de transformation politique et la réconciliation, à fournir une assistance électorale, à aider à la reconstruction d'infrastructures, à la gestion administrative et à faciliter le rapatriement des réfugiés⁸⁶².

Cela confirme l'idée suggérée dans l'*Agenda pour la paix* selon laquelle la finalité de ces OMP est d'orienter les parties vers une résolution du conflit, ainsi que de les soutenir dans leurs efforts de reconstruction, en promouvant les pratiques démocratiques. L'usage de la force, qui constitue une caractéristique fondamentale de ces missions, n'est ainsi à entendre

⁸⁶¹ Désormais les grandes puissances peuvent participer à ces OMP.

⁸⁶² Agenda pour la Paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, A/47/277 - S24111, *op. cit.*, paragraphe 52.

que comme un moyen au service d'une finalité de paix et de stabilité de long terme. Les OMP de deuxième génération innovent ainsi doublement grâce, d'une part à leur dimension coercitive et, d'autre part, à leur dimension de consolidation de la paix avec un mandat élargi de soutien des réformes internes au pays⁸⁶³. Toutefois, bien que la dimension du « rétablissement de la paix » soit également – dans une moindre mesure – développée, ce sont principalement les opérations d'imposition de la paix qui demeurent les plus tristement célèbres.

En effet, de cette période, c'est l'incapacité de l'ONU à gérer la guerre civile en Somalie (ONUSOM I, puis ONUSOM II)⁸⁶⁴, son impuissance à affirmer sa présence en ex-Yougoslavie (FORPRONU)⁸⁶⁵, ainsi que son échec à empêcher le génocide au Rwanda

⁸⁶³ Il peut être cité à ce titre les opérations suivantes, lesquelles recouvrent une dimension de « consolidation de la paix », dont les caractéristiques seront reprises dans l'Agenda pour la paix : le Groupe d'assistance des Nations unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT, déployée entre avril 1989 et mars 1990) dont le mandat prévoit notamment une présence afin de surveiller la régularité des élections ; la Deuxième Mission de Vérification des Nations unies en Angola (UNAVEM II, déployée entre juin 1991 et février 1995) dont le mandat prévoit, entre autres, de soutenir la réconciliation nationale et d'observer et vérifier la régularité du processus électoral ; de la Mission d'observation des Nations unies au Salvador (ONUSAL, déployée entre juillet 1991 et avril 1995) laquelle a pour mission de réduire puis réformer les forces armées, créer une police nouvelle, réformer le système électoral et le système judiciaire, mettre en œuvre des mesures d'ordre économiques ; l'Opération des Nations unies au Mozambique (ONUMOZ, déployée entre décembre 1992 et décembre 1994) dont une des tâches consiste à assurer la régularité du processus électoral ; l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC, déployée entre mars 1992 et septembre 1993) chargée de participer au désarmement des combattants, de rapatrier les réfugiés, d'organiser des élections, d'aider à la reconstruction des infrastructures.

⁸⁶⁴ L'ONUSOM I est une opération d'imposition de la paix déployée entre le 24 avril 1992 et le 26 mars 1993 ; l'ONUSOM II – également une opération d'imposition de la paix – prend la relève du 26 mars 1993 au 2 mars 1995. L'objectif principal de ces opérations est celui d'assurer l'acheminement de l'aide humanitaire (protection des convois) vers la population somalienne. Les casques bleus deviennent cependant rapidement des cibles pour les factions armées et la sécurité du convoi humanitaire est compromise. Du 3 décembre 1992 au 1^{er} mai 1993, une force multinationale (la Force d'intervention unifiée – UNITAF) est également mise sur pied afin de prêter main forte à l'ONUSOM I. La création d'une telle force est entérinée par l'ONU et sa conduite confiée aux Etats-Unis, soulignant ainsi l'incapacité de l'ONU à gérer seule le conflit et, partant, le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

⁸⁶⁵ La Force de protection des Nations Unies dans les Balkans (FORPRONU), déployée entre le 21 février 1992 et le 20 décembre 1995, ne constitue initialement pas une opération d'imposition de la paix. Elle prend la forme d'une opération avec un mandat provisoire visant à créer les conditions propices de paix et de sécurité (démilitarisation de certaines zones, acheminement de l'aide humanitaire entre autres) pour que puissent être entamé un règlement négocié de la crise yougoslave. Son mandat a été élargi à plusieurs reprises du fait de l'intensification du conflit et de l'incapacité des casques bleus à imposer leur mandat de façon effective. Dès mai 1993, face aux nombreuses difficultés des casques bleus à accéder à certaines zones, l'opération devient formellement une force d'imposition de la paix, leur autorisant ainsi le recours à la force. Plusieurs accrochages ont eu lieu, causant la mort de plusieurs casques bleus. L'incapacité de l'ONU à gérer la situation a culminé en juillet 1995, lors du tristement célèbre massacre de Srebrenica, conduisant ainsi à autoriser l'OTAN à conduire des frappes aériennes. Une force de l'OTAN (l'IFOR) a succédé à la FORPRONU dès le 20 décembre 1995 afin de veiller au respect des Accords de Dayton, confirmant ainsi l'échec de cette mission.

(MINUAR)⁸⁶⁶, qui sont retenus. L'insuffisance des moyens humains, financiers et capacitaires⁸⁶⁷ engagés par les Etats membres, couplé à l'absence d'un engagement politique et d'un mandat clair, dont l'absence d'une autorisation de recourir à la force, constituent autant de causes pouvant expliquer l'échec de ces interventions. Sans nul doute une direction politique ferme, ainsi qu'une coordination accrue, auraient permis une conduite plus optimale de ces opérations⁸⁶⁸.

Tandis que BOUTROS-GHALI dresse, dans l'immédiat post-guerre du Golfe⁸⁶⁹, un tableau ambitieux du rôle de l'ONU en matière de maintien de la paix, le *Supplément à l'Agenda pour la paix* qu'il publie moins de trois ans après en 1995⁸⁷⁰, tempère grandement l'étendue de ce rôle. Il tire dans le cadre de ce document un constat d'échec des opérations d'imposition de la paix et appelle à une réforme du rôle de l'ONU afin de l'adapter à la nouvelle donne sécuritaire⁸⁷¹. L'euphorie post-Guerre froide a néanmoins permis d'élargir la notion ainsi que le champ d'action du maintien de la paix *lato sensu*, augurant une nouvelle ère en matière de réponse aux crises et de sécurité coopérative.

Les ambitions de l'*Agenda pour la paix* sont dès lors réexaminées et s'ouvre une période au cours de laquelle l'ONU repense ses interventions afin d'adopter une position plus réaliste de ce que doit englober son action dans ce nouvel ordre mondial. Le *Supplément à l'Agenda pour la paix*, bien qu'il ne scelle pas formellement la fin des OMP de deuxième génération, contribue à en modifier la donne, inaugurant ainsi la seconde période *bis* des OMP de deuxième génération. L'ONU délègue désormais de plus en plus la structure de

⁸⁶⁶ La Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) est en activité du 5 octobre 1993 au 8 mars 1996. Fondée sur le chapitre VI de la Charte, cette opération vise à faire respecter les accords d'Arusha (cinq accords signés entre juillet 1992 et août 1993) et prévoit un déploiement initial de six mois. Cette opération est cependant un échec dès lors qu'elle est dans l'incapacité d'empêcher le génocide Tutsi. Elle voit dès lors son mandat prorogé à plusieurs reprises, mais en vain.

⁸⁶⁷ Les Etats membres de l'ONU sont initialement réticents à fournir les ressources financières et logistiques nécessaires pour la conduite de telles missions.

⁸⁶⁸ Une étude détaillée de ces opérations, leur apport ainsi que leurs échecs, dépasse le cadre de ce travail de recherche.

⁸⁶⁹ Cette période constitue un renouveau pour l'ONU dans la mesure où elle symbolise formellement la fin de la rivalité Est/Ouest. La fin de l'utilisation intempestive du droit de veto par les deux superpuissances en est la confirmation.

⁸⁷⁰ *Supplément à l'Agenda pour la paix*, BOUTROS-GHALI Boutros, ONU, A/50/60 - S/1995/1, New York, 25 janvier 1995.

⁸⁷¹ Le *Supplément à l'Agenda pour la paix* reconnaît que la défaillance des Etats dans lequel l'ONU intervient est totale, impliquant ainsi un environnement précaire et hostile. Le rôle de l'ONU ne consiste dès lors plus à assumer le maintien de l'ordre dans sa totalité, ni à imposer un système de reconstruction et d'édification d'institutions nouvelles, comme elle a tenté de le faire dans le début des années 1990.

commandement à des organisations régionales ou à des groupes d'Etats, se limitant elle-même à des interventions dans le cadre de la consolidation de la paix (1995-1999). Si le passage des OMP de première génération à celles de deuxième génération a permis d'élargir le champ du maintien de la paix, les évolutions qui suivent permettent à leur tour d'élargir le champ des acteurs potentiels impliqués.

2. Du maintien de la paix inclusif au maintien de la paix multidimensionnel et multilatéral

Bien que le *Supplément à l'Agenda pour la paix* repositionne l'ONU dans un rôle plus modeste, il concède que l'*Agenda pour la paix* a néanmoins le mérite d'avoir engagé la réflexion sur un maintien de la paix élargi⁸⁷². Marquée cependant par ses déboires dans les Balkans (principalement en Bosnie-Herzégovine) et en Afrique (Somalie, Rwanda)⁸⁷³, l'ONU connaît un ralentissement dans la mise en place de nouvelles opérations de grande envergure.

Ce ralentissement est principalement dû à la réticence des Etats participants à s'engager au sein de l'ONU pour la conduite de tâches impliquant le déploiement d'un contingent important⁸⁷⁴. Cela conduit dès lors à une remise en cause de son exclusivité en regard du maintien de l'ordre international⁸⁷⁵. Le *Supplément à l'Agenda pour la paix* reconnaît d'ailleurs volontiers que les instruments de paix et de sécurité mis en place par l'ONU⁸⁷⁶ afin de régler des conflits peuvent et doivent désormais être utilisés par d'autres acteurs sécuritaires – organisations régionales, internationales ou groupe d'Etats⁸⁷⁷.

⁸⁷² Cela fait référence au maintien de la paix *lato sensu* ainsi qu'à la consolidation de la paix.

⁸⁷³ Le *Supplément à l'Agenda pour la paix* reconnaît ainsi trois opérations-types qui ont été inaugurées au début des années 1990, à savoir : « *l'utilisation des forces des Nations unies pour protéger des opérations humanitaires* » (*Supplément à l'Agenda pour la paix*, ONU, A/50/60 - S/1995/1, *op. cit.*, paragraphe 18) ; des opérations où « *l'emploi de la force est autorisé [...] mais l'ONU reste neutre et impartiale entre les parties en présence, et n'a pas pour mandat d'arrêter l'agresseur (si celui-ci peut être identifié) ni d'imposer la cessation des hostilités* » (*ibid.*, paragraphe 19) comme cela a été le cas en Bosnie-Herzégovine et en Somalie ; des opérations avec pour « *mandat d'aider les parties à appliquer le règlement global auquel elles sont parvenues* » (*ibid.*, paragraphe 20), telles celles conduites en Angola, en Namibie, au Cambodge.

⁸⁷⁴ *Ibid.*, paragraphe 25.

⁸⁷⁵ *Ibid.*, paragraphe 24.

⁸⁷⁶ Il convient de noter que désormais il n'est plus fait référence à l'expression de « maintien de la paix » afin de désigner les dimensions de rétablissement, de maintien, d'imposition ou de consolidation de la paix. L'expression « instruments de paix et de sécurité » est celle utilisée au sein du *Supplément à l'Agenda pour la paix*.

⁸⁷⁷ *Supplément à l'Agenda pour la paix*, ONU, A/50/60 - S/1995/1, *op. cit.*, paragraphe 24.

Les OMP de troisième génération

Ce constat annonce le début de la seconde période *bis* des OMP de deuxième génération⁸⁷⁸, au cours de laquelle l'ONU s'affranchit du « monopole » de la conduite d'opérations coercitives. Bien que restreinte à sa dimension coercitive, l'ONU prône une coordination accrue avec ces nouveaux acteurs, afin que soit adoptée une « *démarche intégrée à l'égard de la sécurité humaine* »⁸⁷⁹. Cela constitue néanmoins un premier point de départ qui permet d'engager la réflexion sur la responsabilité – au-delà de la dimension coercitive – qui incombe aux organisations régionales en matière de gestion des crises. Il convient toutefois de noter que bien que la seconde moitié des années 1990 constitue formellement le début du multilatéralisme pour la conduite d'OMP, l'UE est déjà présente depuis le début des années 1990 dans les Balkans, déployant des actions de « consolidation de la paix post-conflit »⁸⁸⁰.

Les opérations impliquant l'utilisation de la coercition sont progressivement confiées à des protagonistes nouveaux, dont l'OTAN, l'UE et, dans une moindre mesure l'UA, l'ONU se limitant dans la plupart des cas à entériner les interventions. Elle se place ainsi dans une perspective de long terme en délaissant progressivement ces opérations d'imposition de la paix au profit de véritables opérations de consolidation de la paix. Elle dispose en effet déjà d'une certaine expérience similaire en la matière dans la mesure où elle a conduit ce type d'opérations au début des années 1990, au Cambodge (APRONUC), en Angola (UNAVEM II), en Namibie (GANUPT), au Mozambique (ONUMOZ), au Salvador (ONUSAL). Il s'agit d'ailleurs des caractéristiques de ces opérations dont l'*Agenda pour la paix* puis son *Supplément* s'inspirent afin de conceptualiser la dimension de la consolidation de la paix.

Il faut cependant attendre la fin des années 1990 pour voir éclore la troisième génération d'OMP qui intègre les caractéristiques des premières opérations de consolidation de la paix de la fin des années 1980 tout en les développant⁸⁸¹. Pendant la période transitoire consécutive au massacre de Srebrenica et au génocide Tutsi rwandais – correspondant à la

⁸⁷⁸ Voir *supra*.

⁸⁷⁹ Supplément à l'Agenda pour la paix, ONU, A/50/60 - S/1995/1, *op. cit.*, paragraphe 81.

⁸⁸⁰ Pour plus de détails sur les missions conduites par la CE/UE ainsi qu'à travers l'UEO dès le début des années 1990, se référer au Titre I, Chapitre I, Section II de ce travail de recherche.

⁸⁸¹ Les actions conduites sont multiples et complexes.

seconde période *bis* des OMP de deuxième génération (1995-1999) – l'ONU limite ses interventions à des missions d'appui ou d'observation de courte durée⁸⁸². Or, les OMP de troisième génération recouvrent désormais une dimension profondément multidimensionnelle et emportent des responsabilités accrues, dont la conduite de tâches administratives et civiles.

La finalité poursuivie par ces OMP multidimensionnelles est mieux à même de caractériser ces interventions qu'une énumération de la vaste gamme d'actions qu'elle peut conduire. Les objectifs de ces opérations sont de « *a) Créer un milieu sûr et stable tout en cherchant à restaurer la capacité de l'Etat à maintenir la sécurité dans le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme ; b) Faciliter le processus politique en promouvant le dialogue et la réconciliation et en appuyant la création d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces ; et c) Servir de cadre pour assurer que les Nations Unies et d'autres acteurs internationaux mènent leurs activités dans le pays de façon cohérente et coordonnée* »⁸⁸³. Telles que présentées, ces interventions concentrent leurs activités dans la phase postérieure à la fin des hostilités afin de créer les conditions pour une stabilité et un développement durables grâce à des activités de redressement et de reconstruction.

Ces opérations innovent également par l'importance accordée au concept de l'appropriation par les autorités locales des réformes engagées. Cela implique que si l'ONU peut effectivement assumer des fonctions exécutives au début de son intervention, la priorité demeure celle de restaurer la capacité de l'Etat à assurer sa propre sécurité sur le long terme et de promouvoir la réconciliation sociale en facilitant par exemple l'organisation d'élections démocratiques. Ce troisième type d'OMP procède ainsi à une amélioration des mécanismes permettant de remplir les conditions strictes de la finalité recherchée par le maintien de la paix en prolongeant son action dans le temps au-delà de la phase consécutive à la fin des hostilités.

La MINUK⁸⁸⁴, considérée comme étant la première opération « moderne » de consolidation de la paix – en opposition à celles conduites au début des années 1990 – ouvre la voie à une gestion différente des conflits par l'ONU. Créée le 10 juin 1999, cette opération vise à administrer le territoire du Kosovo, notamment en soutenant le processus politique

⁸⁸² A titre d'exemple : Mission d'appui des Nations unies en Haïti (MANUH – juillet 1996-juillet 1997) ; Mission de vérification des Nations unies au Guatemala (MINUGUA – janvier 1997-mai 1997) ; Mission d'Observation des Nations unies en Sierra Leone (MONUSIL – juillet 1998-octobre 1999).

⁸⁸³ *United Nations Peacekeeping Operations : Principles and Guidelines*, Department of Peacekeeping Operations & Department of Field Support - United Nations, New York, 18 janvier 2008, page 25. Afin d'accomplir leur rôle, ces missions engagent des actions de DDR, de RSS, d'assistance électorale...

⁸⁸⁴ Résolution 1244, S/RES/1244, *op. cit.*.

d'auto-détermination, ainsi qu'en appuyant les efforts de reconstruction des infrastructures étatiques. Ce type d'interventions met dès lors progressivement l'accent sur une gestion post-conflit des crises, les militaires n'étant déployés que pour soutenir le travail de ces spécialistes.

Sur l'exemple de la conduite de la MINUK, d'autres interventions suivent de près⁸⁸⁵. C'est le cas notamment de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC)⁸⁸⁶ remplacée et rebaptisée le 1^{er} juillet 2010 en Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO)⁸⁸⁷. Ce changement de dénomination permet de prendre en compte la dimension « consolidation de la paix »⁸⁸⁸ aux côtés du déploiement d'une composante militaire habilitée par le chapitre VII de la Charte. Elle conduit en particulier des actions de protection des civils, appuie le gouvernement dans la conduite de procédures judiciaires nationales et internationales⁸⁸⁹, soutient les autorités locales dans leur appropriation des activités de RSS et promeut la conduite d'un dialogue politique transparent.

Vers une doctrine onusienne de la consolidation de la paix

L'ONU entreprend ainsi, de plus en plus, des tâches de long terme qui s'écartent de la phase coercitive d'une intervention, pour se concentrer sur la phase de soutien à l'édification de la paix post-conflit. Ce cap dans la notion de maintien de la paix *lato sensu* est également soutenu dans les conclusions du Rapport Brahimi de 2000⁸⁹⁰, qui constitue le premier socle sur lequel se construit cette doctrine nouvelle. Lakhdar BRAHIMI, auteur de ce

⁸⁸⁵ L'Administration transitoire des Nations unies au Timor Oriental (ATNUTO), créée par la *Résolution 1272*, Conseil de sécurité de l'ONU, New York, 25 octobre 1999, est déployée jusqu'au 20 mai 2002. Il s'agit d'une mission d'administration civile et de maintien de la paix qui vise à accompagner le Timor oriental vers son indépendance. Le succès de cette mission est ainsi souvent cité comme l'exemple parfait des opérations de consolidation de la paix.

⁸⁸⁶ *Résolution 1279*, Conseil de sécurité de l'ONU, New York, 30 novembre 1999.

⁸⁸⁷ *Résolution 1925*, Conseil de sécurité de l'ONU, New York, 28 mai 2010.

⁸⁸⁸ A cette occasion, des équipes judiciaires et pénitentiaires notamment s'ajoutent aux équipes policières et civiles.

⁸⁸⁹ Cela implique en particulier des arrestations et des jugements de personnes accusés de crimes de guerre et contre l'humanité.

⁸⁹⁰ *Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'ONU*, U.N. Doc. A/55/305 - S/2000/809, *op. cit.*.

rapport, tire les leçons des échecs onusiens au Kosovo, en Somalie et au Rwanda⁸⁹¹ afin d'améliorer, en ce début de siècle, la pratique onusienne de la gestion des crises.

Il fait ainsi évoluer le concept de consolidation de la paix tel que défini dans l'*Agenda pour la paix* en le requalifiant comme toute action consécutive à la cessation des hostilités, en vue de créer les conditions d'une paix solide et d'œuvrer au-delà du maintien de la paix *stricto sensu*. Il reconnaît également les limites aussi bien d'ordre politique, qu'économique ou financier, auxquels l'ONU fait face et qui sont de nature à handicaper la conduite de ses interventions. A ce titre, il suggère la conduite d'opérations plus modestes et insiste sur la nécessité de leur conférer un mandat clair et précis, ainsi que d'obtenir le soutien – financier, humain, logistique et capacitaire – indéfectible des grandes puissances⁸⁹².

Toutefois, bien que ce rapport constitue une force de proposition importante visant à améliorer la dimension opérationnelle et le processus décisionnel au sein de l'ONU⁸⁹³, ses recommandations principales ne sont pas concrétisées⁸⁹⁴. Il constitue néanmoins, aux côtés de l'*Agenda pour la paix*, une référence dans la conceptualisation du maintien de la paix *lato sensu*, notamment dans ses dimensions de prévention et de consolidation de la paix.

Ce travail constant de clarification du maintien de la paix *lato sensu* et plus particulièrement de la consolidation de la paix, résulte de la nécessité perçue d'adopter une vision stratégique commune. Les travaux se poursuivent ainsi à travers la publication de plusieurs rapports successifs au cours des années 2000, qui culminent avec l'adoption en 2008 de la « Doctrine Capstone »⁸⁹⁵. Ce document permet de rationaliser les réflexions conduites jusque là, ainsi que de renforcer la notion de maintien de la paix *lato sensu*, notamment en identifiant plusieurs facteurs de « réussite » qui permettent de compléter les trois principes de base des OMP de première génération⁸⁹⁶. Ce document permet également de tirer les

⁸⁹¹ Ce groupe d'études fonde ses réflexions notamment sur les rapports de Srebrenica et de l'intervention au Rwanda.

⁸⁹² L'un des points essentiel soulevé par ce rapport constitue la faible implication des Etats participants.

⁸⁹³ Une analyse détaillée de ce rapport dépasse le cadre de cette recherche et ne peut ici être réalisée.

⁸⁹⁴ Ses principales recommandations sont axées en particulier sur le renforcement de la phase de prévention et de consolidation de la paix ; la réaffirmation de la validité des trois principes qui ont construit les OMP de première génération ; une augmentation des ressources (financières, logistiques, humaines), élément qui fait défaut aux OMP de deuxième génération ; la réorganisation et la constitution de nouvelles structures décisionnelles, notamment du Département des opérations du maintien de la paix ; l'amélioration du processus décisionnel...

⁸⁹⁵ *United Nations Peacekeeping Operations : Principles and Guidelines, op. cit.*

⁸⁹⁶ Crédibilité, légitimité, promotion de l'appropriation nationale et locale des réformes. Pour de plus amples informations, se référer à *ibid.*, pp. 36-40.

conséquences des échecs onusiens des années 1990 et établit une feuille de route indicative en vue de consolider ces interventions.

Ce n'est qu'en 2009, avec la publication du non-papier *Nouveaux Horizons*⁸⁹⁷, que l'importance de la constitution de partenariats revient au centre des préoccupations onusiennes. Ce document reconnaît la nécessité d'un multilatéralisme efficace en matière de sécurité coopérative afin de permettre à l'ONU de relever les défis contemporains du maintien de la paix. Il appelle à adopter une vision et une compréhension commune des OMP⁸⁹⁸, à mettre en place une coopération et une coordination efficace sur le théâtre des opérations⁸⁹⁹ ainsi qu'à la construction de partenariats s'inscrivant nécessairement sur le long terme⁹⁰⁰.

La principale avancée de ce document au regard du multilatéralisme consiste en une meilleure prise en compte des organisations sécuritaires au-delà de leur rôle de gestionnaire des conflits avec déploiement de la force coercitive. En effet, bien que la présence d'autres acteurs sécuritaires soit déjà reconnue comme essentielle dans le *Rapport Brahimi* et le *Supplément à l'Agenda pour la paix*, ce n'est que très progressivement que l'ONU leur attribue également une valeur ajoutée dans la phase de consolidation de la paix. Or, la volonté de l'UE de s'imposer à tous les niveaux d'engagements de la gestion des crises s'observe dès ses premières interventions dans les Balkans suite à l'effondrement du bloc soviétique.

La période des années 1990 constitue ainsi un tournant important pour la conduite des OMP onusiennes, faisant largement évoluer la notion de maintien de la paix afin d'inclure tout le spectre des activités de la gestion des crises. Désormais, le maintien de la paix *lato sensu* concerne aussi bien les activités de prévention des conflits que celles de consolidation de la paix.

Bien que ces évolutions soient propres à l'ONU, elles influencent néanmoins grandement le processus de construction de la gestion des crises européenne qui s'inspire de ces réalisations afin de définir sa propre méthode de la gestion des crises. Il convient dès lors de déterminer, à la lumière des développements capacitaires et de planification stratégique

⁸⁹⁷ *A New Partnership Agenda : Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, Department of Peacekeeping Operations & Department of Field Support - UN, New York, Juillet 2009.

⁸⁹⁸ *Ibid.*, « Section II : Partnership in Purpose : Establishing and managing missions », pp. 8-16.

⁸⁹⁹ *Ibid.*, « Section III : Partnership in Action : Delivery in the field », pp. 17-25.

⁹⁰⁰ *Ibid.*, « Section IV : Partnership for the Future : Building capacity », pp. 26-36.

civils réalisés depuis l'avènement de la PESD, quel est le « créneau » d'intervention stratégique que l'UE investit en matière de GCC.

B. La rationalité stratégique européenne de la GCC

1. Le cheminement européen vers un processus cohérent de réponse aux crises

La présence européenne aux côtés de l'ONU dans le domaine de la gestion des crises intraétatiques remonte aux débuts de la rupture stratégique de 1989. En effet, l'UE entreprend déjà dans les Balkans des actions d'aide humanitaire et déploie également des moyens policiers et administratifs novateurs, aussi bien à l'échelon communautaire⁹⁰¹ qu'à travers l'UEO⁹⁰². La portée de ces actions est toutefois éclipsée par l'usage extensif qui est fait par l'OTAN de la force coercitive, celle-ci demeurant encore un paramètre fondamental du paradigme sécuritaire post-Guerre froide.

Confrontée brutalement à ses responsabilités d'acteur régional d'envergure mondiale, l'UE saisi rapidement la nécessité d'investir le domaine sécuritaire notamment en développant des instruments civils de réponse aux crises (voir Chapitre II). Bien qu'ayant initialement suivi une progression *ad hoc*, ces instruments sont rapidement rationalisés à travers deux processus de développement capacitaire (OGC 2008) puis de planification stratégique (OGC 2010). L'objectif consiste désormais à déterminer quelle est la rationalité stratégique adoptée par l'UE dans l'utilisation de ses nouveaux instruments, afin de déterminer l'étape prioritaire de la gestion des crises investie par les activités civiles de la PSDC.

⁹⁰¹ A l'échelon communautaire, il convient de noter la Mission d'observation de la CE/UE dans les Balkans ainsi que l'Administration de la ville de Mostar (AMUE). Pour plus de détails sur ces missions, se référer au Titre I, Chapitre I, Section II, §1 de ce travail de recherche.

⁹⁰² Concernant les actions menées par l'UEO, il peut notamment être fait référence à la mission de surveillance sur le Danube (1993-1996) qui constitue la première mission de police conduite par l'UEO ; à la Mission de police de l'UEO à Mostar (1994-1996) ; à l'élément multinational de conseil en matière de police (EMCP) en Albanie. Pour plus de détails sur ces missions, se référer au Titre I, Chapitre I, Section II de ce travail de recherche.

La délimitation du cadre temporel d'une crise

Le cadre temporel d'une crise se définit selon un *continuum*⁹⁰³, qui se divise en trois grandes phases : la phase pré-conflictuelle, la phase active du conflit et la phase post-conflictuelle. A chacune de ces phases, correspond une démarche bien précise de l'acteur sécuritaire : une action de prévention de l'escalade de la crise vers le conflit (« prévention du conflit ») ; une action de gestion du conflit (« gestion du conflit » *stricto sensu*) ; une action de construction de la société sous tous ses aspects, consécutive à un retour à une situation de crise « stabilisée » (« reconstruction post-conflit »). Cette division spatio-temporelle permet à tout acteur des relations internationales impliqué dans le domaine sécuritaire de mettre en œuvre ses propres mécanismes et instruments de la gestion des crises afin d'optimiser son intervention⁹⁰⁴.

Un certain séquençage temporel peut néanmoins être maintenu du fait de l'existence de « paliers » reconnus comme marquant un passage d'une étape de ce *continuum* à une autre : l'éruption de la violence marquant la transition de la phase pré-conflictuelle à la phase conflictuelle et la cessation des hostilités marquant le passage de la phase active d'un conflit à l'étape post-conflictuelle. Ainsi, bien que ce *continuum* ne constitue pas un processus strictement linéaire, ce séquençage permet néanmoins de rationaliser l'utilisation stratégique des mécanismes développés par l'acteur sécuritaire.

L'UE dispose à ce titre d'une vaste gamme d'instruments, activités, politiques et programmes, aussi bien civils que militaires lui permettant d'intervenir à tous les stades d'une situation de crise. Chacun de ces instruments et outils intervient de façon prioritaire dans l'une des étapes de la crise. A titre d'exemple, une initiative de développement durable ne peut que difficilement intervenir pendant la phase active d'un conflit alors que les hostilités continuent. De même, les activités spécifiques à la gestion d'une crise violente ne seraient pas adaptées à la période pré-conflictuelle.

⁹⁰³ Les trois phases auxquelles il est ici fait référence permettent effectivement d'opérer une distinction au regard de la temporalité des interventions. Toutefois, ces lignes de démarcation ne sont pas strictes et peuvent évoluer du fait de la singularité des crises requérant une intervention véritablement *ad hoc* d'une part, et du fait de l'absence de réel consensus à l'échelon international sur la temporalité que chacune de ces phases recouvre ou sur une définition des termes utilisés d'autre part. Néanmoins, une certaine linéarité du processus de crise est maintenue. La phase pré-conflictuelle ne peut par exemple succéder à la phase post-conflictuelle.

⁹⁰⁴ Une analyse en profondeur des différentes notions que recouvre la GCC n'est pas possible au regard de la complexité qu'un tel travail de recherche requière.

L'approche européenne de la phase pré-confliktuelle implique l'activation de mécanismes de type préventifs, généralement civils, relevant aussi bien du cadre de la PSDC que de l'échelon communautaire. Ces mécanismes ont vocation à intervenir afin de prévenir et d'empêcher toute escalade de la situation de crise vers un conflit armé en visant à traiter directement les causes du différend. Ceux-là peuvent prendre diverses formes, incluant la diplomatie préventive⁹⁰⁵ ou encore la mise en place de programmes de développement en vue de prévenir toute éruption de violence – *i.e.* constitution d'une « zone de sécurité » à l'image de l'élargissement de l'UE en 2004⁹⁰⁶.

Lorsque ces mécanismes de prévention échouent à empêcher l'intensification de la crise ou l'éruption d'actes violents, l'UE s'engage dans la gestion à proprement parler du conflit. Au cours de cette deuxième étape, elle déploie tout un éventail d'instruments et d'activités lui permettant de gérer la situation de crise. Ceux-ci recouvrent nécessairement une dimension opérationnelle complexe, requérant des différents acteurs de la PSDC impliqués d'intervenir à un moment précis du conflit. Lorsque celui-ci s'intensifie, menaçant de remettre en cause l'équilibre fragile dans la région concernée, l'UE doit pouvoir adapter son approche, ainsi que ses instruments d'intervention.

Dès lors qu'un conflit bascule dans la violence, une synergie entre les différents acteurs, instruments et activités civils (ainsi que militaires) est primordiale. En effet, il ne s'agit pas uniquement d'apaiser le conflit afin de permettre un retour à une situation non-violente, mais également d'assurer la sécurité du personnel civil (et militaire) déployé sur le terrain et de la population locale. Cette phase peut être violente ou non violente et requérir, plus que les deux autres phases, divers instruments polyvalents pour apaiser la crise ou mettre un terme aux actes de violence.

Une fois le retour à un *statu quo (ante bellum)* acté, la troisième phase du cycle de vie d'une crise implique, d'une part, d'éviter la reprise des hostilités et, d'autre part, la mise en place d'un processus de reconstruction de la société et des infrastructures étatiques⁹⁰⁷. L'approche européenne consiste dès lors à créer les conditions d'une paix durable et à assurer la sécurité de la population locale tout en favorisant un développement économique, démocratique et sociétal. Cette approche implique dès lors de soutenir les autorités locales

⁹⁰⁵ Une analyse détaillée de cette phase dépasse le cadre de ce travail de recherche et requiert une analyse approfondie.

⁹⁰⁶ Pour plus de détails, se référer au Titre I, Chapitre II, Section I, §2 de ce travail de recherche.

⁹⁰⁷ La référence à la « société » en lieu et place de l'Etat implique que les actions entamées dans cette phase visent à traiter les causes profondes d'une crise et à y apporter des solutions de long terme et non pas à simplement « geler » la crise ou le différend en question.

dans leurs efforts de rétablissement de la paix, ainsi que la mise en place de mécanismes visant à éviter que la situation ne se détériore à nouveau. Ces objectifs ne peuvent être atteints qu'en traitant les causes profondes du différend et non seulement ses conséquences.

Le champ d'action de la PSDC dans le cadre de la GCC

Tandis qu'il est désormais acquis que les moyens militaires ne constituent plus la seule réponse possible pour la gestion d'une crise, la mise en place d'une dimension civile de la gestion des crises européenne, doit néanmoins être circonscrite afin d'en saisir toutes les potentialités. A l'image des multiples dimensions que recouvre la notion onusienne du maintien de la paix *lato sensu* – diplomatie préventive, rétablissement de la paix sans recours à la force coercitive, maintien de la paix *stricto sensu*, consolidation de la paix – la GCC de la PSDC recouvre également plusieurs réalités.

Les instruments et structures civils développés dès l'avènement de la GCC confèrent *a priori* à l'UE la capacité d'intervenir à tout moment d'une crise, aussi bien en amont de celle-ci que pendant la phase active d'un conflit ou lorsque les hostilités ont pris fin. L'intérêt consiste à déterminer laquelle de ces étapes constitue la phase d'intervention privilégiée des instruments et structures civils de la PSDC.

A l'inverse toutefois de la notion de maintien de la paix *lato sensu*, qui est désormais définie et régulièrement actualisée par de nombreux rapports onusiens⁹⁰⁸, il n'existe aucun document-cadre européen définissant précisément ce que recouvre la GCC au sein de la PSDC. Plus précisément, l'ensemble de ces documents aborde la question de la GCC comme un ensemble, sans cependant identifier les priorités de l'UE au regard des objectifs précis poursuivis : prévenir un conflit, gérer un conflit ou reconstruire l'Etat défaillant ? Tandis qu'à l'échelon européen, la Commission européenne met en œuvre des activités visant à la reconstruction post-conflit à travers une aide économique et humanitaire, la PSDC demeure encore déconnectée de ces réalités. Or, la définition d'une rationalité stratégique pour l'emploi de ces instruments, outils et structures développés par l'UE, apparaît comme essentielle afin de déterminer le cadre temporel d'action de la PSDC civile.

⁹⁰⁸ Voir *supra* notamment l'Agenda pour la paix, le Supplément à l'Agenda pour la paix, la Doctrine Capstone.

Depuis les débuts du processus capacitaire civil européen, seuls des documents généraux prenant la forme de lignes directrices ou de *scenarii* d'engagements⁹⁰⁹ permettent de circonscrire, au sein de la PSDC, l'étendu des activités possibles de la GCC dans le cadre temporel d'une crise. De même, l'absence d'une séparation stricte entre les instruments et acteurs de la PSDC civile d'une part et ceux développés dans le cadre communautaire (préexistants)⁹¹⁰ d'autre part, est également source de confusion. A cela, se rajoute la relative inexpérience européenne en la matière, ce qui accentue l'effet de mimétisme vis-à-vis des notions, principes et instruments du maintien de la paix onusien.

La nature dynamique de la GCC en fait ainsi un *processus* multidimensionnel plus qu'un concept ou une notion figée dans le temps. Dès lors, dans la mesure où la GCC est intimement liée à l'action globale de l'UE sur la scène internationale, l'étendue de ses activités est difficile à circonscrire dans un cadre précis. De même, si la GCC et le maintien de la paix *lato sensu* tel que pratiqué par l'ONU poursuivent une même finalité ainsi que des objectifs communs⁹¹¹, les différentes étapes d'une crise investies par chacun de ces acteurs, ainsi que les instruments déployés afin d'y faire face peuvent différer.

Bien que la GCC à l'européenne et le maintien de la paix onusien – le recours à la coercition exclu – représentent chacun une modalité d'exercice de la sécurité coopérative, l'UE adopte une approche plus restrictive dans l'utilisation de ses moyens civils de la PSDC. Cela s'explique du fait que l'ONU constitue une organisation phare du domaine sécuritaire, dédiée à la sécurité coopérative et dont les moyens à sa disposition sont sans commune mesure à ceux détenus par l'UE. Ainsi, tandis que l'ONU est apte à entreprendre une vaste gamme d'activités variées, les moyens limités de l'UE lui imposent d'en rationaliser l'utilisation en priorisant notamment le cadre temporel de ses interventions.

C'est principalement la dernière étape du cycle d'une crise que l'UE investit, timidement dès 1990 aux côtés de l'ONU, puis avec plus d'assurance et de meilleurs outils dès 2003 dans le cadre de sa PSDC. Si cette démarche post-conflictuelle trouve des origines notamment dans la reconstruction de l'Etat autrichien au lendemain de la Première Guerre

⁹⁰⁹ Il s'agit en particulier des avis successifs émis par le CivCom, du processus capacitaire civil (OGC 2008) et du processus de planification stratégique (OGC 2010), ainsi que des lignes directrices et procédures établies par le Conseil ou des organes et structures impliqués dans la dimension civile de la gestion des crises (CoPS, CivMil Cell...).

⁹¹⁰ Le champ de compétences que recouvrent ces activités européennes est analysé subséquemment.

⁹¹¹ Article 21, alinéas 1 et 2 TUE.

mondiale ou dans le Plan Marshall de 1947, l'approche « contemporaine » d'une intervention pendant la période consécutive à la fin des hostilités est toute autre.

Il ne s'agit pas simplement de faire face à la reconstruction économique d'un Etat, mais d'engager une série de réformes structurelles complexes, ayant un impact sur le système institutionnel de l'Etat concerné, ainsi que sur le tissu social dans sa globalité. Dès lors, le processus qui doit être engagé recouvre une dimension sécuritaire et politique, lequel se déroule dans un cadre circonscrit temporellement et qui implique l'intervention d'une multitude d'acteurs.

2. L'approche européenne de la reconstruction post-conflit : un processus multidimensionnel

Dans sa démarche visant à construire sa propre conception de la sécurité coopérative, l'UE s'inspire dans une très large mesure des évolutions subies par le concept de maintien de la paix onusien. Bien que la finalité générale des interventions demeure sensiblement la même, à savoir assurer le développement durable de l'Etat défaillant, chaque acteur sécuritaire souhaite pouvoir imposer sa conception de la gestion des crises. La pluralité des activités devant être conduites à cet effet n'étant pas forcément couverte par un seul acteur, l'intervention dans la phase post-confliktuelle implique nécessairement la mise en œuvre d'un multilatéralisme efficace.

Une définition plurielle de l'intervention en période post-confliktuelle

Il n'existe pas de consensus entre les acteurs sécuritaires internationaux sur la réalité que recouvre la période post-confliktuelle d'une crise. De même, il n'existe aucune définition au sein même de l'UE concernant les objectifs précis poursuivis dans le cadre d'une telle intervention. Tout au plus existe-t-il une compréhension commune par les différents acteurs sécuritaires du cadre spatio-temporel général que recouvre cette période et de la nécessité d'y apporter une réponse multidimensionnelle, au moyen d'une coordination entre acteurs externes et locaux. Il est ainsi généralement admis que la phase post-conflit – se

situant à l'extrême du *continuum* d'une crise – implique une cessation des hostilités, validée sous la forme de l'adoption d'un accord de paix ou *a minima* d'un accord de cessez-le-feu.

Toutefois, limiter cette phase à ces activités serait réducteur et ne rendrait pas compte de l'ensemble de la dynamique d'une intervention post-confliktuelle. L'étendue des activités à y conduire recouvre ainsi généralement une large gamme de thématiques, lesquelles s'inscrivent certes sur le long terme, mais qui impliquent nécessairement des actions à court et moyen termes pour leur réussite. La cohérence et la complémentarité des activités conduites sont à ce titre primordiales et placent au centre des préoccupations le principe de l'appropriation locale des réformes entreprises.

La difficulté à aboutir à un entendement commun de ce que représente cette étape du cycle d'une crise, conduit à l'utilisation – souvent indifférenciée – d'une multitude d'expressions telles que consolidation de la paix, construction de la paix, pacification, construction ou reconstruction post-conflit. Or, aucune ne recouvre à elle seule l'ensemble des finalités poursuivies par un acteur sécuritaire lors d'une intervention dans un environnement post-confliktuel. Elles en recouvrent néanmoins toutes une partie et impliquent la conduite d'activités éminemment civiles, le militaire n'étant pas ou que très peu sollicité.

La stabilisation ou la pacification d'un conflit désigne par exemple l'étape qui précède la phase de reconstruction. La stabilisation ou la pacification impliquent entre autres la conduite d'actions spécifiques en vue de mettre en œuvre les accords de paix, d'établir⁹¹² la paix et garantir l'absence de violences dans une situation post-confliktuelle. Toutefois, la singularité des conflits contemporains est telle que les efforts de reconstruction sont généralement initiés alors que la phase de stabilisation ou de pacification n'est pas encore achevée. L'expérience onusienne montre à ce titre qu'il n'est pas réaliste de considérer que le passage de cette phase à la phase de reconstruction est instantané.

La phase de reconstruction implique un engagement des acteurs externes et locaux à collaborer afin d'établir les conditions propices à la mise en place d'institutions légitimes, ainsi qu'assurer le développement d'infrastructures étatiques et appuyer un processus de redressement économique de l'Etat. Le terme de « construction » peut impliquer plusieurs dimensions : la construction de la paix en tant que telle ou alors impliquer un processus de

⁹¹² Il ne peut ici être fait mention d'un « rétablissement » de la paix dans la mesure où cela implique qu'avant le conflit, la situation était pacifiée. Or généralement un conflit armé est consécutif à une période crise plus ou moins longue. Au regard des crises contemporaines, la période de crise s'étale sur plusieurs décennies. Aussi, il est difficile de se souvenir à quoi la paix fait référence dans la plupart des cas.

reconstruction social et d'acculturation avec une volonté de stimuler l'appropriation de leur destin par les acteurs locaux.

De même, le concept de « consolidation de la paix » apparaît comme un nouvel instrument au service de l'ONU pour la résolution des conflits et l'édification de la paix. L'ONU ne se limite dès lors plus simplement à mettre fin aux hostilités mais vise, grâce à sa boîte à outils étoffée, à créer les conditions favorisant l'émergence d'un environnement pacifié. Ce concept prend dès lors effectivement tout son sens dans la phase post-confliktuelle d'une crise, en ce qu'il vise à initier un processus de réforme interne de l'Etat à plusieurs niveaux (*i.e.* démilitarisation, surveillance électorale). Les activités ainsi ciblées se placent dans le prolongement et la logique des opérations de rétablissement (médiation), d'imposition (interposition) et de maintien de la paix (surveillance) et impliquent notamment un engagement sur le long terme après la cessation des hostilités. Avec l'avènement du *Supplément à l'Agenda pour la paix*, lequel adopte une vision plus fonctionnelle du déroulement d'une crise, les activités de consolidation de la paix ne sont d'ailleurs plus enfermées dans le strict cadre temporel du *continuum* d'une crise. En effet, ce document attribue à la consolidation de la paix également une dimension préventive.

Cela permet désormais de définir une intervention non plus en fonction d'un cadre temporel artificiellement établi, mais selon les activités conduites et la finalité poursuivie. Une telle évolution permet de rendre compte de la singularité de chaque crise (facteurs politiques, économiques et ethniques) et de procéder à une réponse adaptée. En 2007, le Comité des politiques du Secrétaire général fait encore une fois évoluer ce concept en insistant notamment sur la nécessité de permettre aux autorités locales de prendre en main leur destin. Ce principe de l'appropriation locale des réformes constitue également la pierre angulaire des activités de l'UE notamment lorsqu'elle intervient dans un cadre post-confliktuel.

L'inclusion graduelle de la PSDC dans les activités de RPC

Chacune des expressions évoquées constitue une des réalités de l'étape post-confliktuelle d'une crise. Aucune d'elles ne peut cependant être utilisée de façon exclusive afin de caractériser l'intervention post-conflit car à elles seules, ne représentent que la vision

de l'acteur sécuritaire qui en fait usage. Par ailleurs, la confusion entre ces notions perdure du fait de l'existence d'une multitude d'acteurs sécuritaires développant autant de mécanismes différents d'intervention post-confliktuelle.

L'intervention d'un acteur sécuritaire pendant la période post-crise se veut ainsi être un système complexe à plusieurs étages et requérant un multilatéralisme de sorte à en couvrir toutes les dimensions. En cela, la difficulté de circonscrire précisément le champ de ce processus contribue à la difficulté, notamment pour l'UE, de développer une rationalité stratégique de son intervention. Ce processus nécessite dès lors une approche multidimensionnelle de la situation post-confliktuelle. C'est à ce titre que le multilatéralisme prend toute son importance, dès lors qu'il est censé favoriser la complémentarité des interventions des acteurs sécuritaires. A ce titre, les instruments développés par l'UE doivent être utilisés de façon cohérente avec ceux des autres acteurs présents dans une crise donnée.

A l'instar du concept de consolidation de la paix onusien, l'UE développe au sein de sa PSDC des activités de RPC, traditionnellement dévolues à la Commission européenne⁹¹³. Telle que présentée, la RPC constitue ainsi une réponse multidimensionnelle à une situation de crise, cantonnée toutefois à la période post-conflit. Il s'agit d'activités relevant de la PSDC visant à « *consolider la paix et la stabilité interne en période de transition* »⁹¹⁴.

Celles-ci sont conduites conformément aux priorités identifiées lors du Conseil de Feira⁹¹⁵ – puis régulièrement précisées grâce à la production de documents stratégiques à valeur programmatique (OGC 2008, conclusions des conseils européens). Cette distinction fonctionnelle initialement établie entre les activités de la Commission et celles engagées dans le cadre de la PSDC s'estompe cependant progressivement, la RPC adoptant une dimension PSDC grandissante.

Ainsi entendue, l'approche européenne élargie de la RPC constitue un véritable processus de sortie de crise, mettant en œuvre un grand nombre d'activités interdépendantes dans tous les domaines de la société – politique, économique, sécuritaire, sociétal. Elle

⁹¹³ Cette partie est analysée subséquemment.

⁹¹⁴ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Feira (19 et 20 juin 2000)*, Doc. n° 9149/00, *op. cit.*. L'autre domaine d'action prioritaire identifié lors du Conseil de Feira concerne les actions visant à prévenir l'éruption ou l'escalade des conflits. Cette dimension n'est toutefois pas traitée ici.

⁹¹⁵ *Conclusions de la présidence*, SN 200/00 ADD 1 REV 1, *op. cit.*. Pour plus d'informations concernant les domaines d'activités développés, se référer notamment au Titre I, Chapitre II, Section I, §1 de ce travail de recherche.

constitue également un processus au regard du cadre spatio-temporel élargi dans lequel elle intervient : à court terme, l'objectif est de stabiliser la situation sécuritaire afin de prévenir toute reprise des hostilités, tandis qu'à moyen terme il s'agit de mettre en place les conditions politiques et économiques qui vont permettre un développement durable et inclusif de la paix sur le long terme en éradiquant les causes profondes du différend.

Toutefois, si la période post-confliktuelle constitue une étape en soi, sa particularité réside dans la similarité des instruments et activités également employés dans la phase préventive. En effet, dans la mesure où la situation est considérée comme étant encore fragile, les instruments et activités mis en place en vue de (re)construire ce qui a été déconstruit, poursuivent simultanément un objectif de prévention. A ce titre, le Conseil de Feira fixe également un domaine d'action pour les capacités civiles développées dans le cadre de la PSDC, afin d'agir pour prévenir l'éruption ou l'escalade des conflits⁹¹⁶.

Elles constituent en quelque sorte les deux faces d'une même pièce : la phase de prévention vise à éviter que la crise ne bascule dans le conflit, tandis que la phase de construction vise notamment à éviter un retour à une situation de crise. Dès lors, délimiter ces deux phases n'est ni aisé, ni utile dès lors qu'elles sont complémentaires et dans une certaine mesure intimement liées par leurs activités et finalité.

L'environnement fragile dans lequel ces mécanismes évoluent, associé à la complexité des crises contemporaines, appelle une intervention adaptée de la part des acteurs sécuritaires impliqués. L'approche européenne de cette phase du conflit résulte ainsi d'une appropriation progressive de ce processus multidimensionnel au fur et à mesure de la mise en place des procédures, mécanismes et instruments de la PESD.

En d'autres termes, la rationalité stratégique de l'action de l'UE en matière de GCC se construit au gré des initiatives capacitaires civiles entreprises par les présidences successives de l'UE. Bien que les développements capacitaires civils de la PSDC soient en partie influencés par l'évolution subie par les OMP onusiennes – *i.e.* consolidation de la paix – la dimension de la RPC procède essentiellement de la pratique.

⁹¹⁶ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Feira (19 et 20 juin 2000)*, Doc. n° 9149/00, *op. cit.*

§2 : La RPC, un processus dynamique au service de l'action extérieure de l'UE

Si le développement de la GCC s'inscrit dans la droite lignée de l'ambition qui a voulu être conférée à la PSDC, le rattachement au sein de celle-ci d'une approche centrée sur la RPC ne semble initialement pas aller de soi. En effet, la GCC est initialement développée en tant qu'outil de soutien aux activités militaires futures de l'UE, destinée à intervenir durant la phase qui précède les hostilités. A ce titre, plusieurs références sont initialement faites à la prévention violente des conflits⁹¹⁷.

A l'image du processus de la GCC, la RPC s'impose au gré des développements *ad hoc* des instruments et structures civils de la PSDC. Façonnée également à la lumière de l'expérience acquise sur le terrain⁹¹⁸, la dimension civile de la RPC développée au sein de la PSDC remet progressivement en cause le monopole de la Commission européenne en la matière, restreignant *de facto* son périmètre d'action. En effet, la progression stochastique de la PSDC civile vers une approche centrée sur la RPC crée une concurrence marquée avec les instruments civils mis en œuvre par la Commission européenne en la matière.

Il devient dès lors essentiel de trouver un équilibre entre le renforcement inévitable de la dimension civile de la PSDC dans le cadre de la RPC et la nécessité de préserver les prérogatives de la Commission dans ce domaine. Cette double exigence doit toutefois se réaliser de sorte à assurer une synergie des activités du Conseil et de la Commission ainsi qu'une cohérence d'ensemble de l'action extérieure de l'UE.

Il apparaît ainsi nécessaire de prendre également en compte la contribution de la Commission européenne à la RPC. C'est justement ce lien établi entre sécurité et développement qui permet de structurer la rationalité stratégique des activités civiles de la

⁹¹⁷ Voir , à titre d'exemple les travaux déjà conduits en matière de prévention des conflits : *Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits*, *op. cit.* ; *Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents*, Doc. 9537/1/01 REV 1, *op. cit.* ; *EU crisis management and conflict prevention - Guidelines on Fact-finding missions*, Doc. n° 15048/01, *op. cit.* ; *EU crisis management and conflict prevention - Guidelines on fact-finding missions*, Doc. n° 15461/02, *op. cit.*.

⁹¹⁸ Des évaluations régulières des instruments et capacités mis en place sont réalisées, notamment lors des différents Conseils européens. Périodiquement, des retours d'expérience ainsi que des rapports sont établis pendant ou à la fin d'une mission civile, permettant de recueillir des informations. Voir à titre d'exemple : *Civilian Response Teams (CRT) - First preliminary evaluation on effective capacity and deployment in 2006*, Doc. n° 5362/07, *op. cit.*.

PSDC et de réaliser la finalité ultime de l'action extérieure de l'UE : le développement durable.

A. Une séparation fonctionnelle stricte des activités de la PSDC liées à la RPC ?

1. Un cadre politico-stratégique complexe

La littérature académique conçoit la phase post-conflictuelle comme constituant un *continuum* structuré en trois étapes : une phase d'urgence ou d'assistance généralement axée sur le court terme et qui s'étale sur une période de six mois à un an ; une phase transitoire de restauration et de réhabilitation conduite à moyen terme et qui peut durer entre un et deux ans ; une phase de développement s'étalant sur le long terme et dont les activités s'étendent au-delà de deux ans.

Tel que présenté, ce *continuum* adopte une approche chronologique, distinguant entre une intervention de court, de moyen et de long termes. Toutefois, bien qu'un tel séquençage soit adopté dans le cadre de la délimitation d'une crise, plusieurs éléments suggèrent que les activités conduites pendant la période post-conflictuelle ne se déroulent pas de façon linéaire.

Une remise en cause de la linéarité du *continuum* de la RPC ?

Si ce séquençage perdure aujourd'hui encore, il convient d'en nuancer la validité stricte. Limiter ce séquençage à une succession chronologique d'activités distinctes et séparées temporellement ne permettrait pas de rendre compte de la complexité des tâches qui sont conduites, ni de l'indispensable cohérence qu'une telle intervention impose. L'ensemble de ces activités peuvent débiter simultanément et se juxtaposer.

La singularité des crises contemporaines brouille cette séparation artificielle des activités conduites dans la phase post-conflictuelle d'une crise. A titre d'exemple, la phase d'urgence peut se prolonger au delà d'un an si la situation l'exige, tandis que la phase de développement elle-même peut débiter dès la phase d'urgence. Aucune règle préétablie ne

permet de strictement cantonner le processus de RPC selon des modalités précises, tant le contexte d'intervention est incertain et propre à chaque crise.

De même, procéder à une séparation fonctionnelle stricte des phases de la RPC aboutirait à déconnecter les activités civiles de RPC entreprises dans le cadre de la PSDC de celles conduites par la Commission européenne. En effet, considérer que les activités civiles de RPC engagées à travers la PSDC sont cantonnées à une action de court terme tandis que celles de la Commission s'inscrivent sur le plus long terme ne permet pas de rendre compte de la réalité. Concrètement, cela implique un certain chevauchement des actions et programmes de la Commission et des activités de la PSDC. A titre d'exemple, la Commission européenne peut engager des mesures aussi bien pendant la phase d'urgence que pendant la phase transitoire – voir *infra* les développements concernant l'Instrument de Stabilité (IdS).

La RPC n'est donc pas un processus linéaire qui répond à un ordre chronologique préétabli par la littérature académique. L'étape post-conflictuelle constitue une période pendant laquelle les différentes activités liées à la reconstruction – aussi bien celles relevant de la PSDC que celles relevant de l'échelon supranational européen – se juxtaposent et opèrent en même temps. Ce constat est confirmé par la volonté européenne de favoriser une approche globale des crises et d'établir une cohérence d'action entre la sécurité et le développement durable.

Néanmoins, la RPC connaît inévitablement un certain séquençage fonctionnel et temporel de ses activités. En effet, l'existence même d'un *continuum* temporel permet de donner un certain cadre à la conduite de ces activités. Certaines d'entre elles, du fait qu'elles sont exercées à l'échelon européen ou intergouvernemental, sont plus adaptées à une étape spécifique de la RPC et sont mieux réalisées à ce niveau. A titre d'exemple, les actions s'inscrivant sur le long terme sont plus susceptibles de concerner la Commission européenne. Celle-ci dispose en effet de la capacité et des compétences qui lui sont dévolues, à engager les actions nécessaires au nom de l'ensemble des Etats membres sur une période prolongée, sans qu'un accord intergouvernemental ne soit nécessaire.

L'intérêt consiste dès lors à faire ressortir une cohérence d'ensemble entre le court, le moyen et le long terme. La complémentarité inévitable qui résulte de la juxtaposition de ces activités dans le temps, se justifie par la recherche d'une même finalité : la stabilité à travers la réconciliation sociale, la construction d'infrastructures étatiques légitimes et un développement durable.

Afin d'atteindre cet objectif de long terme qui structure toute l'intervention de l'UE dans le cadre post-conflictuel, chaque étape entreprend nécessairement des réalisations de court terme. En effet, tout développement durable nécessite la poursuite d'objectifs de court et de moyen termes et donc la mise en place d'un modèle type d'intervention permettant d'envisager les réformes initiales nécessaires afin de réaliser celles s'étalant sur le plus long terme.

La RPC européenne, un processus dynamique en trois étapes

Le début de la phase d'urgence ou d'assistance est généralement marqué par la signature d'un cessez-le-feu ou par l'adoption d'un accord de la paix, impliquant la fin des hostilités. La situation est généralement caractérisée par une instabilité profonde due à l'impossibilité pour l'appareil étatique de contenir la situation de crise sur son territoire et de garantir une assistance d'urgence aux victimes du conflit. Dans le cadre de cette première étape, l'UE déploie, aux côtés d'autres acteurs externes impliqués, des activités variées en vue de répondre à une double urgence : garantir la sécurité aussi bien de la population locale que celle du personnel intervenant, ainsi que d'initier des activités de secours afin de pallier l'incapacité de l'Etat. La dimension sécuritaire est donc ici prépondérante.

L'éventail des activités conduites par l'UE est large : militaire (PSDC)⁹¹⁹, civil (PSDC et Commission), humanitaire (Commission – ECHO⁹²⁰). C'est notamment la Commission européenne qui déploie des mécanismes visant à fournir une assistance humanitaire de première urgence – alimentation, soins médicaux d'urgence, refuge⁹²¹ – en vue de rétablir la stabilité. Elle déploie également d'autres instruments financiers lui permettant d'intervenir pendant cette étape de la RPC (voir *infra*). Dans ce contexte instable d'urgence, le rôle des programmes et actions de la Commission s'avère être primordial.

⁹¹⁹ Dans la phase qui suit la cessation des hostilités, la dimension militaire d'une intervention peut jouer un rôle primordial en vue de stabiliser la situation. Toutefois, l'étude de la dimension militaire d'une intervention dépasse le cadre de ce travail de recherche et ne peut faire l'objet d'une étude approfondie.

⁹²⁰ ECHO constitue une aide humanitaire d'urgence et à ce titre contribue à la reconstruction post-conflit, mais dans un cadre limité puisqu'elle s'axe principalement sur le court terme (aide alimentaire, aide aux réfugiés et aux personnes déplacées). Dans une certaine mesure, et étant donné que la reconstruction post-conflit et la prévention poursuivent les mêmes finalités, ECHO vise également à prévenir les conflits ou tout au moins à soulager les populations.

⁹²¹ L'importance des activités conduites par la Commission dans le cadre de cette phase est étudiée subséquemment.

De même, les instruments civils de la PSDC sont particulièrement engagés dans cette étape de la RPC. En effet, l'UE déploie de plus en plus des missions intervenant sur le court terme (voir *infra* la MSA à Aceh ou encore la MSUE en Géorgie et EUBAM Moldavie), lesquelles s'inscrivent dans cette étape de la RPC. Elles visent en effet à intervenir dans la période consécutive à la cessation des hostilités (MSUE Géorgie) ou encore à une période charnière au cours de laquelle la présence d'un acteur extérieur permet de garantir le bon déroulement des étapes (MSA à Aceh).

En l'absence de structures étatiques locales capables d'assurer une aide d'urgence de base, cette responsabilité échoit aux acteurs sécuritaires externes impliqués. La durée des activités conduites pendant cette période dépend dès lors grandement de la situation sécuritaire ainsi que du contexte spécifique de la crise. L'intérêt à court terme de cette étape consiste ainsi à créer les conditions propices pour favoriser la conduite d'actions visant à la réhabilitation des infrastructures étatiques critiques et à la réorganisation du système politique dans son ensemble.

La phase transitoire de restauration et de réhabilitation constitue la phase d'intervention privilégiée des instruments civils de la PSDC. Cette phase débute généralement lorsque la situation d'urgence est suffisamment stabilisée et l'environnement sécuritaire exempt de violences, de sorte à permettre la conduite d'activités de reconstruction en minimisant les risques pour les civils déployés. Il est généralement admis que cette étape débute avec la nomination d'une autorité transitoire légitime, apte à entreprendre les multiples réformes nécessaires à tous les niveaux (*i.e.* infrastructures, système économique), ainsi qu'à préparer les conditions pour la mise en place d'un système politique démocratique. L'organisation d'élections libres sanctionne la fin de cette étape transitoire et augure le début de la phase de développement.

Pendant la phase transitoire, l'objectif à court terme consiste à mettre en place les programmes nécessaires en vue d'agir sur les infrastructures susceptibles de permettre une reprise des activités étatiques classiques. Cela implique de la part de l'UE d'intervenir afin de soutenir la création d'emplois temporaires, entamer des travaux publics, réhabiliter les services de base (éducation, santé), mettre en place des réformes aussi bien au niveau sécuritaire (*i.e.* transformation de la police, réformes pénales, système judiciaire) qu'économique ou politique (mécanismes de gouvernance). Ces transformations doivent

s'opérer de sorte à être les plus représentatives possibles des différentes communautés existantes.

A ce titre, la phase transitoire doit se concentrer sur l'appropriation locale de ce processus de réformes par les acteurs internes. Cet élément est crucial afin que les réformes engagées soient acceptées et intériorisées par les acteurs et la population locaux. Cela suppose dans un premier temps d'impliquer la population dans le processus réformateur engagé par l'UE afin de le rendre plus légitime. Dans un second temps, cela consiste à renforcer les compétences des acteurs internes légitimes impliqués dans le processus, pour leur permettre de s'approprier les réformes et à terme leur en transférer la responsabilité. Cette phase constitue la phase privilégiée d'intervention des instruments civils de la PSDC. Toutes les missions civiles conduites dans le cadre de la PSDC interviennent nécessairement dans cette étape de la RPC.

La phase de développement constitue théoriquement la dernière étape de l'intervention de l'acteur sécuritaire dans la phase post-confliktuelle d'une crise. Toutefois, la nature des réformes et activités entreprises s'étalant sur le long terme, il est difficile d'estimer la période de désengagement de l'acteur sécuritaire. En effet, dans la mesure où ces activités ont vocation à s'inscrire sur le très long terme en soutenant le développement économique de l'Etat défaillant, ces programmes peuvent à terme évoluer afin de se transformer en des accords d'association ou de partenariat privilégié. Dès lors, bien que la phase d'aide au développement puisse être considérée comme formellement arrivée à terme, la poursuite d'une coopération à travers de tels accords conclus avec la Commission permet de « soutenir » le développement de ces Etats.

Le passage de la phase transitoire à la phase de développement est généralement marqué par l'élection d'un gouvernement souverain et légitime. L'objectif de cette dernière étape consiste à soutenir les dirigeants dans leurs efforts à poursuivre une reconstruction étatique durable, ainsi qu'à œuvrer pour la réconciliation nationale. Dans ce cadre précis, l'UE se désengage progressivement et opère un transfert quasi-total de la responsabilité des réformes engagées aux acteurs intérieurs. Ceux-ci sont considérés comme suffisamment légitimes pour assumer les tâches programmatiques nécessaires à la poursuite des réformes de fond. L'UE se limite dès lors à fournir un appui technique et financier aux autorités locales.

Cette étape de la RPC fait principalement appel à des instruments gérés par la Commission européenne (instruments financiers notamment, dont l'IdS, voir *infra*). La mise

en place de telles initiatives ou programmes dépend du degré d'intériorisation du soutien de l'UE dont font preuve les autorités locales. En effet, afin d'avancer vers une dimension plus « traditionnelle » du développement durable, les fondations doivent être solides, d'autant que les causes et conséquences du conflit nécessitent du temps afin d'être pleinement traitées.

Le succès de l'intervention de l'UE dans la phase de la RPC est déterminé par une multitude de facteurs et dépend de la spécificité de l'environnement sécuritaire propre à chaque crise. Les questions abordées par l'UE dans le cadre de son intervention sont communes aux trois phases de la RPC, la différence étant le degré d'intervention et d'implication de l'UE selon l'objectif de court terme poursuivis à chaque étape. Afin de déterminer quelles activités plus précisément chaque acteur de la RPC entreprend lors de ses interventions, il apparaît nécessaire de déterminer quelles sont les différentes dimensions développées au sein de chacune de ces étapes de la RPC.

2. L'apport des activités civiles de la PSDC dans le cadre des multiples dimensions de la RPC

La poursuite d'objectifs à long terme en matière de RPC requiert nécessairement l'établissement d'objectifs à court terme atteignables par étapes successives. En effet, s'il convient de considérer que toutes les étapes de la RPC poursuivent une même finalité, à savoir la pacification, le développement durable, ainsi qu'à terme la réconciliation nationale, c'est la rationalité stratégique des objectifs poursuivis à court terme par l'UE à chaque étape de la RPC qui permet d'y parvenir. Plus concrètement, c'est le lien établi entre la sécurité et le développement durable qui permet de structurer les interventions de l'UE.

A ce titre, les instruments civils de la PSDC permettent de faire le lien entre les objectifs poursuivis à court terme dans le cadre de chaque étape de la RPC et la finalité ultime de l'intervention européenne. Celle-ci s'inscrit naturellement dans la durée grâce notamment à l'assistance technique et financière relevant de la compétence de la Commission européenne. Ce sont cependant les actions civiles de la PSDC qui constituent le cadre privilégié d'intervention de l'UE en matière de RPC.

Ce lien entre sécurité et développement structure la rationalité stratégique des activités de la PSDC et prend une importance accrue avec la mise en place du concept de l'approche globale (voir *infra*)⁹²². L'expérience des missions civiles conduites depuis l'opérationnalisation de la PSDC⁹²³ permet à ce titre de rendre compte *a posteriori*, de l'importance accordée à ce lien. Celui-ci constitue un élément fondamental de la rationalité des missions PSDC, lesquelles constituent l'interface privilégiée pour traiter des questions sécuritaire et de développement.

Ainsi, bien que chaque crise se distingue par la singularité de son contexte, il est néanmoins possible de regrouper les activités européennes conduites dans le cadre de la PSDC selon trois grands axes thématiques. Il est généralement admis que les activités civiles de la PSDC revêtent, à chaque étape de la RPC, une dimension sécuritaire, une dimension liée à la gouvernance, ainsi qu'une dimension liée à la justice et à la protection des droits de l'homme.

Ces trois dimensions sont volontairement définies de façon extensive, de sorte à rassembler un éventail large d'activités, lesquelles s'appliquent selon une intensité variable à chaque étape de la RPC. Celles-ci trouvent en effet à s'appliquer aussi bien pendant la phase d'urgence que pendant la phase transitoire et dans une moindre mesure pendant la phase de développement.

La transversalité revêtue par ces activités rend ainsi compte du processus dynamique que constitue la RPC. Chacune de ces dimensions constitue dès lors un élément fondamental du processus de démocratisation entamé et les activités civiles qui lui sont associées en sont les outils privilégiés.

La dimension sécuritaire de la RPC

Tout d'abord, la dimension sécuritaire d'une mission civile de la PSDC implique le déploiement d'activités visant à soulager la population locale dès la fin des hostilités et pendant tout le processus de RPC. Cette dimension se retrouve ainsi dans les trois étapes de la RPC et constitue un élément fondamental dictant le succès d'une intervention de RPC.

⁹²² Voir notamment la partie sur l'approche globale européenne : Titre I, Chapitre II, Section II, §2.

⁹²³ Pour une étude des différentes missions civiles conduites dans le cadre de la PSDC, voir Titre II, Chapitre I, Section 2 ci-dessous.

L'intensité des préoccupations liées au domaine sécuritaire dépend du contexte particulier de chaque crise.

Dans le cadre de la phase d'urgence, les instruments civils de la PSDC visent plus particulièrement à faciliter le travail de fourniture de secours d'urgence au personnel humanitaire civil. Ces activités se focalisent sur la protection de la population locale, des réfugiés, ainsi que des déplacés internes et visent à leur fournir l'aide nécessaire afin de garantir les besoins essentiels et leur sécurité (voir *infra* le concept de sécurité humaine). La première étape des activités de DDR – le désarmement des combattants – est également initiée. Il s'agit de pourvoir les ex-combattants, après les avoir désarmés, d'une aide et d'un soutien d'urgence afin de couvrir leurs besoins élémentaires et ainsi les dissuader de poursuivre dans la violence et l'illégalité pour leur survivance – alimentation, abris, habillement, soins médicaux d'urgence.

L'étape du désarmement est cruciale dans le processus de résolution du différend sur le long terme, car cela implique que les parties prenantes au conflit acceptent de déposer les armes et de s'engager dans un processus de paix. Il s'agit d'une mesure permettant de rétablir la confiance entre les parties et de stimuler le dialogue. Les instruments civils de la PSDC conduisent également des activités spécifiques visant à assurer la sécurité des frontières (EUBAM Moldavie), ou encore à surveiller la stabilisation de la situation à court terme en vue d'éviter une reprise des hostilités. Lorsqu'un accord de paix est signé, ces instruments œuvrent également à leur mise en œuvre (voir *infra* MSUE Géorgie)⁹²⁴.

Pendant la phase transitoire de la RPC, les instruments civils de la PSDC poursuivent leurs actions visant à faciliter le travail du personnel civil humanitaire déployé, confirmant ainsi que la RPC est un processus continu. Progressivement sont également entreprises des activités de RSS. L'objectif durant cette phase de la RPC consiste à réformer les institutions et dispositifs du secteur de la sécurité afin d'assurer l'ordre public – *i.e.* formation des services de police ou des agents du ministère de l'intérieur (voir *infra* EUPOL Proxima). Cela implique en particulier la conduite de missions de police en vue de former des dispositifs professionnels et multiethniques de police⁹²⁵. Le renforcement du secteur de la sécurité est crucial durant cette étape de la RPC en vue de renforcer le processus de dialogue

⁹²⁴ Action commune 2008/736/PESC du 15 septembre 2008 concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie, EUMM Georgia, Conseil de l'UE, J.O. n° L 248, Bruxelles, 17 septembre 2008.

⁹²⁵ Voir à ce sujet *infra* les missions MPUE, EUPOL PROXIMA, EUPOL Kinshasa, EUPOL COPPS, EUPAT, EUPOL RD CONGO, EUPOL Afghanistan.

social et politique dans son ensemble. Ces activités sont essentielles et inextricablement liées aux activités conduites dans le cadre de la dimension liée à la gouvernance.

La seconde étape des activités de DDR – la démobilisation – est également initiée pendant la phase transitoire de la RPC. Elle implique de fournir aux ex-combattants un soutien économique temporaire suffisant pour leur permettre de soutenir leur famille sans recourir à la violence et l'illégalité. L'objectif consiste à les inciter progressivement à chercher des moyens de subsistance légaux. Dans cet intervalle et avant leur réintégration dans la vie civile, qui constitue la troisième étape des activités de DDR engagée pendant la phase de développement, des dispositifs en vue d'assurer leur protection sont mis en place. En effet, ces ex-combattants constituent désormais des cibles potentielles pour les victimes du conflit à la recherche d'une vengeance.

La surveillance de la mise en œuvre des accords de paix initiée pendant la phase d'urgence se poursuit également pendant cette phase transitoire. A ce titre, la prise en compte des particularités de chaque conflit – différends ethniques, religieux, de classe – est un élément fondamental de la réussite du processus de RPC dans son ensemble (voir *infra* la MPUE en Bosnie-Herzégovine)⁹²⁶.

La phase de développement appelle enfin principalement la mise en œuvre de la troisième étape des activités de DDR, la réinsertion des anciens combattants. L'objectif consiste à initier leur réintégration dans la vie civile en leur permettant d'être financièrement indépendants. Enfin, des éléments civils de la PSDC sont également maintenus sur le terrain afin d'assurer une présence dissuasive. En effet, dans certains cas, la situation peut certes être pacifiée, mais les différends ayant causé le conflit sont généralement profondément ancrés et requièrent une transformation de la société sur plusieurs décennies afin de s'estomper. Toute situation est dès lors susceptible de ranimer un différend éteint ou en sommeil et remettre en cause tous les efforts réalisés⁹²⁷. Bien que ces éléments civils ne soient pas armés, leur présence rassure la population locale.

⁹²⁶ La MPUE vise notamment à la mise en place d'un dispositif de police multiethnique. Pour plus de détails, se référer au Titre II, Chapitre I, Section II.

⁹²⁷ A titre d'exemple, un match de football visant la qualification pour l'Euro-2016, disputé entre l'équipe d'Albanie et de Serbie, a créé des déferlantes de violences à Belgrade le 14 octobre 2014, prouvant ainsi que le brasier balkanique peut être ravivé à tout moment.

La dimension de la RPC liée à la gouvernance

Les activités civiles de la PSDC liées à la dimension de la gouvernance concernent principalement le redressement de l'Etat et de ses infrastructures politiques, économiques et sociales. La finalité de cette dimension consiste à aboutir à une stabilité politique durable. Pour y parvenir, l'organisation d'élections démocratiques, ainsi que la mise en place de structures constitutionnelles efficaces constitue un préalable. Cet exercice est particulièrement délicat, car il s'agit de déterminer une trajectoire précise à suivre de sorte à ne pas reproduire les erreurs qui ont conduit à la crise puis au conflit. A ce titre, la participation et l'appropriation locale des activités et des réformes engagées, constituent un élément clé de la réussite de cette dimension de la RPC.

Pendant la phase d'urgence, l'objectif consiste à identifier voire à nommer un représentant afin d'assurer l'intérim jusqu'à l'organisation d'élections démocratiques. Celui-ci doit être en mesure de dépasser le clivage politique, national, ethnique ou religieux à l'origine du conflit, afin d'être considéré comme légitime à conduire le processus de négociation politique. L'établissement d'un système de gouvernance économique temporaire ainsi que la mise en place de services sociaux de base (éducation, santé, protection sociale) sont également une nécessité afin d'appuyer le processus de transition politique. De telles activités sont également entreprises par la Commission européenne dans le cadre d'une assistance technique et financière à l'Etat défaillant.

Cette dimension de la gouvernance trouve tout particulièrement à s'appliquer pendant la phase de transition. L'objectif consiste à surveiller la transition politique ainsi qu'à favoriser le bon déroulement du processus de paix. Cela implique en particulier de favoriser l'émergence d'une pluralité de partis politiques ou de renforcer les capacités de ceux existants ; stimuler l'essor de la société civile en tant qu'élément fondamental du processus de démocratisation et de renforcer son implication dans le processus décisionnel ; favoriser le dialogue social en vue de l'adoption d'une constitution nouvelle ; participer à l'organisation et à l'observation d'élections démocratiques ; diffuser l'information au niveau local pour une meilleure transparence du processus ; renforcer le secteur public et l'administration ; favoriser l'essor d'une gouvernance locale ; améliorer le processus législatif.

Cela implique également d'agir pour l'éradication de la corruption, le respect des bonnes pratiques et de la transparence ; de favoriser l'inclusion au sein de tout le processus décisionnel des différentes parties au conflit, y compris les rebelles (actions de DDR) ; de soutenir la construction d'infrastructures de base rénovées (éducation, santé, protection sociale) ; de créer des emplois (en initiant des travaux publics en vue de construire des infrastructures nouvelles) ; de stimuler le commerce et les investissements ; d'établir les règles d'un système économique nouveau, libéral, pouvant s'intégrer au marché national puis européen et mondial.

Dans la conduite de ces activités de gouvernance, les instruments civils de la PSDC doivent d'une part veiller à constamment impliquer les autorités locales et la population elle-même en vue de leur permettre de prendre en main leur destin et s'approprier ces réformes. D'autre part, ils doivent prendre en compte le caractère éminemment multiethnique que revêt le conflit et, partant, s'assurer que toutes les parties prenantes sont incluses dans le processus décisionnel et constitutionnel.

La conduite de l'ensemble de ces activités constitue un préalable à la poursuite du processus de transformation sociétal engagé. En cela, les missions civiles de la PSDC jouent un rôle fondamental, car elles permettent d'assurer ces activités tout le long du processus de RPC. Elles assurent ainsi la continuité dans le temps de l'ensemble de ces activités de gouvernance.

Pendant la phase de développement, l'objectif vise à procéder à un travail plus en profondeur des réformes engagées. Ces activités relèvent à ce titre plus du ressort de la Commission européenne. Il s'agit en particulier de consolider le système de séparation des pouvoirs afin de promouvoir leur équilibre ; de poursuivre les efforts de reconstruction des infrastructures ; de promouvoir la bonne gouvernance ainsi que de rétablir un système économique viable compatible avec une économie de marché.

Cette étape ne peut commencer que si des élections démocratiques ont lieu et qu'une nouvelle constitution est adoptée, dans les conditions ci-dessus décrites supposant notamment l'implication locale et la prise en compte du caractère multiethnique de la société. Cela présume que toutes les parties prenantes au conflit sont satisfaites.

La dimension de la RPC liée à la justice

La conduite d'activités civiles liées à la dimension de la justice et de la protection des droits de l'homme constitue un aspect crucial dans le processus de RPC. Il s'agit, à travers un processus visant principalement à la réforme du secteur de la justice dans son ensemble, de renforcer ou de faire émerger l'Etat de droit, ainsi que d'engager une dynamique de réconciliation nationale. Les missions civiles de la PSDC constituent à ce titre l'outil privilégié de l'action européenne en la matière (voir à ce titre *infra* les missions civiles EUJUST Themis, EUJUST LEX-Iraq et EULEX Kosovo).

Pendant la phase d'urgence de la RPC, les instruments civils de la PSDC visent principalement à permettre la réhabilitation des déplacés internes. Cet aspect est transversal et recoupe dans une large mesure les activités conduites dans le cadre de la dimension sécuritaire de l'intervention européenne. Le succès de cet aspect lié aux droits de l'homme passe notamment par l'inclusion de problématiques liées à l'égalité des genres et à la définition des concepts de démocratie et de droits de l'homme dans le système éducatif local. Cet aspect n'est toutefois que peu développé dans le cadre des missions civiles de la PSDC, car il s'inscrit sur le long terme.

C'est essentiellement au cours de la phase de transition de la RPC que les activités civiles de la PSDC ont une valeur ajoutée. Elles incluent en particulier la mise en place d'une justice transitionnelle afin de juger les personnes responsables de génocides et apporter réparation aux victimes du conflit⁹²⁸. Un autre aspect de ces activités civiles concerne la création de « Commissions de Vérité et de Réconciliation » de sorte à garder la mémoire du conflit et favoriser une réconciliation nationale après une période de troubles politiques, ethniques ou religieux. Sont également entreprises des activités visant à réformer le secteur de la justice, notamment le système pénal, afin de favoriser le développement d'une culture du respect de l'application de la loi par les juges. De même, des activités de formation des juges et d'autres personnels de justice apparentés sont initiées, corollaire de la réforme de la justice. Enfin, la dimension civile de la PSDC vise plus généralement à favoriser l'adoption de valeurs et de principes démocratiques, à promouvoir le dialogue social, à surveiller la

⁹²⁸ Cela implique notamment la mise en place de cours pénales internationales et de tribunaux de crimes de guerre.

situation des droits de l'homme, ainsi qu'à mettre en place un environnement propice à la réconciliation nationale en y incluant toutes les parties au conflit dans le processus.

Les missions civiles de la PSDC disposant d'un mandat « Etat de droit » agissent dans ce cadre et visent à mettre en œuvre la réforme du secteur de la justice ainsi que le renforcement de l'Etat de droit. L'objectif consiste à construire un système juridique fondé sur des normes internationales légitimes et reconnues afin d'accompagner le processus de reconstruction économique et la stabilité durable de la région. Dans le cadre de ces missions et en vue d'instaurer un système judiciaire équilibré et moderne, l'implication du personnel issu du système judiciaire local est crucial. A ce titre, les missions civiles de la PSDC visent à former le personnel destiné à assurer des fonctions liées à la justice (juges, greffiers...) en vue d'assurer progressivement leur autonomie et indépendance en la matière.

Plusieurs de ces missions interviennent par ailleurs avec un double mandat visant d'une part au renforcement des dispositifs de police (dimension sécuritaire) et d'autre part à l'établissement de l'Etat de droit (dimension droits de l'homme et justice). Cette double approche adoptée par l'UE dans le cadre de ses missions civiles (*i.e.* EUPOL Proxima) rend compte de l'importance accordée à traiter l'ensemble de ces éléments comme faisant partie d'un même ensemble. En effet, afin d'avoir un impact positif durable sur la transformation du système politique dans son ensemble, il convient de relier les deux extrêmes de la chaîne de la justice : l'arrestation (rôle de la police) et les poursuites judiciaires (juge)⁹²⁹.

La phase de développement permet de prendre la suite de la phase transitoire. Les activités de long terme entreprises visent à surveiller la légitimité et la pérennité du système juridique établi, ainsi qu'à s'attaquer aux racines du processus de réconciliation nationale. L'objectif consiste à renforcer auprès des différents groupes ethniques le sentiment d'appartenance à un même ensemble⁹³⁰.

Il convient de considérer les questions abordées par ces dimensions comme transversales, traitant des thématiques proches et pour lesquelles des actions similaires sont requises. Les activités civiles déployées dans le cadre de la PSDC permettent ainsi d'aborder le processus de RPC dans son ensemble. Ces activités prennent cependant tout leur sens

⁹²⁹ Pour des exemples de ces actions, se référer au Titre II, Chapitre I, Section II.

⁹³⁰ Il est fait ici référence au terme « ensemble » dans la mesure où l'utilisation du terme « nation » ne serait pas approprié à toutes les situations.

lorsqu'elles sont associées aux activités d'assistance technique et financière conduites par la Commission européenne.

B. La RPC à la recherche d'une cohérence interinstitutionnelle

1. La dimension civile de la PSDC à la croisée entre sécurité et développement

Conformément à la volonté de l'UE de promouvoir une cohérence d'ensemble de son action, les activités civiles de RPC conduites dans le cadre de la PSDC sont complétées par des activités similaires de long terme conduites par la Commission. Dès lors, afin de pleinement saisir l'apport de la dimension civile de la PSDC à la finalité de l'action extérieure de l'UE, il est essentiel de déterminer le rôle que les activités de RPC revêtent aux côtés des instruments de la Commission européenne.

D'une logique de concurrence interinstitutionnelle à la recherche d'une cohérence d'action

Tel que présenté, le séquençage de l'approche européenne de la RPC révèle une forte concurrence interinstitutionnelle entre la Commission européenne et le Conseil. Forte de son expérience dans les Balkans dans les années 1990, la Commission européenne se positionne d'emblée comme la « plaque tournante » des initiatives européennes en la matière, subordonnant les nouveaux instruments de la PSDC à son action.

Dans une publication datant d'avril 2003⁹³¹, la Commission prend acte de la contribution potentielle de la PSDC à la politique de gestion européenne des crises. Elle y affirme toutefois également que les capacités civiles développées à Feira ne constituent que des mesures transitoires n'ayant vocation à intervenir qu'en soutien des instruments financiers et non-financiers communautaires mis en œuvre dans le contexte d'une crise⁹³².

⁹³¹ *Civilian Instruments for EU Crisis Management*, Conflict Prevention and Crisis Management Unit, European Commission, Bruxelles, Avril 2003.

⁹³² *Ibid.*, p. 5.

A cette même occasion, la Commission identifie le spectre général de ses activités dans le cadre de la GCC. Elle dispose d'une part d'instruments préventifs et de long terme tels que la possibilité de conduire un dialogue politique, de conclure des accords d'association, d'imposer des mesures économiques, ou encore de faire du commerce. Elle détient également des instruments lui permettant de favoriser la coopération au développement, de fournir une aide d'urgence ainsi qu'un soutien à la reconstruction.

Elle dispose d'autre part d'instruments sectoriels permettant de répondre à une situation de crise tels que des instruments financiers à long terme, un mécanisme de réaction rapide (MRR), un mécanisme de protection civile, ou encore la possibilité d'activer une assistance financière exceptionnelle. En identifiant l'ensemble des instruments à sa disposition, elle établit sa capacité à intervenir aussi bien en amont qu'en aval d'une situation de crise, soulignant ainsi sa préséance en la matière.

Cette concurrence interinstitutionnelle s'est cependant aplanie et l'idée d'une cohérence d'ensemble de l'action extérieure de l'UE prime désormais. Bien que les domaines d'actions respectifs du Conseil et de la Commission continuent d'être circonscrits, le traité de Lisbonne appelle à une plus grande synergie et complémentarité à toutes les étapes de la gestion des crises – prévention, gestion *stricto sensu*, reconstruction.

Cette tendance est déjà visible dans la SES qui reconnaît dès 2003 la valeur ajoutée de l'UE en matière sécuritaire grâce sa capacité à déployer un large spectre d'outils aussi bien politiques que civils, militaires ou financiers dans le cadre d'une crise – aide humanitaire, prévention structurelle, coopération au développement⁹³³. Cela s'avère d'autant plus nécessaire que suite aux nombreux développements réalisés en matière de PSDC, la structure de l'UE en piliers apparaît désormais inadaptée à sa politique de gestion des crises, cloisonnant à outrance les ressources et outils civils à sa disposition.

Les activités civiles de RPC conduites dans le cadre de la PSDC, élément essentiel d'un développement durable

La recherche d'une cohérence d'action est tout particulièrement visible dans le cadre du séquençage de l'approche européenne de la RPC, pour laquelle l'aide au développement constitue un élément fondamental du succès d'une mission civile de la PSDC.

⁹³³ Une Europe sûre dans un monde meilleur, *op. cit.*, p. 11.

Le lien entre sécurité et développement apparaît déjà comme un élément central de la SES, laquelle affirme que « *la sécurité est la condition première du développement* »⁹³⁴. Cela implique la nécessité de renforcer la cohérence des actions et instruments existants, qu'il s'agisse des programmes d'aide européens, des politiques en matière de commerce, des capacités civiles des États membres ou encore de l'action diplomatique européenne⁹³⁵.

Chacun de ces instruments répond à une logique propre et poursuit des objectifs de court terme, mais tous visent à une même finalité : le développement durable. Il ne convient dès lors pas d'analyser l'affirmation selon laquelle la sécurité est une condition nécessaire au développement comme une subordination des actions civiles de la PSDC à une finalité relevant des prérogatives de la Commission, mais plutôt de les considérer comme un moyen privilégié d'y parvenir. Il s'agit dès lors de déterminer la manière dont les instruments civils de la PSDC s'articulent avec les activités de la Commission afin de clarifier leurs apports à la poursuite des objectifs fixés par l'UE dans le cadre de son action extérieure.

Ce lien indéfectible entre sécurité et développement est réaffirmé en 2006 dans « *Le consensus européen pour le développement* »⁹³⁶, dans lequel ces deux aspects sont identifiés comme fondamentaux dans les relations de l'UE avec les États tiers⁹³⁷. L'UE va même plus loin en affirmant leur conditionnalité respective : « *il ne peut y avoir de développement et d'éradication de la pauvreté sans paix et sans sécurité et il n'y aura pas de paix durable sans développement et sans éradication de la pauvreté* »⁹³⁸. En cela, la sécurité – et donc la PSDC – occupe une place fondamentale dans la vision européenne de sa politique de développement.

En conséquence, les interventions civiles de la RPC conduites dans le cadre de la PSDC constituent un moyen privilégié aux mains de l'UE dans la poursuite de cet objectif de développement durable. Ce lien est également souligné dans le cadre d'un projet de stratégie de l'UE intitulé « *L'UE et l'Afrique : vers un partenariat stratégique* »⁹³⁹, dans lequel les

⁹³⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁹³⁵ *Ibid.*, p. 13.

⁹³⁶ *Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « Le consensus européen »*, J.O. n° C 46, *op. cit.*; *ibid.*.

⁹³⁷ *Ibid.*, p. 7, point 37.

⁹³⁸ *Ibid.*, p. 7, point 40.

⁹³⁹ *L'UE et l'Afrique : un partenariat stratégique*, note du COREPER au Conseil, Doc. n° 15702/1/05 REV 1, Bruxelles, 14 décembre 2005, p. 2, point 4 : « *Sans paix, il ne peut y avoir de développement durable* ».

activités civiles de la PSDC ainsi que la RPC sont nommément citées comme des garanties essentielles en vue d'un tel développement⁹⁴⁰.

Cette conditionnalité mutuelle entre développement durable et sécurité est à nouveau soulignée en 2008 dans le rapport sur la mise en œuvre de la SES, lequel lui consacre toute une partie⁹⁴¹. Dans le cadre de ce rapport, leur importance respective pour la résolution des conflits est mise en évidence : il y est ainsi affirmé que l'UE constitue « *le plus grand bailleur de fonds des pays qui ont besoin d'aide* »⁹⁴², tandis que les missions civiles de la PSDC doivent pouvoir être maintenues sur le long terme⁹⁴³. Or, un engagement sur le long terme implique, conformément au séquençage de la RPC, une intervention aussi bien pendant la phase d'urgence, que pendant la phase transitoire et de développement.

Cela traduit dès lors l'idée selon laquelle « *un engagement sur le long terme est nécessaire en vue d'une stabilisation durable de la situation* »⁹⁴⁴. Les activités de RSS et de DDR y sont à ce titre définies comme « *des éléments essentiels de la stabilisation et du relèvement après un conflit* »⁹⁴⁵, notamment en Guinée-Bissau (UE RSS Guinée-Bissau) ou en RDC (EUSEC RD Congo et EUPOL RD Congo). Sécurité et développement constituent ainsi les deux faces d'une même pièce et sont complémentaires dans le cadre des interventions civiles de RPC. Si un environnement sûr constitue un préalable à tout développement durable, cela implique nécessairement une synergie entre les actions de long terme de la Commission et les activités de la PSDC, notamment civiles de RPC.

Le concept de l'approche globale de l'UE au service de son action extérieure

Le lien entre sécurité et développement est enfin exposé amplement par le traité de Lisbonne dans le cadre de son approche globale⁹⁴⁶, appelant à combiner les activités de la PSDC et les actions de long terme de la Commission. Afin de soutenir la stratégie de

⁹⁴⁰ *Ibid.*, p. 3, point 4 b) et c).

⁹⁴¹ *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, Doc. n° S407/08, *op. cit.*, p. 8.

⁹⁴² *Ibid.*, p. 2.

⁹⁴³ *Ibid.*

⁹⁴⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁹⁴⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁹⁴⁶ Pour plus de détails, se référer au Titre I, Chapitre II, Section II, §2, B/ du présent travail de recherche.

l'approche globale, le traité de Lisbonne réorganise l'ensemble des activités et des acteurs à la disposition de l'UE, abolissant notamment la structure en piliers afin de donner plus de cohérence à son action extérieure (voir *supra*). A ce titre, la création d'un poste fusionnant les compétences respectives du SG/HR et du Vice-président de la Commission permet de simplifier l'architecture institutionnelle européenne et tout particulièrement d'assurer la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'UE.

Le SEAE constitue l'organe administratif de cette nouvelle autorité, fusionnant en son sein les services précédemment rattachés au SG/HR et au Vice-président de la Commission (voir *supra*). C'est notamment grâce à son action que l'ensemble des instruments à la disposition de l'UE est mobilisé de façon cohérente afin de mettre en œuvre la stratégie européenne de l'approche globale des crises. En ce sens, les instruments financiers de la Commission visent à soutenir et à compléter les efforts entrepris par les instruments civils de la PSDC dans le cadre de la RPC en vue d'un développement durable de la région affectée par une crise.

Le traité de Lisbonne établit à cet égard un lien particulièrement complexe entre la coopération au développement (article 208 alinéa 1 TFUE)⁹⁴⁷ et les principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE (article 21 TUE), dont les activités de la PSDC font partie. Une lecture combinée de ces deux articles permet de saisir toute l'importance qui est accordée à l'éradication de la pauvreté, identifiée aussi bien comme un objectif « essentiel » de l'action extérieure de l'UE dans son ensemble⁹⁴⁸ que comme l'objectif « principal » de la coopération au développement, laquelle est conduite « *dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union* »⁹⁴⁹.

Ainsi, en affirmant que l'UE doit tenir compte « *des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les*

⁹⁴⁷ L'article 208 alinéa 1 TFUE dispose que « *La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement* ».

⁹⁴⁸ L'article 21, alinéa 2, d/ dispose en ces termes : « de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ».

⁹⁴⁹ L'article 208 alinéa 1 TFUE dispose en ces termes que : « [...] *L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement* ».

pays en développement »⁹⁵⁰, elle subordonne en quelque sorte l'ensemble de son action extérieure à l'objectif « principal » de la coopération au développement – *i.e.* l'éradication de la pauvreté. Or, dans la mesure où cet objectif est commun aux politiques mettant en œuvre l'action extérieure de l'UE⁹⁵¹ ainsi qu'à la politique de l'UE en matière de coopération au développement, cela implique que les autres objectifs poursuivis par l'UE dans le cadre de son action extérieure⁹⁵² ont également pour finalité ultime l'éradication de la pauvreté. En d'autres termes, les objectifs poursuivis par l'UE dans le cadre de son action extérieure, au moyen notamment des instruments civils de sa PSDC, ont eux-mêmes pour objectif à terme l'éradication de la pauvreté, considérée comme la finalité ultime de l'action extérieure de l'UE.

Le traité de Lisbonne permet ainsi de clarifier le lien inextricable existant entre les activités de RPC conduites dans le cadre de la PSDC et l'assistance financière fournie par la Commission. Les activités civiles de RPC conduites dans le cadre de la PSDC constituent dès lors un élément essentiel de l'action extérieure de l'UE. Toutefois, afin de produire leur plein effet, ces activités doivent nécessairement être combinées avec les activités de RPC entreprises par la Commission européenne dans la poursuite de l'objectif de développement durable d'une région en crise.

2. La contribution de la Commission européenne à la dimension civile de la RPC

Le lien auparavant établi entre sécurité et développement s'inscrit indéniablement dans le cadre de l'approche globale de l'UE et suppose la mise en œuvre de l'ensemble des instruments à sa disposition afin de produire ses pleins effets. Cela confirme la forte interaction existante entre les instruments de la PSDC, dont les missions civiles de la RPC⁹⁵³, et les instruments financiers de la Commission, dont la coopération au développement fait partie intégrante. Or, les instruments financiers de la Commission ont également un rôle important à jouer en matière de RPC.

⁹⁵⁰ Article 208, alinéa 2 TFUE.

⁹⁵¹ La coopération au développement fait partie intégrante de l'action extérieure de l'UE.

⁹⁵² Cela concerne également la dimension civile de la PSDC qui poursuit les mêmes objectifs.

⁹⁵³ Le Conseil, sur le fondement de lignes directrices établies par le Conseil européen, décide des actions à conduire en matière de PSDC.

Les instruments financiers de la Commission européenne pour l'action extérieure de l'UE

Le rôle de la Commission européenne consiste à élaborer une stratégie lui permettant d'assurer une cohérence d'ensemble dans l'utilisation des instruments qu'elle déploie dans une situation de crise. Plus spécifiquement, son objectif est de renforcer le cadre stratégique de son intervention au début d'une crise en fournissant une aide d'urgence pour ensuite reprendre la coopération normale au développement et ainsi accroître l'efficacité globale de son action⁹⁵⁴. La mise en place coordonnée des instruments d'assistance extérieure de la Commission vise ainsi à renforcer les actions civiles conduites dans la PSDC et, partant, à aboutir à une meilleure cohérence de l'action extérieure de l'UE.

La Commission intervient ainsi initialement en mettant en œuvre de 2001 à 2006 un mécanisme de réaction rapide (MRR)⁹⁵⁵, qui lui permet de conduire une action de financement sous la forme d'aides non remboursables dans des domaines précis⁹⁵⁶. Ce mécanisme vise à répondre à toute situation d'urgence, exception faite du financement de l'aide humanitaire⁹⁵⁷ lequel relève du service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (ECHO)⁹⁵⁸. Le MRR intervient en sus des instruments humanitaires et de reconstruction et ne vise pas à se substituer à ceux-ci. Son objectif consiste à pouvoir rapidement débloquent des fonds afin d'intervenir à court terme (missions de six mois) et éviter une reprise des hostilités dans une situation fragile de crise – conduite d'activités de médiation, de réconciliation, de réhabilitation. Ce mécanisme intervient dès lors dans une optique de prévention, mais également de sortie de crise et se positionne plus spécifiquement dans le cadre de la phase d'urgence de la RPC.

⁹⁵⁴ *Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement - Évaluation*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2001) 153 final, Bruxelles, 23 avril 2001, p. 15.

⁹⁵⁵ *Règlement (CE) n° 381/2001 du 26 février 2001 portant création d'un mécanisme de réaction rapide*, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 57, Bruxelles, 27 février 2001.

⁹⁵⁶ Le MRR est géré par l'Unité de Prévention des conflits et de gestion des crises (DG RELEX), laquelle s'occupe d'établir un lien avec les autres DG de la Commission potentiellement concernées ainsi qu'avec les instruments relevant de la PSDC.

⁹⁵⁷ L'action relevant de l'aide humanitaire relève de l'article 214 TFUE.

⁹⁵⁸ Les activités de la Commission en matière d'aide humanitaire interviennent principalement pendant la phase d'urgence et transitoire de la RPC. Une étude de cet instrument serait particulièrement intéressante mais dépasserait le cadre de ce travail de recherche.

Suite à un remaniement et une rationalisation des politiques extérieures de l'UE, la Commission se fonde pour la période 2007-2013 sur six instruments pour conduire son action extérieure. Ceux-ci peuvent être divisés en deux grands sous-ensembles : les programmes d'ordre politique tout d'abord, incluant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP)⁹⁵⁹, l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)⁹⁶⁰ ainsi que l'instrument de financement de la coopération au développement⁹⁶¹ ; et les programmes liés à la gestion des crises ensuite, incluant l'instrument de stabilité (IdS)⁹⁶², l'instrument d'aide humanitaire⁹⁶³ et l'assistance macro-financière.

Cette rationalisation opérée en 2006 permet d'une part de donner plus de cohérence à l'ensemble de l'action extérieure de l'UE et, d'autre part, à élargir le cadre temporel de son soutien aux trois phases de la RPC (urgence, transition, développement). Dans le cadre spécifique des programmes liés à la gestion des crises, l'IdS revêt une importance particulière, s'inscrivant aussi bien dans la phase d'urgence que dans la phase transitoire et, dans une moindre mesure, pendant la phase de développement.

L'Instrument de Stabilité au service de la dimension civile de la RPC

En 2006, afin de tenir compte de l'évolution de la situation sécuritaire, ainsi que de la complexité des crises, la Commission adopte l'IdS⁹⁶⁴, amendant entre autres le MRR. L'IdS est créé pour la période de 2007 à 2013 et constitue un instrument stratégique de l'UE lui permettant de relever des défis mondiaux en matière de développement, dont la réhabilitation d'un Etat suite à un conflit. Cet instrument s'appuie sur le lien établi entre

⁹⁵⁹ Règlement (CE) n° 1085/2006 du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), Conseil de l'UE, J.O. n° L 210, Bruxelles, 31 juillet 2007.

⁹⁶⁰ Règlement n° 1638/2006 du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, J.O. n° L 310, Bruxelles, 9 novembre 2006.

⁹⁶¹ Règlement (CE) n° 1905/2006 du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, Parlement européen et Conseil, J.O. n° L 378, Bruxelles, 27 décembre 2006.

⁹⁶² Règlement (CE) n° 1717/2006 du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité, Parlement européen et Conseil, J.O. n° L 327, Bruxelles, 24 novembre 2006. Malgré la rationalisation des activités de court terme (aide humanitaire d'urgence) et de long terme (aide au développement) effectué par la Commission grâce à l'IdS, le concept « Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement » (LARD) promu par celle-ci souffre d'écueils dans sa mise en œuvre (Voir *Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement - Évaluation*, COM (2001) 153 final, *op. cit.*).

⁹⁶³ Règlement (CE) n° 1257/96 du 20 juin 1996, J.O.C.E. n° L 163, *op. cit.*.

⁹⁶⁴ Règlement (CE) n° 1717/2006 du 15 novembre 2006, J.O. n° L 327, *op. cit.*.

sécurité et développement et s'inscrit à ce titre dans le prolongement de l'approche globale européenne. C'est principalement dans le cadre de cet instrument que les activités de la Commission concernant la gestion des crises interviennent. Son budget (2 milliards d'euros pour la période 2007-2013) est sans commune mesure avec celui du MRR, gagnant par ailleurs en flexibilité notamment au regard de son utilisation à différentes étapes d'une crise⁹⁶⁵.

Bien que géré par la Commission européenne, cet instrument est placé sous l'autorité du HR/VP. Celui-ci est chargé d'assurer la cohérence entre cet instrument et les missions civiles de la PSDC, cette complémentarité étant par ailleurs expressément requise par le règlement instituant l'IdS⁹⁶⁶. Toutefois, bien que sa mise en œuvre se fasse de manière complémentaire aux actions civiles de la PSDC, sa contribution demeure résiduelle par rapport à celle des autres instruments communautaires consacrés à l'aide extérieure⁹⁶⁷. L'IdS constitue néanmoins un outil fondamental dans le cadre de l'approche globale de l'UE, intervenant à titre d'exemple en RDC en soutien à la RSS, ainsi que dans le cadre de la stratégie de l'UE au Sahel, aux côtés des instruments civils de RPC déployés dans le cadre de la PSDC.

L'IdS constitue en cela un instrument multidimensionnel intervenant en soutien des objectifs de la PESC et plus spécifiquement en complément des objectifs spécifiques des missions civiles de la PSDC engagées dans un processus de RPC⁹⁶⁸. Face à son succès, cet instrument est renouvelé pour la période 2014 à 2020⁹⁶⁹, aux côtés de six autres instruments financiers également renouvelés⁹⁷⁰.

⁹⁶⁵ L'étude de cet instrument dépasse le simple cadre de ce travail de recherche. Aussi, pour une étude plus poussée de cet instrument, se référer notamment à Chantal LAVALLEE, « L'instrument de Stabilité - au service de l'approche globale de l'UE », *Briefs - Institut d'études de sécurité de l'UE*, n° 15, 8 mars 2013.

⁹⁶⁶ *Règlement (CE) n° 1717/2006 du 15 novembre 2006*, J.O. n° L 327, *op. cit.*, article 1 alinéa 3.

⁹⁶⁷ *Ibid.*, article 2 alinéa 1

⁹⁶⁸ Chantal LAVALLEE, « L'instrument de Stabilité - au service de l'approche globale de l'UE », *op. cit.*, p. 3

⁹⁶⁹ *Règlement n° 230/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix*, Parlement européen et le Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014.

⁹⁷⁰ *Règlement n° 231/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II)*, Parlement européen et Conseil, J.O. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014 ; *Règlement n° 232/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage*, Parlement européen et Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014 ; *Règlement n° 233/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020*, Parlement européen et Conseil, Doc. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014 ; *Règlement n° 234/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers*, Parlement européen et Conseil, Doc. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014 ; *Règlement n° 235/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde*, Parlement européen et Conseil, J.O. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014 ; *Règlement n° 236/2014 du 11 mars 2014 énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le*

L'IdS comprend deux volets. Une dimension visant à intervenir en réponse aux situations de crise d'urgence, correspondant aux phases d'urgence et transitoire au sens de la périodisation de la RPC précédemment établie⁹⁷¹. A ce titre, l'IdS apporte une aide financière en vue de soutenir des éléments spécifiquement ciblés dans le cadre des interventions civiles de RPC relevant de la PSDC. Ces activités incluent en particulier un soutien au processus de réconciliation⁹⁷², un appui au développement d'institutions publiques ainsi qu'à la reconstruction d'infrastructures critiques pour le rétablissement d'un fonctionnement étatique assaini, un soutien aux tribunaux pénaux internationaux et une assistance pour la mise en place de mesures civiles de DDR⁹⁷³. Ces activités constituent un pan important de l'activité de l'IdS dans le cadre de la réponse immédiate aux crises. A ce titre, cet instrument constitue une opportunité unique en vue de soutenir les objectifs des missions civiles de la PSDC et ainsi participer à leur succès.

L'IdS comprend ensuite une dimension visant à fournir une assistance dans le cadre de coopérations stables s'inscrivant sur le plus long terme, ce qui correspond aux actions conduites dans le cadre de la phase de développement de la RPC⁹⁷⁴. Dans ce contexte, l'IdS aspire à contrer les menaces graves à l'ordre public, ainsi qu'à améliorer le rétablissement post-conflit⁹⁷⁵. Elle poursuit ces objectifs notamment en fournissant une assistance technique et financière pour le renforcement du système de la justice⁹⁷⁶, point focal d'un grand nombre de missions civiles de la PSDC (voir *infra* les missions « Etat de droit »). Ces activités occupent en effet un rôle central dans la RPC. Dès lors, le prolongement d'activités liées au renforcement de la justice et de l'Etat de droit au-delà des activités de la PSDC, s'inscrit nécessairement dans le cadre de l'engagement sur le long terme de l'UE en faveur de la coopération au développement.

financement de l'action extérieure, Parlement européen et Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014.

⁹⁷¹ *Règlement (CE) n° 1717/2006 du 15 novembre 2006*, J.O. n° L 327, *op. cit.*, article 1 alinéa 2 a/ lequel dispose en ces termes l'intervention de l'IdS : « *dans une situation de crise ou de crise émergente, contribuer à la stabilité en prévoyant une réaction efficace pour aider à préserver, établir ou restaurer les conditions essentielles pour permettre la mise en œuvre effective des politiques de développement et de coopération de la Communauté* ».

⁹⁷² Ce soutien inclut notamment l'établissement de Commissions de vérité et de réconciliation.

⁹⁷³ *Règlement (CE) n° 1717/2006 du 15 novembre 2006*, J.O. n° L 327, *op. cit.*, article 3, alinéa 2.

⁹⁷⁴ *Ibid.*, article 1 alinéa 2 b/ : « *dans le cadre de conditions stables permettant la mise en œuvre des politiques de coopération de la Communauté dans les pays tiers, contribuer à créer les capacités afin de faire face aux menaces mondiales et transrégionales spécifiques qui ont un effet déstabilisateur et d'assurer la préparation pour aborder les situations d'avant-crise et d'après-crise* ».

⁹⁷⁵ *Ibid.*, article 4 alinéa 3.

⁹⁷⁶ *Ibid.*, article 4 alinéa 1.

Telles que présentées, l'ensemble des activités conduites par l'IdS recoupe et complètent les activités civiles de RPC conduites dans le cadre de la PSDC. Cette complémentarité entre IdS et missions civiles de la PSDC est d'ailleurs régulièrement soulignée par le Conseil comme étant fondamentale pour la cohérence de l'action extérieure de l'UE⁹⁷⁷. En intervenant à toutes les étapes des activités civiles de RPC conduites dans le cadre de la PSDC, l'IdS contribue de façon directe à structurer la rationalité stratégique de l'UE en matière de gestion des crises.

Ainsi, le soutien financier fourni par l'IdS peut précéder le lancement d'une mission civile de la PSDC en s'inscrivant dans le cadre de la prévention structurelle des conflits, favorisant par exemple le déploiement futur d'une mission civile de la PSDC⁹⁷⁸. Il peut également perdurer une fois que la mission civile est arrivée à son terme, afin de poursuivre les efforts en matière de développement et de s'assurer de la durabilité des résultats accomplis⁹⁷⁹. Ce soutien peut également intervenir simultanément et en complément des missions civiles de la PSDC, afin de renforcer l'impact des réformes entreprises.

L'IdS peut enfin financer directement des projets liés à des activités civiles de la RPC en contribuant par exemple à améliorer la formation du personnel civil des missions PSDC⁹⁸⁰. Ce cas précis révèle l'importance du soutien fourni par l'IdS pour la bonne conduite d'une mission civile, puisqu'un entraînement et une formation adéquats du personnel civil constituent un facteur essentiel pour le succès des missions de RPC. Dès lors, le soutien financier accordé par l'IdS représente une valeur ajoutée importante dans la conduite des missions civiles de la PSDC, reconnaissant cet instrument comme un élément central de la rationalité stratégique de l'UE en matière de gestion des crises. Les liens existants entre les

⁹⁷⁷ *Corne de l'Afrique - Conclusions du Conseil*, Doc. n° 16858/11, *op. cit.*, p. 10.

⁹⁷⁸ A ce titre, il convient de considérer que la prévention structurelle des conflits s'inscrit notamment dans le cadre d'activités de RPC.

⁹⁷⁹ Une étude des différentes implications des instruments financiers de la Commission dans le cadre de chacune des interventions civiles de la PSDC dépasse largement le cadre de ce travail de recherche et ne peut être ici réalisée.

⁹⁸⁰ L'IdS cofinance ainsi le programme *European Union Police Force Training* qui sert à améliorer la formation du personnel de police déployé dans le cadre des missions civiles de la PSDC. Voir notamment *Lessons and best practices for CSDP from the European Union Police Force Training (EUPFT) 2008-2010*, Note du Service européen de l'action extérieure au COPS, Doc. n° ARES (2011) 1466618, Bruxelles, 12 décembre 2011. L'IdS cofinance également un projet de formation du personnel intervenant dans des missions civiles de la PSDC. Voir notamment *Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management (ENTRi)* <http://www.entriforccm.eu/>.

mesures adoptées dans le cadre de l'IdS et les missions civiles relevant de la PSDC sont ainsi nombreux.

Par ailleurs, le règlement dispose en son article 24 qu'au maximum 27% de l'enveloppe financière de 2 milliards d'euros prévue pour la période 2007-2014 est consacrée aux activités de long terme d'assistance dans le cadre de coopérations stables⁹⁸¹. *A contrario*, cela implique qu'au minimum 73% des crédits de l'IdS sont attribués aux activités de court terme consacrées à apporter une réponse d'urgence aux crises. Cette répartition déséquilibrée des fonds alloués suggère que les activités d'urgence constituent la préoccupation première de la Commission. Par ailleurs, le règlement dispose que ces mesures d'aide d'urgence sont accordées pour une durée de dix-huit mois avec une possibilité de prolongation de six mois en cas d'obstacles imprévus⁹⁸². *In fine*, ces mesures peuvent intervenir pour une durée maximale de vingt-quatre mois, ce qui correspond aux périodes couvertes par la phase d'urgence et la phase transitoire identifiées par le *continuum* de la RPC.

Cela confirme que la Commission intervient en soutien des missions civiles de la PSDC en concentrant son action sur la phase active du déroulement d'une mission civile et moins sur la phase de développement. Dès lors, cela confirme également que la valeur ajoutée de l'UE dans le cadre de la GCC s'inscrit dans la phase de réponse immédiate à la sortie de crise ainsi que dans la phase transitoire vers un développement durable. Cela se vérifie du fait que l'ensemble de ses activités aussi bien communautaires que celles relevant de la PSDC s'accordent à intervenir de façon complémentaire et dans un même cadre temporel.

L'importance de la phase de développement n'est pas à négliger dans la mesure où cela fait partie de l'action d'ensemble de l'UE au regard d'une crise, s'étalant sur le long terme et complétant les activités conduites par la PSDC notamment. Toutefois, le fait que l'ensemble des activités de l'UE vise à intervenir simultanément et de façon complémentaire, confirme que la valeur ajoutée de l'UE en matière de maintien de la paix et de sécurité internationale se trouve dans la phase d'urgence et la phase transitoire de la RPC. A ce titre, une étude approfondie des missions civiles de l'UE conduites depuis l'avènement de la PSDC permet de confirmer cette affirmation.

⁹⁸¹ *Règlement (CE) n° 1717/2006 du 15 novembre 2006*, J.O. n° L 327, *op. cit.*, article 24.

⁹⁸² *Ibid.*, article 6 alinéa 2.

Remarques conclusives

Telle que présentées, les activités civiles de RPC conduites dans le cadre de la PSDC constituent indéniablement un élément majeur de l'action extérieure de l'UE. En s'inspirant des concepts et mécanismes mis en place par l'ONU pour la conduite d'OMP, l'UE parvient à faire émerger un concept strictement européen de la gestion des crises. Bien que les interactions entre l'UE et l'ONU guident dans une très large mesure ces développements européens, la RPC évolue dans un cadre européen.

Les instruments mis en place, ainsi que la rationalité stratégique propre qui caractérise ce concept novateur, illustrent clairement la volonté de l'UE de contribuer à une dimension strictement européenne de la gestion des crises. S'il s'agit pour l'UE de démontrer la pertinence de son action pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, il s'agit également de promouvoir l'idée selon laquelle il n'existe pas de développement durable sans sécurité. A ce titre, la RPC entendue *lato sensu*, inclut les instruments civils de la PSDC, mais également les activités gérées par la Commission visant à favoriser la permanence des réformes engagées sur le long terme.

La RPC ne constitue à ce titre pas un concept figé, mais un processus dynamique aux multiples dimensions, couvrant aussi bien les aspects sécuritaires, que ceux liés à la gouvernance, à la justice et au développement. Dans ce contexte cependant, c'est essentiellement la PSDC civile, « bras » opérationnel de l'UE, qui constitue une véritable valeur ajoutée pour la gestion des crises. En tant que vecteur le plus visible de l'action extérieure de l'UE, la PSDC couvre en effet une majeure partie des actions de RPC. Il convient à ce titre, d'en évaluer la pertinence sur le terrain en procédant à une étude approfondie et fine des missions civiles de la PSDC.

SECTION II. L'APPROCHE STRATEGIQUE EUROPEENNE DE LA RPC EVALUEE SUR LE TERRAIN

Alors même qu'en 2003 les développements capacitaires civils de la PSDC se réalisent essentiellement de façon *ad hoc* et que la rationalité stratégique de la GCC elle-même n'est pas encore définitivement établie, l'UE procède à l'opérationnalisation de sa PSDC. Le choix des Balkans comme première région d'intervention apparaît comme une évidence au regard des intérêts stratégiques européens dans la région, ainsi que de la nécessité d'éviter un effet de contagion des problèmes suite à l'effondrement du bloc soviétique. Cela constitue également une double opportunité pour l'UE de tester, d'une part, la validité de ses nouveaux instruments de gestion des crises sur le terrain et d'assumer, d'autre part, ses responsabilités d'acteur régional de la sécurité.

Ensuite, l'élargissement progressif de sa zone d'intervention à l'Afrique, au Proche et au Moyen-Orient, dans le Caucase ainsi qu'en Asie, traduit les ambitions globales de l'UE. Le large éventail des activités qui y sont conduites souligne la volonté de l'UE d'opérationnaliser l'ensemble des concepts d'intervention développés à Feira, de sorte à pouvoir intervenir dans tout type de crise afin d'apporter une réponse globale à un problème. Toutefois, bien que les missions civiles ne se limitent désormais plus au seul concept de police, la grande majorité de celles-ci est de faible envergure, soulignant les réticences des Etats membres à s'engager à travers la PSDC alors même que l'ONU, acteur sécuritaire phare, est déjà présente dans ces régions et notamment en Afrique.

L'adoption du traité de Lisbonne et la mise en œuvre de l'approche globale des crises à travers des cadres stratégiques régionaux permet à l'UE de lancer, après un désert opérationnel de près de cinq ans, une série de missions civiles nouvelles. Celles-ci sont d'une typologie différente de celles conduites jusqu'ici en dehors de tout cadre stratégique. Le rôle pivot qui leur est conféré au sein du cadre stratégique régional dans lequel elles évoluent, vise à renforcer la place de la PSDC au sein de l'action extérieure de l'UE, à améliorer la visibilité de l'UE sur la scène internationale, ainsi qu'à asseoir la rationalité stratégique de la PSDC comme un élément clé de la RPC. En cela, l'UE exprime clairement sa volonté d'améliorer

l'utilisation stratégiquement plus cohérente et efficace de ses instruments de gestion des crises en inscrivant sa PSDC dans une approche désormais plus large de la sécurité coopérative.

Dans l'accomplissement de leur mandat, les missions civiles de la PSDC mettent l'accent sur un ensemble d'éléments qui constituent la pierre angulaire de la rationalité stratégique de la GCC et des activités de RPC. Le principe de l'appropriation locale des réformes, ainsi que la nécessité d'assurer une cohérence d'ensemble de toutes les activités de l'UE sur le terrain, constituent deux facteurs essentiels du succès des réformes engagées et plus généralement de l'efficacité de l'action extérieure de l'UE. La coordination à l'échelon régional (Etats voisins, organisations régionales) et international (ONU) constitue également un élément central du succès d'une mission et permet d'inscrire les réformes dans le cadre d'une approche transfrontière des problèmes sur le long terme. En cela, les missions civiles de la PSDC ambitionnent à constituer un élément central de l'action extérieure de l'UE, ainsi qu'à asseoir la rationalité stratégique de RPC de la PSDC.

§1 : Le test empirique de l'OGC 2008

Afin de garantir « *une Europe sûre dans un monde meilleur* »⁹⁸³, l'objectif premier consiste à éviter toute menace à la sécurité et aux intérêts de l'UE. Dès lors, le choix de la région des Balkans pour opérationnaliser la PSDC constitue une évidence. En effet, les Etats issus de la région se trouvent dans une situation de crise interne critique et les risques de propagation de cette instabilité vers les capitales européennes sont importants.

Dans ce contexte, les premières interventions de l'UE en Bosnie-Herzégovine et en ARYM résultent essentiellement de l'idée selon laquelle le déploiement de moyens policiers constitue le premier élément d'une RPC réussie. Dès lors, le rétablissement de l'ordre, ainsi que la formation de forces de police locales multiethniques constituent les activités phares de l'UE dans la région.

L'élargissement géographique et fonctionnel du périmètre d'action de l'UE moins d'un an après l'opérationnalisation de sa PSDC, confirme la volonté de l'UE d'évoluer d'un acteur régional de la sécurité à un acteur majeur de la scène sécuritaire mondiale. La RPC demeure la priorité avec la poursuite de l'approfondissement des concepts de gestion des crises. A ce titre, le lancement de deux missions, l'une en Géorgie et l'autre en Iraq, fait suite

⁹⁸³ *Une Europe sûre dans un monde meilleur, op. cit.*

à l'adoption quelque mois auparavant (mai 2003) d'un concept spécifique à la PSDC en matière de renforcement de l'Etat de droit⁹⁸⁴. De même, l'adoption en octobre 2005 d'un concept spécifique aux missions de RSS⁹⁸⁵ permet à l'UE d'opérationnaliser, aux côtés des missions de formation de la police en RDC, ses deux premières missions de RSS en RDC puis en Guinée-Bissau.

Toutefois, la faible envergure de ces missions, combiné au fait qu'elles sont conduites dans l'ombre d'interventions onusiennes plus importantes – auxquelles une majorité d'Etats membres de l'UE participent – traduisent la réticence des Etats membres de l'UE à s'engager sur le continent africain à travers la PSDC. La PSDC en étant encore à ses balbutiements opérationnels, l'ONU – acteur phare de la sécurité – est considérée comme plus apte à produire des effets de plus long terme en matière de RPC.

A. La dimension civile de la PESD à l'épreuve du creuset balkanique

1. La MPUE en Bosnie-Herzégovine

La MPUE, première mission civile de la PESD, assure depuis le 1^{er} janvier 2003 la relève du GIP de la MINUBH mis en place dans le cadre de l'Accord de Dayton (1995). Initialement lancée pour une durée de trois ans, la MPUE voit son mandat modifié et prolongé à deux reprises⁹⁸⁶, afin de lui permettre de prendre en compte l'évolution de la situation en Bosnie-Herzégovine et de traiter tous les aspects de la RPC. Elle ferme définitivement ses portes le 30 juin 2012.

⁹⁸⁴ *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management*, Doc. n° 9792/03, *op. cit.*.

⁹⁸⁵ *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, Doc. n° 12566/4/05 REV 4, *op. cit.*.

⁹⁸⁶ *Action commune 2003/141/PESC du 27 février 2003 modifiant l'action commune 2002/210/PESC relative à la Mission de police de l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 53, Bruxelles, 28 février 2003 ; *Action commune 2005/824/PESC du 24 novembre 2005 relative à la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 307, Bruxelles, 25 novembre 2005 ; *Action commune 2007/749/PESC du 19 novembre 2007 concernant la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 303, Bruxelles, 21 novembre 2007 ; *Décision 2009/906/PESC du 8 décembre 2009 concernant la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine*, Conseil de l'UE, Doc. n° L 322, Bruxelles, 9 décembre 2009.

Une mission pionnière dans l'ensemble des aspects de la RPC

Son mandat s'inscrit dans le cadre du soutien global apporté par l'UE au secteur de l'Etat de droit et vise plus particulièrement à établir un dispositif de police durable, professionnel et multiethnique géré par les autorités bosniennes, en accord avec les meilleures pratiques européennes⁹⁸⁷. Dans le cadre de son mandat, la mission poursuit initialement quatre objectifs prioritaires : le maintien et l'amélioration des compétences institutionnelles et professionnelles acquises lors du GIP ; la consolidation des capacités de gestion des services de police bosniens via des actions de suivi, d'encadrement et d'inspection⁹⁸⁸ ; le renforcement du professionnalisme au sein des ministères ainsi qu'au niveau de la direction des services de police ; l'exercice d'un contrôle politique sur les effectifs de police⁹⁸⁹.

La conduite de ces activités place indéniablement la mission dans le cadre de la phase transitoire de la RPC. L'objectif ne consiste pas à stabiliser une situation post-confliktuelle précaire – rôle entrepris précédemment par le GIP – mais à poursuivre les actions de remise en état des infrastructures étatiques, dont le renforcement des dispositifs de police. A travers des activités de formation de la police, cette mission joue un rôle essentiel en matière de RSS *lato sensu*.

Dans le cadre de l'exécution de son mandat⁹⁹⁰ et conformément aux domaines référencés par le GIP, la mission prévoit le lancement de sept programmes⁹⁹¹ et l'exécution de

⁹⁸⁷ La MPUE agit dans le cadre des objectifs généraux établis à l'annexe 11 de l'accord de Dayton. Voir également *Action commune 2002/210/PESC du 11 mars 2002*, J.O.C.E. n° L 70, *op. cit.*, Annexe « Mandat de la MPUE ». Il est intéressant de noter qu'à l'époque, aucun texte ou document ne permet de déterminer en quoi consistent les « meilleures pratiques européennes ».

⁹⁸⁸ Dans la mesure où la mission ne dispose pas d'un mandat exécutif, il semble difficile de concevoir la façon dont des inspections pourraient avoir lieu. Propos de Kenneth DEANE, directeur de la planification civile et de la capacité de conduite (SEAE), recueillis lors d'un échange de vues sur les missions civiles de l'UE, à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 3 décembre 2014*, Parlement européen, SEDE(2014)1203_1, Bruxelles, 3 décembre 2014.

⁹⁸⁹ Elle veille, entre autres, à ce que les services de police de Bosnie-Herzégovine agissent de manière professionnelle et de façon indépendante et intègre, dans le strict respect de la législation et de la réglementation locale. Elle s'assure également que les services de police tiennent compte de la composition multiethnique de la société. Pour de plus amples informations, voir *Action commune 2002/210/PESC du 11 mars 2002*, J.O.C.E. n° L 70, *op. cit.*, Annexe « Mandat de la MPUE », point II. Objectifs au niveau opérationnel.

⁹⁹⁰ Tel que présenté précédemment, le mandat de la mission concerne essentiellement le renforcement des capacités institutionnelles et professionnelles des forces de polices *via* des activités de formation et de conseil.

⁹⁹¹ Il s'agit des programmes suivants : police criminelle ; justice pénale ; affaires intérieures ; administration de la police ; ordre public et sécurité ; service frontalier de l'Etat ; agence d'information et de protection de l'Etat. Pour plus d'informations, voir *Lettre datée du 17 juillet, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, Secrétaire général de l'ONU, Doc. S/2003/732, New York, 21 juillet 2003, pp.4-5.

43 projets mis en place dans le cadre de ceux-ci. La mission dispose ainsi au 20 juin 2003 de 480 policiers détachés⁹⁹², provenant de l'ensemble des Etats membres ainsi que de plusieurs Etats non membres de l'UE⁹⁹³. Le fait qu'il s'agit de la première mission de l'UE explique l'engouement des Etats européens ainsi que d'Etats tiers à participer à son succès. L'objectif est ambitieux et couvre l'ensemble des aspects sécuritaires de RPC d'une intervention civile, touchant aussi bien les services douaniers que policiers.

Bien que la MPUE intervienne à titre principal dans l'aspect sécuritaire de la RPC – RSS *lato sensu* – des efforts sont également entrepris afin de conjuguer ces réformes avec la dimension de la RPC liée à la justice. Or, un tel recentrage du mandat de la mission appelle nécessairement un premier travail d'évaluation de la mission, ainsi qu'une mise à jour des instruments et capacités déployés de sorte à maximiser les synergies des ressources. A la demande des autorités bosniennes, le Conseil de l'UE décide ainsi de proroger la mission pour une durée de deux ans (de janvier 2006 à décembre 2007)⁹⁹⁴ en recentrant son mandat sur une action d'appui à la lutte contre la criminalité organisée et le grand banditisme⁹⁹⁵, ainsi que sur la réorganisation de la police. Cela appelle une diminution progressive des effectifs : 215 policiers détachés fin 2005⁹⁹⁶ réduits à 175 après une période de transition de six mois (juin 2006)⁹⁹⁷.

Les efforts entrepris en vue de lutter contre la criminalité organisée et de réformer les forces de police s'inscrivent nécessairement sur le long terme. Au fur et à mesure que la rationalité stratégique de la dimension civile de la PSDC se précise et que le processus de

⁹⁹² La mission compte 851 membres au total, dont 480 sont des policiers détachés, 54 des fonctionnaires internationaux civils et 317 des nationaux de Bosnie-Herzégovine. Voir *ibid.*, Pièce jointe « Rapport du SG/HR pour la PESC de l'UE sur les activités de la MPUE en Bosnie-Herzégovine pendant la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2003 », p. 3.

⁹⁹³ *Décision 2003/663/PESC du 10 décembre 2002 relative à la conclusion des accords entre l'Union européenne et la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie, la Slovénie, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine, concernant la participation de ces États aux activités de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 239, Bruxelles, 25 septembre 2003. Le Canada participe également à la mission. Après l'élargissement de mai 2004, les « nouveaux » Etats membres de l'UE, auparavant associés *via* des accords à la mission en tant qu'Etats tiers, participent désormais en tant que membres de l'UE.

⁹⁹⁴ *Action commune 2005/824/PESC du 24 novembre 2005*, J.O. n° L 307, *op. cit.*

⁹⁹⁵ Cela implique, entre autres, une aide à la planification et à la conduite d'enquêtes, un renforcement de la prise en charge par les autorités locales et leur responsabilisation ainsi qu'un contrôle du système de justice pénale.

⁹⁹⁶ *Lettre datée du 10 août 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, Secrétaire général de l'ONU, Doc. S/2006/644, New York, 11 août 2006, Pièce jointe « Rapport du SG/HR pour la PESC de l'UE sur les activités de la MPUE en Bosnie-Herzégovine pendant la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2006 », p. 3.

⁹⁹⁷ *Ibid.*

développement capacitaire s'achève, un renforcement ainsi qu'un recentrage du mandat de la mission s'avèrent nécessaires. En effet, afin d'obtenir des résultats tangibles et durables⁹⁹⁸, il apparaît essentiel de mettre en œuvre des actions favorisant également l'établissement de l'Etat de droit. A titre d'exemple, la mission doit œuvrer au renforcement de la collaboration entre les forces de police et le parquet de sorte à faciliter les poursuites judiciaires et ainsi conférer une plus grande efficacité à l'action de l'UE dans la région. Cela confirme que les dimensions de la RPC liées à la sécurité et à la justice doivent être traitées simultanément et conjointement, faute de quoi les réformes entreprises seraient vidées en grande partie de leur substance⁹⁹⁹.

La MPUE tente également d'inclure la dimension de la RPC liée à la gouvernance dans ses activités en soutenant le processus de transformation de la société. Ainsi, suite à la persistance de certaines tensions et en prévision d'un agenda politique chargé, le Conseil décide de proroger une seconde fois la mission (de janvier 2008 à décembre 2009)¹⁰⁰⁰. L'objectif consiste en particulier à permettre à la mission de faire face aux élections municipales du 5 octobre 2008, à appuyer le processus de réforme constitutionnelle en cours et à procéder à l'ouverture des marchés contrastant avec les pressions inflationnistes.

Ce double recentrage du mandat de la MPUE traduit la volonté de l'UE de prendre en compte les trois dimensions de la RPC et ainsi de démontrer toute la pertinence de la dimension civile de sa PSDC en matière de RPC. Son mandat est progressivement recadré autour de trois éléments, de sorte notamment à appuyer les réformes liées au domaine de la gouvernance : la lutte contre la criminalité organisée, l'amélioration de la responsabilisation de la police locale et le soutien à la mise en œuvre de la réforme de la police. Les efforts entrepris concernant les aspects sécuritaires de la RPC sont essentiels afin que les réformes liées à la gouvernance soient couronnés de succès¹⁰⁰¹.

Un point essentiel du mandat qui demeure inchangé pendant tout le déroulement de la mission concerne le principe de l'appropriation locale des réformes. Celui-ci apparaît comme central au sein de la mission et constitue un principe récurrent des missions civiles de la PSDC. La baisse graduelle des effectifs de police – 167 policiers détachés en fin septembre

⁹⁹⁸ Il convient à ce titre de souligner l'adoption par l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine de deux lois sur la réforme de la police le 16 avril 2008.

⁹⁹⁹ *Entretien avec un officier des forces armées françaises déployé au sein de la MPUE en Bosnie-Herzégovine*, Paris, 14 février 2013.

¹⁰⁰⁰ *Action commune 2007/749/PESC du 19 novembre 2007*, J.O. n° L 303, *op. cit.*

¹⁰⁰¹ Il est ici essentiellement fait référence aux élections locales et à la réforme constitutionnelle.

2008¹⁰⁰² – prouve que les activités de réformes sont progressivement transférées aux mains des autorités locales.

Une mission trop ambitieuse ?

Toutefois, la MPUE fait face à plusieurs insuffisances, notamment en ce qui concerne sa phase opérationnelle. Conscient qu'il s'agit de la première mission civile de la PSDC et afin de minimiser l'apparition d'éventuels obstacles pouvant résulter de l'inexpérience de l'UE, le Conseil prévoit une longue phase de planification (9 mois). Malgré cela, la mission fait face à beaucoup de retards en matière d'approvisionnement de matériel¹⁰⁰³, ainsi qu'à des insuffisances en ce qui concerne la formation et l'entraînement des experts nationaux détachés par les Etats participants¹⁰⁰⁴. Avec un équipement réduit et une formation minimale – acquise auprès de leur propre administration de détachement et donc non-harmonisée à l'échelon européen – la valeur ajoutée de ces experts demeure limitée.

Ensuite, tandis que le mandat appelle à mettre en place un dispositif de police durable conformément aux « meilleures pratiques européennes », aucun texte ne permet de déterminer ce que cela implique. Tandis que certains officiers sur le terrain voient en cela une flexibilité qui leur est accordée dans la conduite de leurs activités, d'autres y décèlent les premiers signes des écueils futurs de la mission, ainsi que de l'inexpérience de l'UE¹⁰⁰⁵.

Par ailleurs, bien que ne disposant que d'un mandat de conseil et non d'un mandat exécutif, la MPUE a du mal à se désengager des réformes entreprises et à favoriser une véritable appropriation locales des réformes. Si des formations ont en effet lieu, visant principalement à conseiller les dispositifs de police locaux dans leur travail, la MPUE ne parvient pas à opérer le transfert nécessaire des actions qu'elle conduit aux autorités locales.

¹⁰⁰² Lettre datée du 25 novembre 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Secrétaire général de l'ONU, Doc. n° S/2008/732, New York, 26 novembre 2008, Pièce jointe « Rapport du SG/HR pour la PESC de l'UE sur les activités de la MPUE en Bosnie-Herzégovine pendant la période allant d'avril à septembre 2008 », p. 4.

¹⁰⁰³ A titre d'exemple, le matériel informatique nécessaire à la conduite de la mission est fourni un an après son début.

¹⁰⁰⁴ Entretien avec un officier des forces armées françaises déployé au sein de la MPUE en Bosnie-Herzégovine, *op. cit.*

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*

Le défaut le plus important de la mission demeure cependant l'absence de vision d'ensemble de l'intervention européenne¹⁰⁰⁶. En effet, pour que la réforme de la police soit optimale, il est nécessaire qu'elle fasse partie d'une approche plus large, axée également sur l'amélioration de l'Etat de droit. Or, malgré un recentrage à deux reprises du mandat de la mission et la mise en œuvre d'efforts afin d'effectuer le lien entre les trois dimensions de la RPC, la relative inexpérience de l'UE freine le déroulement optimal de la mission. A titre d'exemple, tant que le système judiciaire n'est pas également renforcé – *i.e.* amélioration de l'interface entre la police et le parquet – certaines des réformes entreprises en matière de police ne peuvent pas avoir l'impact escompté.

Or, bien que la seconde et la troisième prorogation de la mission intègrent dans les objectifs de la mission la nécessité d'une synergie entre les différents aspects de la RPC¹⁰⁰⁷, aucune action entreprise ne permet de traiter de manière adéquate la situation dans tous ses aspects¹⁰⁰⁸. La MPUE permet, malgré tout, d'améliorer significativement la situation sécuritaire en Bosnie-Herzégovine, en favorisant les conditions d'établissement de l'Etat de droit¹⁰⁰⁹.

Si beaucoup de problèmes structurels persistent, ceux-ci ne sont pas à attribuer uniquement à la MPUE, mais trouvent en grande partie leurs origines dans la situation politique et économique fragile du pays. Or, une amélioration des conditions économiques requiert principalement une assistance de long terme que seuls des programmes communautaires de développement gérés par la Commission sont en mesure d'offrir (phase de développement de la RPC). La MPUE ne constitue qu'une partie de la stratégie d'ensemble adoptée par l'UE dans le cadre de la mise en œuvre du processus de stabilisation et d'association initié en 1999 visant à instaurer l'Etat de droit dans l'Ouest des Balkans¹⁰¹⁰. Dans l'accomplissement de ses tâches, la MPUE est donc également soutenue par des

¹⁰⁰⁶ Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Europe et l'Asie Centrale (MD III) au sein du SEAE, Bruxelles, 22 janvier 2014.

¹⁰⁰⁷ Michael MERLINGEN, « EUPM (Bosnia and Herzegovina). The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina » in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, Cahiers de Chaillots, ISS-UE, Paris, octobre 2009, pp. 164-165 et 167.

¹⁰⁰⁸ Entretien téléphonique avec un membre de la Capacité civile de planification et de conduite (CCPC) du SEAE, *op. cit.*

¹⁰⁰⁹ Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Europe et l'Asie Centrale (MD III) au sein du SEAE, *op. cit.*

¹⁰¹⁰ La signature de l'accord de stabilisation et d'association entre la Bosnie-Herzégovine et l'UE est intervenue le 18 juin 2008.

programmes de développement de la Commission, tel que le programme CARDS¹⁰¹¹, lequel fournit une assistance de long terme, sur la base des progrès accomplis. Les liens entre la mission et les initiatives et programmes entrepris en dehors du cadre de la PSDC sont d'emblée établis dans l'action commune de lancement de la mission.

Toutefois et bien que l'action de la Commission permette de compléter utilement les activités de RPC entreprises dans le cadre de la PSDC, le grand nombre d'initiatives et de programmes conduits par l'UE est source de confusions et d'ambiguïtés. En effet, la difficulté à coordonner ces tâches sur le terrain, du fait notamment de la volonté de chaque institution de préserver ses prérogatives, aboutit à faire de l'action de l'UE dans la région une succession d'initiatives très déconnectées les unes des autres¹⁰¹². Cela remet ainsi en cause l'approche cohérente annoncée par l'UE de sa présence dans la région.

En définitive, sur une période dépassant les neuf ans de présence ininterrompue sur le terrain, la MPUE permet néanmoins de mettre en œuvre certaines des réformes en vue de rétablir le système policier, ainsi que le système judiciaire. Cela permet d'initier le processus de reconstruction nécessaire à l'échelon institutionnel afin de permettre aux instruments communautaires de poursuivre la reconstruction sur le long terme¹⁰¹³. En cela, la conduite d'activités civiles de la PSDC pendant la période transitoire de la RPC a constitué un préalable nécessaire à la conduite d'actions visant un développement durable.

Les activités de la PSDC permettent en effet d'assurer la première étape de la reconstruction de l'Etat qui passe nécessairement par la réappropriation par les autorités locales du monopole de la violence légitime. Cela implique aussi bien des forces de police robustes qu'un système judiciaire rénové permettant d'assurer le suivi des actions de police.

Il convient ainsi de relativiser tout échec auquel la MPUE pourrait être assimilée. Le redressement d'un Etat suite à un conflit est un processus particulièrement long qui

¹⁰¹¹ Le programme CARDS fournit une assistance communautaire aux pays de l'Europe des Balkans occidentaux dans la perspective de leur participation au processus de stabilisation et d'association de l'UE (*Règlement (CE) 2666/2000 du 5 décembre 2000*, J.O.C.E. n° L 306, *op. cit.*). Cette assistance était jusqu'à présent principalement mise en œuvre (en ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine) par le programme OBNOVA (*Règlement (CE) n° 1628/96 du 25 juillet 1996*, J.O.C.E. n° L 204, *op. cit.*). A partir de 2007, l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) le remplace, offrant une assistance aux pays engagés dans le processus d'adhésion à l'UE (*Règlement (CE) n° 1085/2006 du 17 juillet 2006*, J.O. n° L 210, *op. cit.*).

¹⁰¹² *Entretien avec un officier des forces armées françaises déployé au sein de la MPUE en Bosnie-Herzégovine, op. cit.*

¹⁰¹³ *Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Europe et l'Asie Centrale (MD III) au sein du SEAE, op. cit.*

requiert une transformation en profondeur de la structure institutionnelle étatique. Or, telle que conçue, la dimension civile de la PSDC répond à une rationalité stratégique de court et de moyen terme dont l'objectif est d'initier les réformes initiales nécessaires afin de permettre aux acteurs locaux de progressivement prendre en main leur destin.

Bien que la finalité de l'intervention européenne demeure le développement durable, cela passe nécessairement par plusieurs étapes successives et parfois simultanées qui ont pour objet la mise en place des conditions propices à la réalisation de cet objectif essentiel. Considérant qu'il s'agit de la première intervention civile européenne et sans prendre en considération les réalisations effectives, la mission peut être considérée comme un réel succès en ce qui concerne la capacité de l'UE à imposer la rationalité stratégique de sa GCC.

2. La présence européenne dans l'ARYM : la PSDC civile à l'œuvre

Fort désormais de quelques mois d'expérience en Bosnie-Herzégovine en matière de déploiement d'effectifs de police, le Conseil décide le 29 septembre 2003 du lancement d'une mission de police dans l'ARYM (EUPOL Proxima)¹⁰¹⁴. Opérationnelle dès le 15 décembre 2003, elle constitue la seconde mission de police de la PSDC et assure la relève civile d'EUFOR Concordia, première opération militaire de l'UE¹⁰¹⁵. En maintenant une présence ininterrompue sur le terrain tout en changeant la nature de son intervention, l'UE envoie un message politique fort sur sa détermination et son engagement visant à stabiliser la région.

L'UE passe ainsi d'une intervention visant à assurer un environnement stable afin de permettre la mise en œuvre des accords d'Ohrid d'août 2001¹⁰¹⁶, à une mission visant à entamer le processus de RPC. Ce processus se poursuit ensuite avec l'établissement d'une

¹⁰¹⁴ Action commune 2003/681/PESC du 29 septembre 2003, J.O.U.E. n° L 249, *op. cit.*.

¹⁰¹⁵ Action commune 2003/92/PESC du 27 janvier 2003, J.O.U.E. n° L 34, *op. cit.* ; *Décision 2003/202/PESC du 18 mars 2003 concernant le lancement de l'opération militaire de l'UE dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 76, Bruxelles, 22 mars 2003.

¹⁰¹⁶ EUFOR Concordia est la première opération militaire déployée dans le cadre des accords dits de « Berlin plus », faisant ainsi appel aux capacités et moyens de l'OTAN.

seconde mission civile (EUPAT)¹⁰¹⁷, laquelle permet d'opérer la transition entre les activités de RPC de court et de moyen terme et celles de long terme axées sur le développement durable de la région.

EUPOL Proxima : une mission d'envergure limitée

Cette transition d'une opération militaire à une mission civile confirme que la nature des menaces à la sécurité et à la stabilité de la région évolue. Il ne s'agit en effet plus de faire face à un conflit armé ou de séparer les parties au différend, mais d'affronter des menaces d'un genre nouveau, telle la propagation de la criminalité organisée, requérant une approche différente. Afin que l'UE optimise son engagement dans la région, les instruments civils de la PSDC doivent traiter les aspects de la RPC liés à la sécurité et à la justice, ainsi que s'attacher aux transformations nécessaires en vue de la construction d'une conscience politique renouvelée – dimension de la RPC liée à la gouvernance. Si la finalité ultime de l'intervention de l'UE vise au développement durable de la région, les étapes engagées par les activités de la PSDC qui y conduisent sont essentielles afin d'y parvenir.

La mission s'inscrit dans le cadre plus général de la contribution de l'UE à la mise en œuvre des accords d'Ohrid. L'approche « large »¹⁰¹⁸ adoptée par l'UE dans ce contexte vise à soutenir les activités liées à l'établissement de l'Etat de droit et au renforcement des dispositifs de police, saisissant ainsi toute l'importance d'aborder ces deux domaines simultanément. L'objectif pour l'UE est de contribuer à la mise en œuvre du processus de paix dans l'ARYM, en particulier à travers la réalisation du processus de stabilisation et d'association géré par la Commission européenne¹⁰¹⁹. En cela, l'UE inscrit d'emblée les activités civiles de RPC liées aux aspects sécuritaires et de la justice entreprises par EUPOL Proxima, dans le cadre plus global de son action extérieure, en vue de favoriser un développement durable de la région. Cette approche suit la même progression que la MPUE et

¹⁰¹⁷ *Action commune 2005/826/PESC du 24 novembre 2005 relative à la mise en place d'une équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 307, Bruxelles, 25 novembre 2005.

¹⁰¹⁸ *Action commune 2003/681/PESC du 29 septembre 2003*, J.O.U.E. n° L 249, *op. cit.*, considérant (1).

¹⁰¹⁹ Tout comme en Bosnie-Herzégovine, la réalisation des objectifs fixés par l'UE est accompagnée par des programmes de développement institutionnel de la Communauté, tel que le règlement CARDS ou encore le MRR.

est conforme à la volonté européenne annoncée de favoriser une approche coordonnée de sa présence sur le terrain.

Prévue pour une durée initiale d'un an (15 décembre 2003 – 14 décembre 2004)¹⁰²⁰, EUPOL Proxima est prolongée d'une année sur demande du premier ministre de l'ARYM (jusqu'au 14 décembre 2005)¹⁰²¹, afin de permettre à l'UE de consolider les progrès réalisés¹⁰²². Cette prorogation vise notamment à intensifier les efforts en faveur du développement d'un dispositif de police efficace et professionnel répondant aux standards européens. Telle que présentée, l'action de l'UE se positionne dans la phase transitoire de la période post-confliktuelle.

EUPOL Proxima assume une mission de conseil et de soutien dans la mise en œuvre de la réforme du ministère de l'intérieur et en particulier du dispositif de police, avec une attention particulière accordée à la lutte contre le crime organisé et la corruption. Le mandat de la mission implique également un travail de soutien pour la gestion intégrée des frontières – dont la création d'une police des frontières constitue le point central – l'amélioration des relations entre la police locale et les minorités, ainsi que le renforcement de la coopération avec les pays frontaliers¹⁰²³. Les officiers de police (186 au total) sont déployés dans des postes critiques au sein du Ministère des affaires intérieures, les postes de police, les points d'entrée aux frontières et les deux aéroports. D'un point de vue général, l'éventail des activités conduites concerne essentiellement le renforcement des aspects sécuritaires de la

¹⁰²⁰ Au total, 22 Etats membres de l'UE et 4 Etats non membres participent à la mission, totalisant 186 policiers. Voici en détail les différentes contributions : Allemagne 25 ; France 24 ; Pays-Bas 15 ; Italie 13 ; Suède 11 ; Espagne 10 ; Grèce 9 ; Finlande et Turquie 8 ; Royaume-Uni 7 ; Belgique et Danemark 6 ; Hongrie, Norvège, Slovaquie, Ukraine 5 ; Chypre 4 ; Autriche, République Tchèque, Pologne et Suisse 3 ; Irlande, Lettonie, Lituanie 2 ; Luxembourg et Portugal 1. Voir notamment Isabelle IOANNIDES, « EUPOL Proxima/EUPAT (fYROM). The EU Police Mission (EUPOL Proxima) and the European Union Police Advisory Team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia » in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, op. cit., p. 190, note de bas de page n° 4.

¹⁰²¹ Action commune 2004/789/PESC du 22 novembre 2004 relative à la prorogation de la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL Proxima), Conseil de l'UE, J.O. n° L 348, Bruxelles, 24 novembre 2004.

¹⁰²² Lors du second mandat, les contributions s'élèvent à 169 policiers provenant de 24 Etats membres et de 4 Etats non membres : France 25 ; Allemagne 21 ; Pays-Bas, Suède, Espagne, Italie 11 ; Grèce, Turquie 8 ; Finlande 6 ; Danemark, Hongrie, Norvège, Royaume-Uni, Slovaquie 5 ; Chypre et Belgique 4 ; Ukraine, République Tchèque, Autriche, Pologne 3 ; Suisse, Lituanie, Lettonie, Slovaquie 2 ; Portugal, Irlande, Estonie et Luxembourg 1. Voir Isabelle IOANNIDES, « EUPOL Proxima/EUPAT (fYROM). The EU Police Mission (EUPOL Proxima) and the European Union Police Advisory Team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia » in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, op. cit., p. 191, note de bas de page n° 7.

¹⁰²³ Action commune 2003/681/PESC du 29 septembre 2003, J.O.U.E. n° L 249, op. cit., article 3 « Mandat ».

crise et appelle à des transformations structurelles substantielles des outils et dispositifs concernés.

Les enseignements principaux d'EUPOL Proxima

Plusieurs écueils entravent cependant le bon déroulement de la mission. Il apparaît en effet très vite que la phase de planification de la mission est insuffisante afin de permettre aux policiers déployés d'acquérir une connaissance fine du différend et ainsi être adéquatement préparés pour y faire face. La mission connaît également des problèmes similaires à ceux rencontrés par la MPUE concernant l'approvisionnement en matériel : retards de livraison¹⁰²⁴, équipement non-adapté aux besoins du terrain, engagements nationaux de fourniture de matériel non respectés¹⁰²⁵.

De façon beaucoup plus significative, la mission est marquée par une mauvaise coordination entre l'ensemble des acteurs présents sur le terrain, chacun souhaitant préserver son champ d'action. Bien que le RSUE soit désigné par le SG/HR afin d'assumer le rôle d'un intermédiaire impartial (« *honest broker* ») entre la Commission et le Conseil, d'importantes lignes de frictions entre ces deux institutions émergent : refus de partage des informations, non-coordination des projets de la Commission avec EUPOL Proxima. Des problèmes de coordination avec la police locale sont également relevés, dont la lenteur des autorités nationales dans l'adoption et la mise en œuvre de réformes¹⁰²⁶.

Certains enseignements peuvent néanmoins être tirés de cette mission, en particulier la nécessité de mieux coordonner les actions de la PSDC et les activités de la Commission. A titre d'exemple, la conduite d'une mission d'enquête conjointe Commission-

¹⁰²⁴ Les retards en matière de livraison de matériel atteignent les trois mois. Sans l'aide de l'OSCE, déjà présente sur le terrain, le début de la mission à la date prévue aurait été compromis. Une amélioration significative est toutefois à noter par rapport aux problèmes similaires rencontrés au sein de la MPUE.

¹⁰²⁵ *Entretien avec un officier de police grec déployé au sein de la mission EUPOL Proxima*, Thessalonique, 8 août 2012.

¹⁰²⁶ Isabelle IOANNIDES, « EUPOL Proxima/EUPAT (FYROM). The EU Police Mission (EUPOL Proxima) and the European Union Police Advisory Team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia » in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, op. cit., p. 194.

Conseil préalable au lancement d'une intervention civile de la PSDC¹⁰²⁷ apparaît comme essentielle afin de déterminer les besoins spécifiques de la région ainsi qu'un concept stratégique d'intervention. De même, suite aux déboires rencontrés pendant la conduite de la mission, il est apparu nécessaire d'améliorer la transition entre les activités de la PSDC et la conduite d'initiatives ou de programmes de la Commission européenne¹⁰²⁸. Une autre leçon identifiée suite à la fin de la mission consiste en la nécessité d'améliorer la chaîne d'approvisionnement afin de ne pas dépendre d'autres organisations internationales, sans pour autant que cela ne remette en cause le principe du multilatéralisme¹⁰²⁹. Enfin, il ressort également des enseignements tirés de cette mission, la nécessité d'améliorer la visibilité et la présence de l'UE sur le terrain¹⁰³⁰.

EUPOL Proxima n'a cependant pas l'occasion d'intégrer les enseignements de la MPUE du fait du délai relativement court écoulé entre leur lancement respectif. Des défauts similaires à ceux de la MPUE subsistent, dont notamment le manque de coordination entre les actions de la PSDC et les activités de RPC de la Commission. Bien que l'UE identifie la nécessité de traiter les différentes dimensions de la RPC – sécurité, gouvernance, justice – la difficulté réside essentiellement dans le suivi des travaux du Conseil et de la Commission.

Dans le contexte plus large de la mise en œuvre de la PSDC, cette mission revêt à plusieurs égards une importance particulière. Elle marque tout d'abord l'engagement de l'UE dans le processus de démocratisation initié dans les Balkans et en particulier sur la nécessité d'y établir l'Etat de droit, condition préalable pour rendre effectif l'accord de stabilisation et d'association. Elle marque ensuite également la capacité de la PSDC à développer un large éventail d'instruments civils censés intervenir sur l'ensemble de la phase de la RPC. Toutefois, la mission souffre d'un problème de coordination entre le Conseil et la Commission en ce qui concerne la conduite des activités de RPC. Tandis que l'UE affirme sa

¹⁰²⁷ Il s'agit de conduire une mission de planification à l'image de celle conduite avant EUPOL Proxima. Une telle mission permet de préparer le terrain en récoltant les informations nécessaires aux experts déployés afin d'acquérir une connaissance fine de la situation sécuritaire sur le terrain

¹⁰²⁸ Isabelle IOANNIDES, « EUPOL Proxima/EUPAT (FYROM). The EU Police Mission (EUPOL Proxima) and the European Union Police Advisory Team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia », in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, op. cit., pp. 196-197.

¹⁰²⁹ L'idée ici n'est pas de décourager le multilatéralisme, mais bien au contraire d'aller dans le sens de celui-ci, tout en affranchissant l'UE et sa PSDC de toute dépendance vis-à-vis d'autres organisations internationales et ainsi consacrer sa capacité à pouvoir agir seule dans un cadre multilatéral.

¹⁰³⁰ Entretien avec un officier de police grec déployé au sein de la mission EUPOL Proxima, op. cit.

volonté d'assurer une cohérence de son action d'ensemble, dans les faits la coordination s'avère difficile.

EUPAT : une mission civile de transition

En décembre 2005, tandis qu'EUPOL Proxima ferme définitivement ses portes, l'ARYM obtient le statut officiel de pays candidat à l'adhésion à l'UE, consacrant ainsi le début de sa phase d'intégration. Cette annonce vient confirmer les progrès significatifs accomplis par l'ARYM depuis la conclusion des accords d'Ohrid et constitue un incitatif de taille pour les Etats voisins à poursuivre leurs efforts en vue d'une intégration future au sein de l'UE. En procédant à la réforme du ministère de l'intérieur, EUPOL Proxima a contribué à initier les premières étapes du chantier conduisant à l'établissement de l'Etat de droit. En cela, l'UE prouve qu'elle a conscience de la nécessité de traiter également des aspects de la RPC liés à la justice et à l'Etat de droit afin d'optimiser le rendu des réformes engagées dans le domaine sécuritaire par EUPOL Proxima.

Dans le prolongement de cet objectif, le lancement d'un programme communautaire piloté par la Commission – CARDS, prévu pour avril 2006 – doit permettre la mise en œuvre d'une réforme en profondeur en matière d'Etat de droit sur le terrain. Dans cet intervalle, une présence européenne y est maintenue au moyen d'une seconde mission PSDC (EUPAT)¹⁰³¹, plus modeste cependant puisque composée d'à peine 30 experts¹⁰³² et disposant d'un mandat réduit par rapport à EUPOL Proxima. Cela illustre parfaitement la volonté de l'UE d'améliorer l'interaction entre les actions PSDC et les activités de la Commission dans le cadre de son intervention en période post-confliktuelle. Cela confirme par ailleurs que la dimension PSDC demeure cruciale dans la boîte à outils européenne de la RPC, car elle sert à établir les réformes nécessaires qui vont permettre un développement sur le long terme.

EUPAT vise d'une part à servir de lien entre EUPOL Proxima et le lancement du programme de la Commission et, d'autre part, à prévenir tout risque d'instabilité pouvant résulter de l'ouverture en octobre 2005 des négociations politiques visant à déterminer le

¹⁰³¹ *Action commune 2005/826/PESC du 24 novembre 2005, J.O. n° L 307, op. cit..*

¹⁰³² Seize Etats membres participent à la mission : Autriche, Allemagne, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède.

statut futur du Kosovo¹⁰³³. En ce sens, il ne s'agit pas d'une mission de RPC *stricto sensu*, mais d'une mission consultative intervenant pendant la phase transitoire de la RPC et visant à faciliter le passage à des programmes favorisant le développement sur le long terme. La PSDC montre par ailleurs sa capacité à intervenir en formation « restreinte » afin de soutenir les activités de la Commission, lesquelles favorisent des réformes structurelles, requérant la mise en place d'un plan d'action sur le plus long terme. En cela, l'UE semble progressivement mieux apprendre à maîtriser les instruments civils de sa PSDC et, partant, plus apte à imposer la rationalité stratégique de ses interventions en insistant notamment sur la cohérence de son action extérieure.

Prévue pour une durée de six mois (15 décembre 2005 – 14 juin 2006), les objectifs et l'action d'EUPAT sont similaires à ceux d'EUPOL Proxima¹⁰³⁴. Une attention particulière est toutefois accordée à la mise en œuvre sur le terrain de la réforme de la police, à la coopération et à l'interaction entre les forces de police et le secteur de la justice ainsi qu'au contrôle des normes professionnelles concernant les services de police¹⁰³⁵. L'interaction entre la dimension sécuritaire et de justice est donc clairement affirmée comme un objectif essentiel de la mission.

Une innovation majeure de la mission consiste en la création d'un « mécanisme consultatif »¹⁰³⁶, qui prévoit la production d'un rapport mensuel détaillant les avancées réalisées, permettant ainsi d'assurer un meilleur suivi des travaux engagés. Cet élément nouveau constitue un levier politique de taille aux mains de l'UE, puisqu'il implique que les autorités de l'ARYM s'engagent à ce que les réformes entreprises soient effectivement mises en œuvre¹⁰³⁷. Cela constitue une avancée importante par rapport à EUPOL Proxima qui, ne

¹⁰³³ *Statement by the President of the Security Council*, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/PRST/2005/51, New York, 24 octobre 2005. Conformément à ce qui est prévu par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies, un des objectifs de la présence internationale au Kosovo est de « *faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des accords de Rambouillet* » (Résolution 1244, S/RES/1244, *op. cit.*, point 11.e).

¹⁰³⁴ Lutte contre la criminalité organisée, activité de conseil auprès de la police locale en matière de gestion des frontières, mise en œuvre de la réforme de la police.

¹⁰³⁵ *Action commune 2005/826/PESC du 24 novembre 2005*, J.O. n° L 307, *op. cit.*, Article 2 « Mandat ».

¹⁰³⁶ Ce mécanisme prévoit la réalisation par EUPAT d'un rapport mensuel adressé aux autorités de l'ARYM, détaillant les progrès accomplis dans le cadre de la réforme ainsi que les insuffisances identifiées au sein du dispositif de police et qu'il convient de traiter au plus vite.

¹⁰³⁷ Isabelle IOANNIDES, « EU Police Mission *Proxima* : testing the 'European' approach to building peace » in Catriona GOURLAY, Damien HELLY, Isabelle IOANNIDES, Raadek KHOL, Agnieszka NOWAK et Pedro SERRANO Agnieszka NOWAK, *Civilian crisis management : the EU way*, Cahiers de Chaillot ISS-UE, Paris, Juin 2006, p. 84.

disposant pas non plus d'un mandat exécutif, ne peut pas s'assurer que les autorités de l'ARYM appliquent de manière effective les réformes. Cela souligne la volonté de l'UE d'impliquer les autorités locales dans le processus de transformation de leurs propres structures en leur confiant progressivement la responsabilité de la mise en œuvre des réformes engagées. En ce sens, l'UE démontre sa capacité à tirer de ses missions passées – en l'espèce EUPOL Proxima – des enseignements et à les appliquer afin d'éviter de répéter les mêmes erreurs.

EUPAT est cependant accueillie par le gouvernement local avec précaution et sous certaines conditions, notamment concernant la date de fin de la mission¹⁰³⁸, de sorte à ce que le processus d'adhésion ne soit pas ralenti par une présence européenne prolongée. Le maintien d'une mission destinée à rétablir la sécurité dans la région n'aurait fait qu'accentuer dans les esprits que l'ARYM constitue encore un environnement instable. Or, une des priorités des autorités locales consiste notamment à poursuivre les efforts afin d'adhérer à terme à l'UE et donc à diffuser l'image d'un environnement sécuritaire assaini.

En définitive, la raison d'être d'EUPAT consiste essentiellement à éviter un vide entre le désengagement d'EUPOL Proxima et le lancement du programme CARDS de la Commission six mois plus tard. EUPAT représente ainsi la fin de l'engagement de l'UE dans la région à travers la PSDC et annonce la relève par la Commission qui va poursuivre des activités structurelles, sur le fondement des réalisations des deux missions PSDC. De ce point de vue, l'UE réussit à opérer le passage entre la phase transitoire de la RPC et la phase de développement à plus long terme.

Grâce à la conduite de ces trois missions civiles de la PSDC, l'UE démontre avoir saisi d'une part toute l'importance d'investir l'ensemble des aspects relatifs à la RPC – sécurité, gouvernance, justice – de sorte à ce que les réformes entreprises aient un impact optimal. D'autre part, ces expériences permettent de souligner la nécessité de lier les activités de la RPC conduites dans le cadre de la PSDC ainsi que par la Commission.

Graduellement, l'UE perçoit la nécessité d'élargir son champ d'action géographique et fonctionnel. Cela participe de sa volonté de dépasser son statut d'acteur

¹⁰³⁸ Dans le cadre d'une action commune, le Conseil énonce généralement la durée du mandat sans qu'une date de fin définitive ne soit prévue, de sorte à ce que la mission puisse être prorogée. Etablir une date de fin peut être contre-productif si les réformes envisagées ne sont pas réalisées jusqu'alors. Par ailleurs, l'insistance des autorités locales sur la date de fin de la présence européenne laisse transparaître une certaine méfiance à l'égard de l'UE.

régional de la sécurité et de progressivement s'imposer sur la scène sécuritaire mondiale, essentiellement au moyen de sa PSDC. L'UE entreprend dès lors rapidement un élargissement de ses activités de RPC en étendant son périmètre d'action à l'Afrique, dans la région du Caucase et au Moyen-Orient, ainsi qu'en lançant ses premières missions civiles dédiées au renforcement de l'Etat de droit.

B. Un élargissement fonctionnel et géographique de la zone d'intervention de la PSDC : l'UE en quête d'une dimension mondiale

1. Le renforcement de l'Etat de droit : une opérationnalisation réussie ?

Suite à l'acte manqué que représente sa non-intervention lors de la crise en ex-Yougoslavie dans les années 1990, la présence de l'UE dans la région des Balkans dès 2003 est désormais considérée presque comme un « acquis ». Dès lors, afin que l'UE dépasse son statut d'acteur régional et soit considérée comme un acteur sécuritaire global et cohérent, elle procède à un double élargissement de ses activités. Elargissement géographique d'une part en étendant le périmètre d'intervention de sa PSDC à d'autres zones géographiques et fonctionnel d'autre part en opérationnalisant pour la première fois les autres domaines d'intervention définis à Feira. Elle décide ainsi de lancer ses deux premières missions de renforcement de l'Etat de droit en Géorgie (EUJUST Themis) puis en Iraq (EUJUST-LEX-Iraq). Ces évolutions participent de la volonté de l'UE d'acquérir une plus grande visibilité sur la scène sécuritaire, ainsi que de légitimer la rationalité stratégique de sa PSDC par l'action.

Cet engagement opérationnel au-delà de son voisinage proche se réalise alors que le Conseil vient d'adopter un an auparavant, en mai 2003, un concept spécifique pour les missions liées au renforcement de l'Etat de droit¹⁰³⁹. Ce concept prévoit la possibilité de lancer deux types de missions : une mission de formation, de surveillance et de conseil ou une

¹⁰³⁹ *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management*, Doc. n° 9792/03, *op. cit.*.

mission de substitutions aux autorités locales¹⁰⁴⁰. Toutes deux prévoient à terme une appropriation locale des réformes entreprises par l'UE.

EUJUST Themis : une première mission « Etat de droit » à caractère éminemment politique

En été 2004, l'UE procède au lancement d'une mission de renforcement de l'Etat de droit en Géorgie (EUJUST Themis)¹⁰⁴¹. L'initiative de la proposition d'intervention émane de la Lituanie en février 2004, alors même que celle-ci n'est pas encore membre de l'UE. Soutenue par le Luxembourg, la Pologne et le Royaume-Uni, cette proposition trouve également écho au sein du Secrétariat du Conseil¹⁰⁴². Le concept des missions « Etat de droit » de la PSDC vient d'être finalisé¹⁰⁴³ et le Secrétariat du Conseil saisit cette opportunité afin d'en tester les mécanismes de mise en œuvre, ainsi que d'éviter de cloisonner la GCC aux seules missions de police.

Cette mission est ainsi doublement pionnière, puisqu'il s'agit de la première mission de l'UE conduite en dehors des Balkans, mais également de la première mission de renforcement de l'Etat de droit. A ce titre, elle constitue une opportunité, mais également un défi pour l'UE dans la mise en œuvre de ses nouvelles capacités civiles de gestion des crises au-delà de sa proximité géographique directe. La mission a pour objectif essentiel d'assister les autorités géorgiennes dans leurs efforts à se rapprocher des standards européens en matière de justice pénale¹⁰⁴⁴ et à poursuivre le processus de transition démocratique entamé avec la révolution des Roses de novembre 2003.

Le nouveau souffle démocratique apporté suite à cette révolution avec l'accession au pouvoir de dirigeants politiques pro-européens constitue un élément déterminant du lancement d'une mission de soutien à l'Etat de droit dans la région. Cette décision est

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*, pp. 4-5.

¹⁰⁴¹ *Action commune 2004/523/PESC du 28 juin 2004*, J.O.U.E n° L 228, *op. cit.*.

¹⁰⁴² *Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Europe et l'Asie Centrale (MD III) au sein du SEAE*, *op. cit.*

¹⁰⁴³ Xymena KUROWSKA, « EUJUST THEMIS (Georgia) : the rule-of-law mission in Georgia (EUJUST Themis) », in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, *op. cit.*, pp. 201-209.

¹⁰⁴⁴ Les experts déployés sont essentiellement sollicités afin de participer à la rédaction d'une stratégie nationale en matière criminelle, de sorte à permettre au pays de réformer sa législation pénale sur des bases assainies.

renforcée par l'intégration quelques jours plus tôt¹⁰⁴⁵ de la Géorgie aux côtés de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV) – qui fait partie de la stratégie européenne de la RPC. En cela, l'UE saisit d'emblée la nécessité de mettre l'accent sur une cohérence entre les instruments de développement de long terme avec les réformes engagées par la PSDC de sorte à favoriser le processus de transformation de la société.

Les raisons de cette mission sont également à analyser à la lumière de l'élargissement de mai 2004 qui repousse les frontières de l'UE et rapproche des capitales européennes des pays qui sont encore fragiles. D'un point de vue politique, cette mission permet donc d'asseoir la rationalité stratégique de la GCC dans cette nouvelle proximité géographique directe, ainsi que de s'imposer comme un acteur majeur de la sécurité sur la scène internationale.

Le fait que cette initiative émane d'une ex-république socialiste soviétique, confère une plus grande crédibilité à la PSDC et plus généralement à l'action extérieure de l'UE¹⁰⁴⁶. En effet, tandis que la PSDC en est encore à ses débuts, la « confiance » qui lui est témoignée permet de légitimer l'action de l'UE dans son ensemble. La priorité de cette mission consiste à contribuer à stabiliser la région afin d'éviter qu'un éventuel effet de contagion des problèmes ne mette en péril les avancées effectuées en matière d'intégration européenne.

Cette mission vise à compléter les actions entreprises par la Commission afin de contribuer à créer un espace de sécurité péri-européen étendu plus sûr. La mise en place d'une coopération de long terme¹⁰⁴⁷ en constitue un élément essentiel dans la mesure où les intérêts stratégiques de l'UE dépassent désormais la région des Balkans occidentaux et appellent inévitablement la création de liens privilégiés, ainsi que de partenariats approfondis¹⁰⁴⁸. Dans la poursuite de cet objectif, l'UE saisit l'importance d'agir avec cohérence, déployant ainsi l'ensemble de ses capacités de RPC afin d'appuyer l'objectif de développement durable dans la région. Plus spécifiquement, EUJUST Themis vise à créer les conditions nécessaires pour

¹⁰⁴⁵ 14 juin 2004.

¹⁰⁴⁶ Voir à ce titre les développements sur la participation des Etats tiers aux missions civiles de la PSDC. Titre II, Chapitre II, Section I.

¹⁰⁴⁷ La Commission européenne affecte quelques jours à peine après le lancement de la mission EUJUST Themis une enveloppe de 4,65 millions d'euros dans le cadre de son MRR afin de renforcer l'Etat de droit et le processus démocratique en Géorgie. La Géorgie fait par ailleurs désormais partie de la Politique européenne de voisinage (PEV) depuis le 14 juin 2004.

¹⁰⁴⁸ Accords d'association et de coopération.

un environnement pacifié dans lequel la Commission pourra poursuivre des activités de développement sur le plus long terme.

Dans ce contexte, EUJUST Themis vise à fournir des éléments essentiels afin d'initier les changements nécessaires pour la mise en œuvre des réformes de long terme dans le domaine de la justice. Ces activités entreprises pendant la phase transitoire de la RPC sont essentielles puisqu'elles permettent de poser les bases sur lesquelles un système pénal assaini pourra éclore. L'objectif de long terme de la transformation de la société passe nécessairement par des actions entamées à moyen terme, lesquelles visent à éradiquer la corruption qui gangrène le pays aussi bien économiquement qu'au sein de ses structures institutionnelles.

La conduite d'une mission civile dans la région revêt une dimension éminemment politique et axée sur la médiatisation des outils européens de gestion des crises. L'appel à un renouveau démocratique provoqué par la révolution des Roses constitue en effet une opportunité unique pour l'UE afin de conférer plus de visibilité à la PSDC. La présence préalable de la Commission dans le Caucase combinée à la faible envergure d'EUJUST Themis au regard de l'important chantier en matière de réformes du système pénal, confirment que l'intervention européenne consiste à conférer une visibilité à la PSDC et, plus généralement, à la présence de l'UE dans la région.

En effet, le mandat particulièrement court d'un an de la mission¹⁰⁴⁹, ainsi que le faible nombre d'experts (huit) détachés par les Etats membres¹⁰⁵⁰ apparaissent insuffisants au regard des tâches à accomplir et reflètent un certain manque d'ambition. Telle que présentée, EUJUST Themis ne dispose pas des moyens nécessaires pour accomplir de façon optimale les tâches qui lui sont confiées¹⁰⁵¹. La mission fait rapidement face à plusieurs lacunes qui confirment également son manque de préparation. A l'instar d'EUPOL Proxima, de la MPUE et d'EUPAT, EUJUST Themis commence ses activités tandis que le matériel connaît des retards de livraison, obligeant le personnel local à utiliser son propre équipement –

¹⁰⁴⁹ 16 juillet 2004 – 15 juillet 2005, mandat non-renouvelé.

¹⁰⁵⁰ *Rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC*, Doc. n° 7961/05, *op. cit.*, p. 27. Dix Etats membres participent à la mission : Allemagne, Danemark, Estonie, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Suède. Aucun Etat-tiers n'y participe.

¹⁰⁵¹ *Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Europe et l'Asie Centrale (MD III) au sein du SEAE, op. cit.*

informatique notamment¹⁰⁵². De même, bien qu'un RSUE responsable de la région du Caucase du Sud¹⁰⁵³ ait été nommé afin notamment de jouer le rôle d'intermédiaire (« *honest broker* ») entre la Commission et le Conseil, les dissensions entre ces deux institutions demeurent intenses. La coordination entre EUJUST Themis et la mise en œuvre du PEV et des accords d'association et de coopération ne sont ainsi pas optimisés et ce bien que le mandat de la mission souligne l'importance d'une telle cohérence d'action¹⁰⁵⁴.

Enfin, de façon plus significative, la faible envergure de la mission n'incite pas les autorités locales à pleinement participer aux efforts conduits par les experts européens afin d'établir des règles adaptées aux besoins du système pénal. *A contrario*, le personnel européen déployé ne dispose pas d'une formation adaptée au contexte local¹⁰⁵⁵. Dès lors, les règles mises en place sont non seulement réalisées sans la participation des acteurs locaux, mais sont également rédigées par du personnel qui est dans une certaine mesure déconnecté des réalités de la situation sécuritaire et politique de la région. Ainsi, bien que s'agissant formellement d'une mission de conseil et de formation, EUJUST Themis prend dans les faits les allures d'une mission de substitution aux autorités locales. Dès ses débuts, la mission contient en elle-même ses limites, son action semblant *in fine* être celle de médiatiser la présence de l'UE en dehors de son périmètre habituel d'action. Ceci est par ailleurs confirmé par la non-prolongation de son mandat¹⁰⁵⁶, ainsi que par la faible implication des autorités locales.

Du point de vue strictement de l'opportunité politique et médiatique, cette intervention emporte un certain succès. Elle permet d'opérationnaliser pour la première fois le concept « Etat de droit », légitimant d'une part les développements européens en matière de RPC et élargissant d'autre part le périmètre d'action de la PSDC. Sur le plan opérationnel toutefois, la raison d'être de cette mission n'est pas justifiée. Ses réalisations sont

¹⁰⁵² Xymena KUROWSKA, « EUJUST THEMIS (Georgia) : the rule-of-law mission in Georgia (EUJUST Themis) », in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, op. cit., pp. 205-206.

¹⁰⁵³ Action commune 2003/496/PESC du 7 juillet 2003 portant nomination d'un représentant spécial de l'Union européenne pour le Caucase du Sud, Conseil de l'UE, J.O. n° L 169, Bruxelles, 8 juillet 2003. Le RSUE responsable du Caucase du Sud couvre l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Géorgie.

¹⁰⁵⁴ Action commune 2004/523/PESC du 28 juin 2004, J.O.U.E n° L 228, op. cit., article 2.

¹⁰⁵⁵ Ceci renvoie aux insuffisances identifiées par le processus de développement capacitaire.

¹⁰⁵⁶ Propos tenus par un représentant du SEAE lors d'un échange de vues avec S.E. Natalie SABANADZE, ambassadeur de Géorgie auprès de l'Union européenne sur l'état actuel de la sécurité dans le Caucase du Sud après la signature du « partenariat stratégique » entre la Fédération de Russie et l'Abkhazie, région séparatiste de la Géorgie, lors de la Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 3 décembre 2014, SEDE(2014)1203_1, op. cit.

particulièrement limitées et le chevauchement entre les activités de la Commission et celles du Conseil en est la raison principale. Le mandat d'EJUST Themis empiète de façon excessive sur le domaine de compétence de la Commission notamment en ce qui concerne la coopération régionale en matière de justice pénale (PEV). Le manque de coordination, les difficultés rencontrées concernant le partage d'informations et les doubles emplois récurrents, contribuent à l'inefficacité de la mission de la PSDC, sinon à l'ensemble de l'action de l'UE dans la région. La durée relativement courte de la mission demeure un élément qui entrave son déroulement optimal et souligne l'importance des instruments de la Commission.

EJUST LEX-Iraq : les limites d'une intervention civile dans un environnement hostile

Moins de six mois après le lancement d'EJUST Themis, une mission exploratoire est conduite en Iraq fin novembre 2004 sur demande du Conseil¹⁰⁵⁷. Son objectif consiste à déterminer l'opportunité de conduire dans la région une mission combinée dans les domaines de la police, de l'État de droit et de l'administration civile. En mars 2005, le Conseil décide du lancement d'une mission intégrée axée sur le renforcement de l'Etat de droit en Iraq (EJUST LEX-Iraq) afin d'appuyer la réforme du système de justice pénale¹⁰⁵⁸. Il s'agit de la première mission intégrée de l'UE en matière de renforcement de l'Etat de droit, couvrant donc les domaines de la police, de la justice et du système pénitentiaire. La phase opérationnelle de la mission débute le 1^{er} juillet 2005 après une phase de planification de trois mois (9 mars 2005 – 1^{er} juillet 2005). Prévu initialement pour une durée d'un an, le mandat de la mission est prolongé et renforcé à six reprises¹⁰⁵⁹ jusqu'au 31 décembre 2013.

¹⁰⁵⁷ Action commune 2004/909/PESC du 26 novembre 2004 constituant une équipe d'experts en vue de l'organisation éventuelle d'une mission intégrée de l'Union européenne agissant dans les domaines de la police, de l'État de droit et de l'administration civile en Iraq, Conseil de l'UE, J.O. n° L 381, Bruxelles, 28 décembre 2004.

¹⁰⁵⁸ Action commune 2005/190/PESC du 7 mars 2005, J.O. n° L 62, *op. cit.*.

¹⁰⁵⁹ Voir notamment : *Décision 2012/372/PESC du 10 juillet 2012 modifiant et prorogeant la décision 2010/330/PESC relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EJUST LEX-IRAQ*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 179, Bruxelles, 11 juillet 2012 ; *Décision 2011/380/PESC du 28 juin 2011 modifiant la décision 2010/330/PESC relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EJUST LEX-IRAQ*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 169, Bruxelles, 29 juin 2011 ; *Décision 2010/330/PESC du 14 juin 2010 relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EJUST LEX-IRAQ*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 149, Bruxelles, 15 juin 2010 ; *Action commune 2009/475/PESC du 11 juin 2009 relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EJUST LEX*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 156, Bruxelles, 19 juin 2009 ; *Action commune 2007/760/PESC*

L'objectif principal de la mission consiste à promouvoir l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme¹⁰⁶⁰ au moyen d'activités de formation des fonctionnaires de haut niveau et de niveau intermédiaire des secteurs judiciaire, policier et pénitentiaire¹⁰⁶¹. Elle vise essentiellement à fournir au personnel administratif local le savoir-faire et les connaissances nécessaires en vue de leur permettre de s'approprier à terme les initiatives européennes en matière de réforme du système pénal.

Pour des raisons évidentes de sécurité, les formations sont initialement conduites sur le territoire des Etats membres, ainsi que dans des Etats voisins, telle la Jordanie ou l'Egypte¹⁰⁶². Cela s'explique du fait que la mission intervient deux ans à peine après le début de la guerre en Iraq¹⁰⁶³, alors que la situation y est encore fragile et qu'elle pourrait à ce titre constituer un risque trop élevé pour le personnel civil européen devant y être déployé. De même, l'opportunité d'une intervention dans la région et plus spécifiquement d'une présence européenne sur le terrain iraquien ne fait pas l'unanimité¹⁰⁶⁴. La mission reflète en effet les importantes dissensions politiques internes à l'UE sur l'opportunité de s'engager dans la région, alors que deux ans auparavant aucun consensus n'a réussi à émerger concernant la participation de l'UE à la guerre en Iraq en 2003.

Il apparaît dès lors moins risqué, ainsi que politiquement plus acceptable d'organiser les cours et les séminaires de formation en dehors du pays en faisant se déplacer

du 22 novembre 2007 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/190/PESC relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX, Conseil de l'UE, J.O. n° L 305, Bruxelles, 23 novembre 2007 ; Action commune 2006/413/PESC du 12 juin 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/190/PESC relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX, Conseil de l'UE, J.O. n° L 163, Bruxelles, 15 juin 2006.

¹⁰⁶⁰ *Action commune 2005/190/PESC du 7 mars 2005, J.O. n° L 62, op. cit., article 2.2.*

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, article 2.1.

¹⁰⁶² Un premier séminaire en matière judiciaire est organisé le 20 novembre 2008 avec pour thématique « la justice pour les mineurs ». Un deuxième séminaire sur le système pénitentiaire, avec pour sujet « la réhabilitation des prisonniers » se tient ensuite en Jordanie le 16 février 2009. Un troisième séminaire sur la police est enfin organisé en Egypte le 2 mars 2009. Voir http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eujust-lex-iraq/news/archives/index_en.htm (consulté le 3 janvier 2014).

¹⁰⁶³ Aussi appelée troisième guerre du Golfe, elle commence le 20 mars 2003 et s'achève officiellement le 1^{er} mai 2003. La poursuite des violences conduit cependant au maintien des forces de la coalition jusqu'au 18 décembre 2011, date de retrait du dernier soldat américain du territoire iraquien.

¹⁰⁶⁴ L'UE est à l'époque profondément marquée par une division interne qui conduit certains Etats membres (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, Pologne, Roumanie, Bulgarie, Lettonie, République Tchèque, Estonie) à participer aux côtés des Etats-Unis à l'invasion de l'Iraq, tandis que d'autres (France, Espagne notamment) y sont résolument opposés, dévoilant ainsi l'incapacité de l'UE à s'exprimer d'une seule voix et portant un coup dur à sa crédibilité et à celle de sa PSDC. En conséquence, plusieurs Etats européens étaient réticents à déployer une mission PSDC en Iraq.

les fonctionnaires irakiens. Fortement marquée par les dissensions internes au sujet de l'invasion par les Etats-Unis de l'Iraq en 2003, ce n'est qu'en 2009 que l'UE réussit à trouver un consensus afin que les activités de formation aient également lieu sur le territoire irakien¹⁰⁶⁵. Malgré cette évolution, l'absence de consensus en ce qui concerne la localisation de la mission à l'intérieur du pays, ainsi que la faible envergure de la mission complexifient la conduite des activités de formation.

Initialement au nombre de deux, les cours se multiplient et deviennent plus spécialisés afin de répondre aux besoins spécifiques du système pénal irakien. EUJUST LEX-Iraq forme en l'espace de sept ans plus de 5000 fonctionnaires issus du système pénitentiaire, judiciaire et policier¹⁰⁶⁶. Il s'agit de la première mission de la PSDC qui adopte une approche large du renforcement de l'Etat de droit, traitant plusieurs secteurs de la justice pénale : système pénitentiaire, de police, de justice¹⁰⁶⁷. Cela confirme ainsi que l'UE intègre la nécessité de traiter de façon simultanée l'ensemble des aspects liés à la RPC – sécurité, justice et gouvernance. La relocalisation en 2009 d'une partie des activités de formation à l'intérieur du pays permet un certain renforcement de la mission et constitue une avancée pour la conduite de ces activités, lesquelles peuvent désormais bénéficier de ce qui leur fait jusqu'ici défaut, à savoir une mise en œuvre dans des conditions réelles. De même, le désengagement des Etats-Unis en 2011, permet à la mission de poursuivre ses activités en étant libérée en partie d'un élément externe suscitant une certaine réticence des acteurs locaux à coopérer, d'autant que certains Etats européens présents ont également activement soutenu l'invasion américaine de l'Iraq en 2003¹⁰⁶⁸.

La mission représente un succès mitigé pour l'UE et sa PSDC. Bien qu'elle ait réussi à former un grand nombre de fonctionnaires, les activités conduites ne mettent que peu en œuvre les nouvelles capacités civiles de RPC liées au renforcement de l'Etat de droit et ne

¹⁰⁶⁵ *Action commune 2009/475/PESC du 11 juin 2009*, J.O. n° L 156, *op. cit.*, article 2.3.

¹⁰⁶⁶ Propos de László HUSZAR, chef de mission d'EUJUST LEX-Iraq, recueillis lors d'un échange de vues avec Hansjörg HABER, commandant d'opération civil et directeur de la capacité civile de planification et de conduite (CCPC), sur EUJUST Lex-Iraq, à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 9 février 2012*, Parlement européen, SEDE (2012)0209_1, Bruxelles, 9 février 2012.

¹⁰⁶⁷ *Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient, la péninsule arabique, l'Iran et l'Iraq (MD IV) au sein du SEAE*, Bruxelles, 23 janvier 2014.

¹⁰⁶⁸ Propos de Hansjörg HABER, commandant d'opération civil et directeur de la capacité civile de planification et de conduite (CCPC), recueillis lors d'un échange de vues avec László HUSZAR, chef de mission d'EUJUST LEX-Iraq, sur EUJUST LEX-Iraq, à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 9 février 2012*, SEDE (2012)0209_1, *op. cit.*

parviennent pas non plus à imposer la rationalité stratégique de la PSDC. Or, afin d'être considérée comme un véritable succès, cette mission – la seconde en matière de renforcement de l'Etat de droit – aurait du bénéficier d'une présence renforcée de l'UE sur le terrain. La faible envergure de cette mission confirme la frilosité des Etats membres à s'engager dans une région éloignée et politiquement instable au moyen d'instruments et de concept spécifiques, mais qui ne sont encore qu'en phase de conceptualisation.

Eloignées des réalités du système iraquien, les formations dispensées sont limitées dans leur impact, du fait de l'impossibilité de tester sur le terrain leur validité et ainsi bénéficier d'un retour d'expérience permettant d'optimiser leur déroulement¹⁰⁶⁹. Or, une présence sur le terrain aurait permis de procéder à une surveillance étroite de la mise en œuvre en temps réel par le personnel local du savoir-faire acquis. De même, une présence prolongée de l'UE sur le terrain aurait également permis de faciliter le lancement par la Commission d'initiatives et de programmes de RPC liés au renforcement de l'Etat de droit, afin d'inscrire ces réformes sur le long terme. D'un point de vue strictement lié à l'opportunité politique de la mission et à sa visibilité médiatique, l'établissement de la mission en dehors de la zone concernée soulève des questions au regard de son impact, ainsi que de son utilité.

L'intervention européenne est ainsi freinée dans ses activités par une multitude de facteurs interconnectés : le contexte sécuritaire instable qui limite la présence de l'UE sur le terrain ; la relative jeunesse des instruments civils liés au renforcement de l'Etat de droit ; les divisions internes à l'UE ; l'absence de visibilité médiatique qui est le résultat de ces trois écueils combinés. En définitive, bien que la mission prouve que l'UE est capable de dépasser ses divisions internes et de s'exprimer d'une seule voix, elle ne permet pas d'imposer la rationalité stratégique de la PSDC et constitue ainsi un succès en demi-teinte pour l'UE et ses instruments de GCC.

L'élargissement de la zone d'action de l'UE au continent africain laisse espérer un certain renouveau dans l'utilisation des instruments civils de la RPC. La présence de l'ONU dans la région, la violence des conflits fratricides, ainsi que l'émergence de nouvelles menaces à la sécurité des intérêts européens, constituent des incitatifs importants dans le lancement de missions civiles européennes de RPC. Le passé colonial de certains Etats membres, dont la France et la Belgique, constitue également une raison favorisant le

¹⁰⁶⁹ Propos de László HUSZAR, chef de mission d'EJUST LEX-Iraq, recueillis lors d'un échange de vues avec Hansjörg HABER, commandant d'opération civil et directeur de la capacité civile de planification et de conduite (CCPC), sur EJUST LEX-Iraq, à l'occasion de la *ibid.*

lancement de telles missions visant au redressement de l'Etat défaillant et de la société qui le compose.

2. La PSDC à l'épreuve des nouveaux défis postcoloniaux du continent africain

Les mises à jour successives en janvier 2004 puis en avril 2005 de la position commune sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique¹⁰⁷⁰ témoignent de la volonté européenne de renouveler son engagement sur le continent africain. Cela se confirme avec l'adoption en novembre 2004 d'un plan d'action spécifique à l'Afrique¹⁰⁷¹ et l'élaboration sur cette base de lignes directrices¹⁰⁷². L'UE est déjà présente dans la région à travers des programmes favorisant la coopération au développement et fournissant une aide humanitaire. Afin d'avoir une approche véritablement globale de la situation dans la région et grâce au développement de nouvelles capacités civiles de gestion des crises, l'accent est progressivement mis sur la contribution de la PSDC à l'action extérieure de l'UE en faveur d'un développement durable de la région.

L'adoption lors du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005¹⁰⁷³ d'un document établissant les fondements d'un partenariat stratégique de long terme entre l'UE et l'Afrique¹⁰⁷⁴, s'inscrit dans le prolongement de la volonté de contribuer à l'appropriation par l'Afrique de son avenir. Dès lors, le déploiement de missions civiles de la PSDC revêt un aspect particulièrement important de l'action extérieure de l'UE puisqu'elles considèrent ce principe comme un élément central de leur mandat. A ce titre, l'opérationnalisation pour la

¹⁰⁷⁰ *Position commune 2005/304/PESC du 12 avril 2005 sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique et abrogeant la position commune 2004/85/PESC*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 97, Bruxelles, 15 avril 2005 ; *Position commune 2004/85/PESC du 26 janvier 2004 sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique et abrogeant la position commune 2001/374/PESC*, Conseil de l'UE, J.O.U.E n° L 21, 28 janvier 2004.

¹⁰⁷¹ *Plan d'action relatif au soutien apporté dans le cadre de la PESD à la paix et à la sécurité en Afrique*, Doc. n° 10538/4/04 REV 4, *op. cit.*.

¹⁰⁷² *Lignes directrices relatives à la mise en oeuvre du soutien apporté dans le cadre de la PESD à la paix et à la sécurité en Afrique*, note du Groupe des conseillers pour les relations extérieures au Coreper/Conseil, Doc. n° 15542/1/04 REV 1, Bruxelles, 9 décembre 2004.

¹⁰⁷³ *Conclusions de la présidence du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005*, note de transmission de la présidence aux délégations, Doc. n° 15914/1/05 REV 1, Bruxelles, 30 janvier 2006.

¹⁰⁷⁴ *L'UE et l'Afrique : un partenariat stratégique*, Doc. n° 15702/1/05 REV 1, *op. cit.*.

première fois du concept de RSS en RDC en 2005, puis en Guinée-Bissau en 2008 confirme que l'Afrique constitue une région d'intérêt pour l'UE.

Toutefois, la majorité des missions conduites sur le continent africain sont de faible envergure et interviennent essentiellement en appui des missions onusiennes présentes dans la région. La réticence des Etats membres à contribuer à hauteur de leurs engagements respectifs à la conduite de ces missions, confirme à certains égards le constat selon lequel l'élargissement de la PSDC à l'Afrique s'opère trop tôt et constitue essentiellement un moyen de tester les nouvelles capacités de la PSDC. Néanmoins, la plupart de ces missions peuvent être considérées comme ayant contribué à renforcer la rationalité stratégique de la PSDC, ainsi que la pertinence des activités de RPC dans le cadre de l'action extérieure de l'UE.

EUPOL Kinshasa : la première mission civile PSDC en Afrique

Dans l'optique du renforcement de la présence européenne en Afrique et de la mise en place d'activités de RPC, l'UE déploie une mission de police visant à soutenir le gouvernement transitoire en RDC (EUPOL Kinshasa)¹⁰⁷⁵. Sa mise en place se fait dans le cadre des accords de Pretoria signés en décembre 2002 concernant le processus de transition en RDC. EUPOL Kinshasa constitue la première mission civile de la PSDC lancée sur le continent africain¹⁰⁷⁶. Elle s'inscrit dans le prolongement du soutien de l'UE à la formation de l'Unité de Police Intégrée (UPI)¹⁰⁷⁷ de la Police Nationale Congolaise (PNC) à Kinshasa et vise à en assurer le suivi opérationnel à travers des activités de contrôle, d'encadrement et de conseil. L'ensemble de ce processus est soutenu par l'ONU à travers la MONUC.

L'objectif de la mission européenne consiste à soutenir la mise en place, dans un environnement sécuritaire fragile dominé par des milices rattachées à des politiciens, d'une force de police sous commandement congolais. Celle-ci doit pouvoir contribuer à assurer la protection des institutions étatiques et à renforcer l'appareil de sécurité intérieure afin de

¹⁰⁷⁵ *Action commune 2004/847/PESC du 9 décembre 2004*, J.O. n° L 367, *op. cit.*.

¹⁰⁷⁶ Une opération militaire (EUFOR Artémis en RD Congo) y avait été précédemment déployée.

¹⁰⁷⁷ L'engagement des européens de contribuer à l'appui à la formation d'une UPI au sein de la PNC est décidé lors de la déclaration conjointe du 24 septembre 2003 sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises. L'objectif de l'UPI est de renforcer le dispositif de sécurité en RDC en prévision des élections prochaines. Celle-ci fait l'objet d'un financement de la Commission (7 millions € provenant notamment du Fonds européen de Développement), des Etats membres (2,4 millions €) et de la PESC (585 000 €), la rendant ainsi un exemple de coopération interpiliers et interinstitutionnel réussi.

faciliter le processus de transition en RDC, conformément à ce que prévoient les accords de Pretoria de décembre 2002. EUPOL Kinshasa débute le 12 avril 2005 et est prolongée à quatre reprises jusqu'au 30 juin 2007¹⁰⁷⁸, afin notamment de renforcer son mandat de soutien « à la transition et à la stabilisation » pendant la durée du processus électoral en RDC en 2006¹⁰⁷⁹.

La conduite de cette mission s'inscrit très clairement dans le cadre d'une démarche plus globale de l'UE afin de faciliter la transition en RDC. Le mandat de la mission spécifie dès ses débuts la nécessité d'assurer une coordination efficace avec l'ensemble des autres acteurs européens présents dans la région¹⁰⁸⁰, dont la Commission et le RSUE, celui-ci assumant par ailleurs un rôle de conseil auprès du chef de la mission. Le mandat précise également la nécessité de s'assurer que cette coordination se réalise aussi bien à l'échelon politico-stratégique (Bruxelles) qu'à l'échelon opérationnel (Kinshasa), « notamment en ce qui concerne d'éventuels projets futurs au titre du FED »¹⁰⁸¹.

Au regard de la fragilité du contexte politique au lendemain des élections nationales de juillet et d'octobre 2006, le Conseil décide de clore la mission afin d'en lancer une seconde avec un mandat plus ambitieux et plus adapté à la nouvelle situation. EUPOL RD Congo succède ainsi à EUPOL Kinshasa (voir *infra*) afin de soutenir le processus de transition dans l'ensemble du pays suite à la formation d'un gouvernement national au début de l'année 2007. En cela, l'UE reconnaît toute l'importance de lier les actions entreprises dans le domaine sécuritaire avec les actions liées au processus de bonne gouvernance. Les

¹⁰⁷⁸ Action commune 2005/822/PESC du 21 novembre 2005 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL "Kinshasa"), Conseil de l'UE, J.O. n° L 305, Bruxelles, 24 novembre 2005 ; Action commune 2006/300/PESC du 21 avril 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL "Kinshasa"), Conseil de l'UE, J.O. n° L 111, Bruxelles, 25 avril 2006 ; Action commune 2006/868/PESC du 30 novembre 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL "Kinshasa"), Conseil de l'UE, J.O. n° L 335, Bruxelles, 1er décembre 2006 ; Action commune 2006/913/PESC du 7 décembre 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL "Kinshasa"), J.O. n° L 346, Bruxelles, 9 décembre 2006.

¹⁰⁷⁹ Les premières élections démocratiques au Congo ont lieu le 30 juillet 2006. Le second tour a lieu le 29 octobre 2006.

¹⁰⁸⁰ Action commune 2004/847/PESC du 9 décembre 2004, J.O. n° L 367, *op. cit.*, article 11 alinéa 1.

¹⁰⁸¹ *Ibid.*, article 11, alinéa 2.

dimensions de la RPC constituent un ensemble qui devrait être traité d'un seul tenant de sorte à obtenir des résultats optimaux.

EUPOL Kinshasa constitue à plusieurs égards une opportunité pour l'UE. Elle permet d'une part d'assurer la cohérence de son action en prenant la relève civile de l'opération militaire Artémis (EUFOR RD Congo) et en assurant le suivi de l'action de la Commission¹⁰⁸². En assurant un lien entre ces trois dimensions, elle représente indéniablement un exemple réussi de coordination interinstitutionnelle et civilo-militaire, renvoyant l'image d'un acteur crédible et cohérent sur la scène internationale. D'autre part, elle contribue à renforcer la visibilité de la PSDC et de ses outils, ainsi que de médiatiser le processus capacitaire de développement civil de l'OGC 2008. En cela, cette mission a également constitué un défi pour l'UE dans la quête d'une légitimité nouvelle pour sa PSDC et plus généralement d'une cohérence d'ensemble de son action extérieure en matière de RPC dans un environnement particulièrement hostile. Il convient toutefois de nuancer le succès de cette mission en rappelant qu'il s'agit d'une mission de faible envergure agissant de façon secondaire à l'ONU et aux autres activités de l'UE, dont la coopération au développement et l'aide humanitaire, initiatives phares de l'aide de la Commission pour la région.

EUSEC RD Congo et l'opérationnalisation du concept de RSS

En mai 2005, soit un mois à peine après les débuts d'EUPOL Kinshasa, l'UE décide du lancement de sa première mission de RSS en RDC (EUSEC RD Congo)¹⁰⁸³. Cette mission précède de quelques mois l'adoption par le Conseil en octobre 2005, d'un concept de RSS spécifique à la PSDC¹⁰⁸⁴. Bien que le concept ne soit pas encore formalisé, la phase de négociation était achevée et le concept établi. La mission débute le 8 juin 2005 et enchaine au total neuf mandats¹⁰⁸⁵ avec une date prévisionnelle de fin établie au 30 juin 2015¹⁰⁸⁶.

¹⁰⁸² Celle-ci se manifeste notamment par un soutien continu vers la transition et le processus électoral via le Fonds européen de développement et d'autres programmes de la Communauté européenne.

¹⁰⁸³ *Action commune 2005/355/PESC du 2 mai 2005*, J.O. n° L 112, *op. cit.*.

¹⁰⁸⁴ *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*, Doc. n° 12566/4/05 REV 4, *op. cit.*

¹⁰⁸⁵ *Action commune 2005/355/PESC du 2 mai 2005*, J.O. n° L 112, *op. cit.* ; *Action commune 2006/303/PESC du 25 avril 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/355/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 112, Bruxelles, 26 avril 2006 ; *Action commune 2007/406/PESC du*

Son objectif général vise à soutenir les autorités congolaises en leur fournissant des conseils et une assistance en matière de RSS. Bien que s'agissant d'une mission civile, elle est exclusivement composée de personnel militaire, lesquels sont positionnés au QG de la mission, ainsi qu'au sein de l'administration congolaise, dans l'armée de terre, de l'air et dans la marine.

Plus spécifiquement, le mandat initial de la mission consiste à soutenir la réforme des Forces armées de la RDC (FARDC) et à faciliter la mise en place de procédures permettant d'assurer la transparence des flux financiers. La mission insiste tout particulièrement sur l'instauration d'une chaîne de paiement des soldes des militaires séparée de la chaîne de commandement afin d'éviter la corruption, ainsi que sur les activités de formation des officiers et des cadres militaires. Le mandat devient rapidement plus précis afin d'inclure des actions d'assistance pour la modernisation de l'administration et la gestion des ressources humaines¹⁰⁸⁷. La mission vise également à mettre en place les conditions adéquates pour un soutien en matière de DDR, notamment en favorisant la conduite d'activités de désarmement et de démobilisation d'ex-combattants pendant la phase transitoire de la RPC.

12 juin 2007 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O. n° L 151, Bruxelles, 13 juin 2007 ; Action commune 2008/491/PESC du 26 juin 2008 modifiant et prorogeant l'action commune 2007/406/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O. n° L 168, Bruxelles, 28 juin 2008 ; Action commune 2009/509/PESC du 25 juin 2009 modifiant et prorogeant l'action commune 2007/406/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O. n° L 172, Bruxelles, 2 juillet 2009 ; Action commune 2009/709/PESC du 15 septembre 2009 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O. n° L 246, Bruxelles, 18 septembre 2009 ; Action commune 2010/565/PESC du 21 septembre 2010 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O. n° L 248, Bruxelles, 22 septembre 2010 ; Décision 2012/515/PESC du 24 septembre 2012 modifiant et prorogeant la décision 2010/565/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O. n° L 257, Bruxelles, 25 septembre 2012 ; Décision 2013/468/PESC du 23 septembre 2013 modifiant et prorogeant la décision 2010/565/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O. n° L 252, Bruxelles, 24 septembre 2013.

¹⁰⁸⁶ *Décision 2014/674/PESC du 25 septembre 2014 modifiant et prorogeant la décision 2010/565/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O. n° L 282, Bruxelles, 26 septembre 2014.*

¹⁰⁸⁷ *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 juin 2005, note de transmission de la présidence aux délégations, Doc. n° 10255/05, Bruxelles, 18 juin 2005, p. 22.*

D'autres activités liées à la DDR sont également conduites, notamment la lutte contre l'impunité en matière de droits de l'homme¹⁰⁸⁸.

Cette mission vise ainsi à renforcer et à compléter le soutien européen à la transition et à la stabilisation fourni en matière de police à travers EUPOL Kinshasa puis EUPOL RD Congo. L'objectif à terme consiste à renforcer l'autonomie du processus lié à la gestion des ressources humaines afin de progressivement favoriser une appropriation locale des transformations à opérer. Cet élément constitue un point central de la mission.

La mission manque toutefois d'envergure dans la mesure où elle met en œuvre une dimension de l'action européenne (RSS) aux contours encore mal définis¹⁰⁸⁹ avec un faible déploiement de personnel¹⁰⁹⁰. La réticence des Etats membres à respecter leurs promesses de contribution en matière de personnel contraste avec les annonces faites par l'UE concernant son engagement à favoriser un développement durable de la région. Fait particulièrement étonnant, la mission est opérationnelle, alors même que le concept censé guider son action n'est pas encore adopté. Les tâches de la mission sont par la suite également rendues plus complexes suite à l'adoption par la Commission en mai 2006 de son propre concept de soutien à la RSS¹⁰⁹¹. Bien que cela confirme que les activités liées à la RSS se réalisent sur l'ensemble du *continuum* de la RPC (voir *supra*), l'absence d'une définition unique, ainsi que de référents communs ne permet pas de favoriser une véritable cohérence de l'action européenne. Les accords et arrangements internes conclus afin de permettre à la Commission, ainsi qu'à la mission d'améliorer leur interopérabilité ne sont pas suffisants et résultent de la volonté de chacun de ces acteurs de préserver leur champ de compétence. En cela, la mission souffre d'un manque de division claire des tâches de RSS assumées par les deux institutions.

Or, la cohérence de l'action de l'UE sur le terrain est un élément essentiel afin de garantir l'efficacité des réformes engagées dans la région. La faible efficacité de la mission confirme d'une part le constat selon lequel l'élargissement de la PSDC à l'Afrique résulte essentiellement de la volonté de l'UE de tester ses capacités nouvelles en dehors de sa

¹⁰⁸⁸ Se référer notamment à l'article 2 de la décision du Conseil sur le mandat.

¹⁰⁸⁹ *Action commune relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC) - Orientations communes*, note du Secrétariat du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 8084/1/05 REV 1, Bruxelles, 25 avril 2005.

¹⁰⁹⁰ La mission déploie à son maximum 60 agents civils issus de 13 Etats membres de l'UE ainsi que des Etats-Unis (ceux-ci se retirent de la mission dès 2011).

¹⁰⁹¹ *Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2006) 253 final, Bruxelles, 24 mai 2006.

proximité géographique et dans une région dans laquelle elle est déjà présente. D'autre part, cela témoigne de la préférence des Etats membres pour les interventions de plus grande envergure conduites par l'ONU et qui ont un impact plus important dans la région entière.

Il convient toutefois de relativiser ce bilan en soulignant la relative jeunesse de ce concept. La conduite en 2007 d'une mission hybride de police et de RSS (EUPOL RD Congo), puis en 2008 d'une seconde mission de RSS (UE RSS Guinée-Bissau) confirme une meilleure maîtrise du concept par l'UE.

EUPOL RD Congo à la croisée du concept de police et de RSS

En juillet 2007, l'UE lance la mission EUPOL RD Congo¹⁰⁹² afin de prendre la relève d'EUPOL Kinshasa qui, du fait de son mandat limité, ne peut pas fournir un appui suffisant au processus de RSS (voir *supra* EUPOL Kinshasa). De même, face à la situation fragile au lendemain du second tour des élections nationales d'octobre 2006, une présence renforcée de l'UE apparaît essentielle afin de compléter son action dans la région.

EUPOL RD Congo constitue une mission de suivi, d'assistance et de conseil aux autorités congolaises et à la PNC pour la réforme et la restructuration du secteur de la police et de son interface avec la justice¹⁰⁹³. Elle déploie pour cela principalement des experts issus du secteur de la police et de la justice pénale mais aussi d'autres domaines, traitant les questions des droits humains, de l'égalité hommes/femmes et les droits des enfants dans les conflits armés, couvrant ainsi tous les aspects du secteur de la sécurité¹⁰⁹⁴. Cette mission travaille en étroite collaboration avec EUSEC RD Congo dans le soutien à la RSS en RDC.

¹⁰⁹² *Action commune 2007/405/PESC du 12 juin 2007 relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 151, Bruxelles, 13 juin 2007.

¹⁰⁹³ Au total, sept Etats membres de l'UE participent à la mission, déployant 41 policiers : Allemagne (1), Belgique (7), France (13), Italie (1), Portugal (14), Roumanie (3), Suède (2). L'Angola, la Turquie, la Suisse et le Canada contribuent chacun à hauteur d'un expert.

¹⁰⁹⁴ *Action commune 2008/485/PESC du 23 juin 2008 modifiant et prorogeant l'action commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 164, Bruxelles, 25 juin 2008, Article 1.

Le mandat initial de la mission vise à contribuer à la réforme de la PNC à travers un « Comité de suivi pour la réforme de la police » (CSRP) ainsi qu'à améliorer les interactions entre le domaine policier et le système de la justice pénal. Elle s'occupe également d'assurer une cohérence et une complémentarité des actions de RSS entre elles. De façon plus significative pour l'ensemble du processus de transition entamé en RDC, la mission a pour objectif de renforcer la coordination entre l'ensemble des acteurs européens présents sur le terrain et avec les partenaires internationaux (MONUC puis MONUSCO)¹⁰⁹⁵ impliqués dans la réforme de la PNC. Progressivement, son mandat s'élargit afin de contribuer au processus de paix et de stabilisation à l'Est de la RDC¹⁰⁹⁶. Le mandat de la mission est ainsi prorogé à sept reprises¹⁰⁹⁷ et inclut en particulier une assistance en matière de surveillance des frontières¹⁰⁹⁸, ainsi qu'un soutien à « *la lutte contre l'impunité en matière de droits de l'homme et de violence sexuelles* »¹⁰⁹⁹.

A l'instar de l'ensemble des missions civiles de la PSDC, le principe de l'appropriation locale des réformes est central à la mission en ce qu'il vise à favoriser progressivement l'autonomie des autorités locales dans la conduite du processus de réforme.

¹⁰⁹⁵ Aucune véritable coordination n'est cependant établie entre EUPOL RD Congo et EUSEC RD Congo et la MONUC puis la MONUSCO, mettant ainsi à mal le partenariat avec l'ONU.

¹⁰⁹⁶ *Action commune 2007/405/PESC du 12 juin 2007*, J.O. n° L 151, *op. cit.*, Article 2 « Mandat ».

¹⁰⁹⁷ *Action commune 2008/485/PESC du 23 juin 2008*, J.O. n° L 164, *op. cit.* ; *Action commune 2009/466/PESC du 15 juin 2009 modifiant et prorogeant l'action commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 151, Bruxelles, 16 juin 2009 ; *Décision 2010/329/PESC du 14 juin 2010 modifiant et prorogeant l'action commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 149, Bruxelles, 15 juin 2010 ; *Décision 2010/576/PESC du 23 septembre 2010 relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 254, Bruxelles, 29 septembre 2010 ; *Décision 2011/537/PESC du 12 septembre 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/576/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 236, Bruxelles, 13 septembre 2011 ; *Décision 2012/514/PESC du 24 septembre 2012 modifiant et prorogeant la décision 2010/576/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 257, Bruxelles, 25 septembre 2012 ; *Décision 2013/467/PESC du 23 septembre 2013 modifiant et prorogeant la décision 2010/576/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 252, Bruxelles, 24 septembre 2013.

¹⁰⁹⁸ *Action commune 2008/485/PESC du 23 juin 2008*, J.O. n° L 164, *op. cit.*

¹⁰⁹⁹ *Décision 2010/576/PESC du 23 septembre 2010*, J.O. n° L 254, *op. cit.*, Article 2 « Mandat ».

La réussite de la mission dépend donc grandement de la capacité et de la volonté des autorités locales à mettre en œuvre la réforme de la police et du système judiciaire.

La mission connaît cependant d'importants retards dans la mise en œuvre de la restructuration des forces de police du fait de l'extension du mandat en 2011 afin d'assurer la sécurité des élections législative et présidentielle prévues pour le 27 novembre – aspect de la RPC lié à la gouvernance. Dans cette optique, des activités de formation de la Police d'intervention rapide congolaise sont conduites¹¹⁰⁰. Cela permet à l'UE d'aborder l'ensemble des aspects de la RPC pendant la période transitoire de son intervention, ne se limitant pas uniquement au domaine sécuritaire. En étendant son mandat à la dimension liée à la gouvernance – surveillance des élections – l'UE participe à la mise en place des conditions nécessaires afin de poursuivre le processus de transformation de la société et d'engager les réformes sur le long terme.

EUPOL RD Congo représente, aux côtés d'EUFOR RD Congo et d'EUSEC RD Congo, le prolongement de l'engagement de l'UE en faveur de la reconstruction du pays dans son ensemble. Cette mission témoigne de la volonté de l'UE de contribuer de façon appropriée au processus de transition entamé en 2002 par la RDC grâce à l'éventail des instruments civils de sa PSDC. D'un point de vue strictement lié à l'opportunité politique de la mission, celle-ci permet à l'UE de médiatiser le concept de RSS spécifique à la PSDC, ainsi que de se l'approprier tout en le faisant évoluer (voir *supra*). Ainsi, bien qu'EUPOL RD Congo soit essentiellement axée sur la restructuration du secteur de la police et de son interface avec la justice, son apport plus général au concept de la RSS est fondamental.

Toutefois, malgré ces avancées, deux écueils majeurs freinent les réalisations de la mission : une faible appropriation de la maîtrise du processus de réforme par les autorités locales ; une coordination difficile et insuffisante avec les acteurs impliqués, notamment les Etats africains et la Commission européenne. En effet, bien que la mission appelle dès ses débuts à intensifier la coordination entre le Conseil et la Commission, dans la pratique ces liens ne permettent pas de véritable avancée. L'interopérabilité sur le terrain est insuffisante et ne permet pas de favoriser de véritable cohérence entre leurs activités respectives. Conformément à ce qui observé dans d'autres missions civiles (voir *supra* EUPOL Proxima, EUJUST Themis et EUPOL Kinshasa), le RSUE assume le rôle d'intermédiaire afin de coordonner les actions entreprises par la Commission sur le long terme avec les activités

¹¹⁰⁰ *Décision 2011/537/PESC du 12 septembre 2011, J.O. n° L 236, op. cit., Article 1.*

lancées par le Chef de la mission civile. Or, une meilleure coordination aurait indéniablement permis une complémentarité accrue des actions conduites, ainsi qu'un suivi plus régulier des réformes depuis la phase transitoire jusqu'à la phase de développement de la RPC¹¹⁰¹.

UE RSS Guinée-Bissau : le concept de la RSS enfin maîtrisé ?

Dans la continuité de son implication en Afrique subsaharienne et forte de sa première expérience dans la RSS, l'UE lance en février 2008 une mission de conseil et d'assistance en Guinée-Bissau visant à soutenir les autorités locales dans leur projet de RSS (UE RSS Guinée-Bissau)¹¹⁰². Cette mission fait partie de l'engagement formel de l'UE depuis 2005 à promouvoir la paix et de la stabilité en Afrique (Partenariat stratégique UE-Afrique¹¹⁰³) et s'inscrit dans le prolongement direct du principe de l'appropriation locale des réformes. Elle est déployée au lendemain du Sommet UE-Afrique de Lisbonne des 8 et 9 décembre 2007¹¹⁰⁴, marquant ainsi clairement la volonté de l'UE d'inscrire sa mission et plus spécifiquement la PSDC dans le cadre d'une approche globale de la situation dans la région. Prévues initialement pour une durée de douze mois, la mission est reconduite à plusieurs reprises sur un rythme semestriel¹¹⁰⁵ avant de prendre fin le 30 septembre 2010¹¹⁰⁶.

¹¹⁰¹ Cela est apparent avec la conduite avant le début de la mission de deux missions d'évaluation conjointes du Conseil et de la Commission en RDC. Voir *Action commune 2007/405/PESC du 12 juin 2007*, J.O. n° L 151, *op. cit.*, considérant 6.

¹¹⁰² *Action commune 2008/112/PESC du 12 février 2008 relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 40, Bruxelles, 14 février 2008. Les autorités locales ont présenté en novembre 2006 une stratégie nationale de sécurité soulignant ainsi leur engagement dans la mise en œuvre de la RSS, ainsi qu'en septembre 2007 un plan d'action pour la restructuration et la modernisation des secteurs de la sécurité et de la défense, accompagné du cadre institutionnel pour sa mise en œuvre.

¹¹⁰³ *L'UE et l'Afrique : un partenariat stratégique*, Doc. n° 15702/1/05 REV 1, *op. cit.*

¹¹⁰⁴ *Déclaration de Lisbonne - Sommet UE-Afrique Lisbonne, 8-9 décembre 2007*, Conseil de l'UE, Doc. n° 16343/07 (Presse 290), Bruxelles, 9 décembre 2007. Voir également le document conjoint établi par la Commission et le Conseil sur la stratégie à adopter : *Document commun de la Commission et du Secrétariat du Conseil Au-delà de Lisbonne : Assurer le bon fonctionnement du partenariat stratégique UE-Afrique*, Commission européenne et Secrétariat du Conseil, Doc. n° SEC (2007) 856 & COM (2007) 357 final, Bruxelles, 27 juin 2007.

¹¹⁰⁵ *Action commune 2009/405/PESC du 18 mai 2009 modifiant l'action commune 2008/112/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 128, Bruxelles, 27 mai 2009 ; *Action commune 2009/841/PESC du 17 novembre 2009 modifiant et prolongeant l'action commune 2008/112/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 303, Bruxelles, 18 novembre 2009 ; *Décision*

Cette mission fait suite à la conduite de deux missions d'information (mai et octobre 2007) pilotées conjointement par le Secrétariat général du Conseil et par la Commission européenne en partenariat avec les autorités bissau-guinéennes. L'objectif consiste à élaborer une approche d'ensemble de soutien à la stratégie nationale de la RSS telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale de la Guinée-Bissau le 23 janvier 2008¹¹⁰⁷. La mission vise à créer un environnement propice à l'opérationnalisation par les autorités bissau-guinéennes de leur stratégie, en appuyant notamment l'élaboration de plans d'action pour la restructuration des secteurs de la sécurité¹¹⁰⁸.

Cette mission est par ailleurs censée interagir de façon cohérente et complémentaire avec le FED, la Commission européenne et les acteurs internationaux présents. L'objectif consiste à faciliter l'engagement ultérieur de bailleurs de fonds pour des projets mis en place localement¹¹⁰⁹. Cela vise aussi à assurer une continuité de l'action européenne entre la phase transitoire de la RPC dans laquelle cette mission intervient et les activités de développement s'inscrivant sur le plus long terme et relevant des compétences de la Commission européenne.

Plus spécifiquement, les activités de la mission consistent à appuyer l'élaboration d'un ensemble de normes et de lignes directrices administratives visant la restructuration des forces armées, l'établissement de nouveaux corps de police (garde nationale et police chargée du maintien de l'ordre) ainsi que la réforme du domaine pénal. Un ensemble de lois est ainsi adopté en mai 2010 par l'Assemblée nationale de la Guinée-Bissau, offrant un cadre juridique propice à la mise en œuvre ultérieure de la stratégie nationale de RSS.

Le large éventail des activités couvertes par la mission en soutien aux autorités locales, rend compte de la volonté de l'UE de prendre en considération l'ensemble des dimensions de la RPC lors de son intervention. Cela traduit désormais une tendance commune à toutes les missions civiles conduites par l'UE, visant à couvrir l'ensemble des activités de reconstruction nécessaires afin d'aboutir à un processus accompli de transformation de la société.

2010/298/PESC du 25 mai 2010 modifiant et prolongeant l'action commune 2008/112/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU), Conseil de l'UE, J.O. n° L 127, Bruxelles, 26 mai 2010.

¹¹⁰⁶ Participent à cette mission quatre Etats membres de l'UE : France, Portugal, Italie, Espagne.

¹¹⁰⁷ *Action commune 2008/112/PESC du 12 février 2008, J.O. n° L 40, op. cit., considérant 4.*

¹¹⁰⁸ *Ibid.*, Article 2 « Mandat ».

¹¹⁰⁹ *Ibid.*

Les accomplissements de cette mission sont cependant entachés par des violations graves et répétées de l'ordre constitutionnel dès avril 2010, dont la détention illégale de responsables civils et militaires. L'instabilité politique qui en résulte rend impossible pour l'UE de poursuivre, notamment au titre de la PSDC, son engagement dans la région. Tant que les autorités bissau-guinéennes n'ont pas rétabli le respect des principes de l'Etat de droit¹¹¹⁰, condition *sine qua non* pour la poursuite de la RSS, aucune action communautaire ou activité relevant de la PSDC ne peut être poursuivie.

La tournure prise par les événements est la preuve qu'une crise n'est jamais réellement résolue et que dans un contexte fragile, la stabilité est toute relative et dépendante de facteurs tant endogènes qu'exogènes, susceptibles de remettre en cause tous les efforts accomplis pour la résolution de la crise. Le rôle d'une mission civile de la PSDC est précisément celui d'intervenir : soit dans la période qui suit immédiatement le conflit afin de rétablir et maintenir l'ordre afin de permettre aux acteurs concernés de fournir une aide d'urgence ; soit après cette période, afin de préparer les réformes qui vont permettre une réhabilitation de la société et du système étatique dans son ensemble sur le long terme.

Plusieurs autres insuffisances de la mission mettent à mal la conduite des activités de RPC et freinent l'ensemble des réformes entreprises. La mission rencontre dès les débuts des problèmes liés au nombre insuffisant de conseillers et d'experts pouvant être déployés pour la mission (21 experts). Cela est notamment dû au fait que, d'une part l'UE est déployée sur plusieurs théâtres d'opérations, requérant le déploiement simultané d'un nombre conséquent d'experts. D'autre part, cela résulte de la réticence des Etats membres à respecter les promesses de contribution en matière de personnel en raison de la présence dans la région d'acteurs ayant la capacité de conduire des missions d'une plus grande envergure et donc plus efficaces en terme de réformes.

Bien que l'identification de ces insuffisances conduise progressivement les Etats membres à augmenter leur réserve de personnel civil disponible, la qualité des formations dispensées aux échelons nationaux continue à demeurer insuffisante¹¹¹¹. De même, la mission aurait également pu bénéficier d'une phase de planification plus longue, ce qui lui aurait

¹¹¹⁰ *The EU SSR Guinea-Bissau mission completes its mandate*, Conseil de l'UE, Doc. 12740/10 (Presse 223), Bruxelles, 2 août 2010, p. 1.

¹¹¹¹ Damien HELLY, « 22. EU SSR Guinea-Bissau. The EU mission in support of Security Sector Reform in Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau) » in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, op. cit., pp. 376-377.

notamment permis de définir plus précisément sa stratégie de long terme¹¹¹². La mission souffre enfin d'une difficile coordination avec les autres acteurs présents sur le terrain, notamment l'ONU¹¹¹³. Ces traits constituent malheureusement des insuffisances régulièrement observées dans le cadre des missions de la PSDC.

Toutefois et bien que cette mission ne traduise pas l'ambition de l'UE pour sa PSDC, l'UE parvient à s'appropriier le concept de la RSS tel que conceptualisé en 2005 en le confrontant à la réalité du terrain. Le vote par l'Assemblée de Guinée-Bissau en mai 2010 de normes législatives en vue de mettre en œuvre la RSS constitue un succès indéniable de la mission. Ainsi, bien que la phase de mise en œuvre ultérieure de la RSS soit entravée, la mission constitue un succès du point de vue de l'accomplissement de son objectif de court terme.

Une mission de soutien logistique à la MUAS II

Il convient enfin de mentionner l'action de soutien de l'UE à la mission conduite par l'Union Africaine (UA) dans la région soudanaise du Darfour (MUAS II)¹¹¹⁴. Approuvé le 23 juin 2005 par le Conseil, ce concept revêt une dimension civilo-militaire¹¹¹⁵ et s'inscrit dans le respect du principe de la maîtrise de son destin par l'Afrique tel qu'énoncé dans les lignes directrices du plan d'action spécifique à la région de novembre 2004 (voir *supra*). Elle se fonde en particulier sur deux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU¹¹¹⁶, qui appellent les Etats européens à appuyer les efforts de l'UA, notamment à travers la fourniture d'équipement et de matériel, ainsi qu'une assistance financière et logistique.

¹¹¹² André MONTEIRO et Miguel MORGADO, « Last Chance for Security Sector Reform in Guinea-Bissau », *IPRIS Viewpoints*, Viewpoint 1, Avril 2009, p. 3. Disponible au www.ipris.org.

¹¹¹³ Damien HELLY, « 22. EU SSR Guinea-Bissau. The EU mission in support of Security Sector Reform in Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau) » in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, op. cit., p. 375.

¹¹¹⁴ *Action commune 2005/557/PESC du 18 juillet 2005 concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 188, Bruxelles, 20 juillet 2005.

¹¹¹⁵ Cela implique que l'UE contribue à soutenir aussi bien la composante militaire que civile de la MUAS II.

¹¹¹⁶ *Résolution 1564*, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1564 (2004), New York, 18 septembre 2004, point 3 ; *Résolution 1574*, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1574 (2004), New York, 19 novembre 2004, point 14.

Cette mission, dénommée « action de soutien MUAS UE » (18 juillet 2005 – 31 décembre 2007)¹¹¹⁷ met en œuvre des actions « *de soutien de nature politique, militaire, policière et d'autres actions de soutien à caractère civil* »¹¹¹⁸. Dans le cadre de l'appui à la composante civile de police (CIVPOL) de la MUAS II, l'UE soutient la chaîne de commandement, la formation du personnel de police et le développement d'une unité de police au sein du secrétariat de l'UA¹¹¹⁹. Cette mission s'inscrit donc dans le contexte d'une intervention multilatérale, conformément à ce qui est prévu dans la SES. Il s'agit pour l'UE de coordonner son action avec d'autres donateurs institutionnels, dont l'ONU, afin d'apporter son soutien sur le plan civil et militaire. Elle prend fin avec la mise en place le 31 juillet 2007 d'une mission hybride des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD)¹¹²⁰

Forte de son engagement en faveur du maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'UE acquiert graduellement le statut d'acteur sécuritaire régional d'envergure mondiale. L'élargissement de la typologie des activités civiles, mais également de la zone géographique de ses interventions, confirme ce constat. Dans le contexte africain et bien que ces missions soient de faible envergure, l'UE en retire indéniablement des avantages en termes de visibilité. La dimension civile de la PSDC assume ainsi progressivement un rôle essentiel dans la contribution de l'UE à la gestion des crises en constituant l'élément le plus visible de son action extérieure.

§2 : La PSDC en quête d'une légitimité opérationnelle

L'UE poursuit sur sa lancée en élargissant encore une fois sa zone géographique d'action, ainsi qu'en opérationnalisant son concept pour les missions de surveillance de la

¹¹¹⁷ La mission déploie un effectif de 30 officiers de police, 15 experts militaires et 2 militaires observateurs. Quinze Etats membres participent à cette mission : Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède, Royaume-Uni. Voir notamment *EU support to the African Union Mission in Darfur - AMIS*, Secrétariat Général du Conseil, EU Council Secretariat Factsheet - AMIS II/08, Bruxelles, Janvier 2008, disponible au <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080109-Factsheet8-AMISII.pdf> (consulté le 5 janvier 2014).

¹¹¹⁸ *Action commune 2005/557/PESC du 18 juillet 2005* J.O. n° L 188, *op. cit.*, article 5 § 1.

¹¹¹⁹ *Darfur - Consolidated EU package in support of AMIS II*, Secrétariat du Conseil de l'UE, EU Council Secretariat Factsheet - AMIS II/03, Bruxelles, Mars 2006, disponible au http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201007/20100713_factsheet20063_en.pdf (consulté le 5 janvier 2014).

¹¹²⁰ *Résolution 1769*, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1769 (2007), New York, 31 juillet 2007.

PSDC. Elle lance en l'espace de quatre mois (de septembre 2005 à décembre 2005) quatre missions civiles dans trois régions différentes du globe (Asie, Proche-Orient, Europe orientale), confirmant ainsi son rôle d'acteur sécuritaire d'envergure mondiale.

Présente par ailleurs au Proche et Moyen-Orient grâce à des initiatives et programmes de coopération au développement et d'aide humanitaire, elle y intensifie sa présence en lançant une mission de formation de la police (EUPOL COPPS), ainsi qu'une mission d'assistance aux frontières (EUBAM Rafah). Elle conduit également à la frontière moldave et ukrainienne une mission hybride Conseil/Commission (EUBAM Moldavie) et lance sa première mission en Asie (EUPOL Afghanistan) dans un environnement sécuritaire à haut risque.

Elle opérationnalise dans cette même région dès septembre 2005 son concept pour les missions de surveillance¹¹²¹ (MSA Aceh), puis en septembre 2008 en Géorgie (MSUE Géorgie). Ces missions, essentiellement de faible envergure, traduisent la volonté de l'UE d'acquiescer de la visibilité sur la scène internationale, plus qu'elles ne contribuent à véritablement imposer la PSDC comme la voie privilégiée de la RPC.

EULEX Kosovo constitue la plus grande mission civile jamais conduite par l'UE dans le cadre de la PSDC. Dotée d'un mandat ambitieux, elle traduit l'espérance de voir l'UE s'imposer en tant qu'acteur majeur de la sécurité à égalité avec l'ONU. De même, l'opérationnalisation dès 2011 du concept de l'approche globale des crises par l'UE permet de mettre fin au désert opérationnel consécutif à la crise économique de 2009 et aux restrictions budgétaires qui l'accompagnent.

Dans ce contexte, le lancement de cinq missions civiles d'une typologie nouvelle dans la région du Sahel, ainsi que dans la Corne de l'Afrique, ancre définitivement la PSDC comme un élément central de l'action extérieure de l'UE. Les missions civiles y sont tout particulièrement identifiées comme détenant un rôle de « liaison » avec les opérations militaires de l'UE, ainsi qu'avec les programmes de coopération au développement et d'aide humanitaire gérés par la Commission européenne.

¹¹²¹ *Concept pour les missions de surveillance de l'UE*, Doc. n° 14536/03, *op. cit.*.

A. Un double élargissement géographique et fonctionnel de la PSDC

1. Une PSDC affaiblie ?

Forte des avancées du processus de développement capacitaire civil, ainsi que des premiers élargissements géographiques et fonctionnels de sa PSDC, l'UE poursuit ses progrès en élargissant une seconde fois le champ géographique de son action civile. Après avoir lancé une mission de renforcement de l'Etat de droit en Iraq, elle poursuit son engagement au Moyen-Orient en lançant deux missions de police, l'une relativement modeste dans les territoires palestiniens (EUPOL COPPS), l'autre d'une plus grande envergure en Afghanistan (EUPOL Afghanistan).

Aux côtés de ces deux missions, l'UE déploie une mission d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah dans la partie sud de la Bande de Gaza (EUBAM Rafah). Il s'agit de la première mission de soutien aux activités de surveillance des frontières. Une seconde mission d'assistance aux frontières est conduite en Moldavie (EUBAM Moldavie).

EUPOL COPPS : la PSDC confrontée au conflit israélo-palestinien

L'année 2005 s'achève avec l'établissement d'une mission de police à Ramallah, dans les territoires palestiniens (EUPOL COPPS), combinant une double action dans le domaine de la police et de l'Etat de droit¹¹²². Cette mission vise à appuyer les efforts engagés par l'UE pour le développement des institutions d'un futur Etat palestinien, en contribuant à « *la mise en place de dispositifs de police durables et efficaces sous gestion palestinienne* »¹¹²³. Dans la poursuite de cet objectif, la mission assiste et conseille la Police

¹¹²² *Action commune 2005/797/PESC du 14 novembre 2005*, J.O. n° L 300, *op. cit.*.

¹¹²³ *Ibid.*, article 2 « Enoncé de la mission ». Cette mission s'appuie sur le Bureau de coordination de l'UE pour le soutien de la police palestinienne (EU COPPS) lequel a été mis en place au sein du bureau du RSUE responsable pour le processus de paix au Moyen-Orient.

civile palestinienne (PCP) dans le cadre de la mise en œuvre du programme de réorganisation de la police¹¹²⁴, ainsi que sur les aspects policiers de la justice pénale.

Dotée d'un mandat initial de trois ans, EUPOL COPPS¹¹²⁵ est régulièrement prolongée jusqu'au 30 juin 2015¹¹²⁶ de sorte à prendre en compte dans son mandat les évolutions en matière sécuritaire¹¹²⁷. Son mandat s'élargit une première fois en septembre 2008 pour inclure une action renforcée dans tout le secteur de la justice pénale¹¹²⁸, puis une seconde fois en 2010 afin de mettre l'accent sur les activités liées au renforcement de l'Etat de droit¹¹²⁹. EUPOL COPPS adopte ainsi graduellement une approche globale de la situation sécuritaire dans la région, en traitant aussi bien les aspects sécuritaires liés à la RPC que ceux liés au domaine de la justice. En procédant de façon progressive, l'UE met en exergue le lien inextricable qui se construit entre ces deux aspects de la RPC au fur et à mesure que la mission acquiert plus de poids dans les réformes.

La mission est composée de juges, d'experts du systèmes pénitentiaire, de spécialistes de droits de l'homme, ainsi que d'autres personnels civils détachés par dix-sept Etats membres¹¹³⁰, plus la Norvège et le Canada. La priorité de la mission consiste à soutenir le travail de la PCP – composée de près de 8000 officiers de police – dans la bande de Gaza

¹¹²⁴ Plus généralement, la mission apporte un appui aux forces de l'ordre en général afin d'accroître la sûreté et la sécurité de la population locale.

¹¹²⁵ 17 Etats membres participent à cette mission : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, République Tchèque, Royaume-Uni, Suède.

¹¹²⁶ *Action commune 2008/958/PESC du 16 décembre 2008 modifiant l'action commune 2005/797/PESC concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 338, Bruxelles, 17 décembre 2008 ; *Décision 2010/784/PESC du 17 décembre 2010 concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 335, Bruxelles, 18 décembre 2010 ; *Décision 2011/858/PESC du 19 décembre 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/784/PESC concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 338, Bruxelles, 21 décembre 2011 ; *Décision 2012/324/PESC du 25 juin 2012 modifiant et prorogeant la décision 2010/784/PESC concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 165, Bruxelles, 26 juin 2012 ; *Décision 2013/354/PESC du 3 juillet 2013 concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 185, Bruxelles, 4 juillet 2013 ; *Décision 2014/447/PESC du 9 juillet 2014 modifiant la décision 2013/354/PESC concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 201, Bruxelles, 10 juillet 2014.

¹¹²⁷ L'occupation de la bande de Gaza par le Hamas en juin 2007 limite géographiquement les activités de la mission.

¹¹²⁸ *Action commune 2008/958/PESC du 16 décembre 2008*, J.O. n° L 338, *op. cit.*

¹¹²⁹ *Décision 2010/784/PESC du 17 décembre 2010*, J.O. n° L 335, *op. cit.*

¹¹³⁰ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, Espagne, France, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Irlande, Portugal, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni, République Tchèque.

ainsi qu'en Cisjordanie¹¹³¹. Pour y parvenir, EUPOL COPPS conduit des activités de conseil auprès de hauts fonctionnaires situés dans l'administration centrale, ainsi que des activités de formation et d'entraînement dans le cadre plus large lié à l'Etat de droit. Avec l'élargissement du mandat au secteur de la justice pénale en 2008, les activités deviennent plus spécialisées et concernent notamment la justice criminelle, le système pénitentiaire avec un accent mis sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption¹¹³².

S'il est indéniable que la mission augure un futur prometteur, notamment concernant la sûreté de la population locale, ses accomplissements opérationnels doivent nécessairement s'inscrire sur le plus long terme. A ce titre, l'action d'EUPOL COPPS s'inscrit dans le contexte plus large de la participation de l'UE au processus de paix au Moyen-Orient, ce qui implique le lancement de programmes d'aide humanitaire ainsi que des initiatives de développement durable¹¹³³. Dès lors, EUPOL COPPS revêt également un caractère éminemment politique, ce qui influence grandement son déroulement.

A titre d'exemple, l'élection du Hamas lors des élections législatives de janvier 2006, soit quelques mois à peine après l'établissement de la mission, bouleverse la donne politique dans la région et plus spécifiquement la mission elle-même. La présence de ce parti au pouvoir constitue en effet un facteur limitant du soutien de l'UE à la police palestinienne. Le Hamas fait l'objet d'un boycott général de la part de la communauté internationale, du fait notamment de son refus d'accepter les conditions du Quartet diplomatique¹¹³⁴. Il devient dès lors particulièrement délicat pour l'UE de traiter avec ce parti au pouvoir¹¹³⁵. Cela pose également un sérieux problème concernant le principe de l'appropriation locale des réformes que l'UE favorise dans l'ensemble de ses missions. Comment l'UE peut-elle envisager de poursuivre ses activités de réforme de la police, si elle ne considère pas les autorités locales élues comme légitimes afin de poursuivre le processus de transformation entamé ?

¹¹³¹ *Action commune 2005/797/PESC du 14 novembre 2005*, J.O. n° L 300, *op. cit.*, article 2.

¹¹³² Propos de Kenneth DEANE, directeur de la planification civile et de la capacité de conduite (SEAE), recueillis lors d'un échange de vues sur les missions civiles de l'UE, à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 3 décembre 2014*, SEDE(2014)1203_1, *op. cit.* Kenneth DEANE est également Chef de la mission EUPOL COPPS de juillet 2012 à juillet 2014.

¹¹³³ Le respect des frontières tracées en 1967 est un prérequis pour l'éligibilité au programme « Horizon 2020 ».

¹¹³⁴ Il s'agit d'un groupe d'Etats (Etats-Unis, Russie) et d'organisations (UE, ONU) impliqués dans le processus de médiation pour la paix israélo-palestinienne. L'analyse détaillée de la situation en Palestine pendant cette période ne peut faire l'objet de développements étendus dans la mesure où cela dépasse le cadre de ce travail de recherche.

¹¹³⁵ L'UE procède ainsi au retrait des fonds alloués à la mission mais demeure présente sur le terrain.

Cela permet de rappeler que l'UE est soumise à des considérations d'ordre politiques et, partant, que les missions conduites sous son commandement dépendent grandement de ses relations avec le pays hôte. Le succès des activités conduites sur le terrain ne dépend pas uniquement des activités engagées dans le cadre de la mission elle-même, mais est également en partie fonction du contexte politique. Une intervention d'un acteur extérieur ne peut être considérée comme légitime que si l'Etat hôte accepte sa présence sur son territoire et de traiter avec lui.

EUPOL Afghanistan : une mission à haut risque dans un environnement surchargé

La conduite d'une mission civile de la PSDC en Afghanistan répond à une double volonté de l'UE : exprimer son soutien aux Etats-Unis lesquels sont présents dans la région depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001¹¹³⁶ ; montrer qu'elle peut constituer sinon une alternative crédible, une valeur ajoutée incontestable à l'action de l'OTAN. L'apport essentiel de cette mission est ainsi à analyser directement avec l'opportunité politique de la présence de l'UE dans la région.

Suite à une courte phase de planification de 15 jours, la phase opérationnelle de la mission de police en Afghanistan (EUPOL Afghanistan) débute le 15 juin 2007¹¹³⁷. La conduite d'une mission exploratoire préalable (27 novembre 2006 – 14 décembre 2006) permet au Conseil de valider un concept de gestion des crises pour une mission de police avec un mandat non-exécutif, disposant également de responsabilités dans le domaine du maintien de l'ordre et de l'Etat de droit. Prévue pour une durée initiale de 3 ans, la mission est reconduite à trois reprises¹¹³⁸ avec une date de fin prévisionnelle fixée au 31 décembre 2016.

¹¹³⁶ Il s'agit de l'opération militaire « *Enduring Freedom* » à laquelle participent d'ailleurs plusieurs Etats membres de l'UE.

¹¹³⁷ *Action commune 2007/369/PESC du 30 mai 2007 relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 139, Bruxelles, 31 mai 2007. Le déploiement de cette mission fait suite à une lettre d'invitation du gouvernement afghan en date du 16 mai 2007. La phase de planification de la mission dure du 31 mai au 15 juin 2007, date de début de la phase opérationnelle.

¹¹³⁸ *Décision 2010/279/PESC du 18 mai 2010 relative à la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 123, Bruxelles, 19 mai 2010 ; *Décision 2013/240/PESC du 27 mai 2013 modifiant la décision 2010/279/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 141, Bruxelles, 28 mai 2013 ; *Décision 2014/922/PESC du 17 décembre 2014 modifiant et prorogeant la décision 2010/279/PESC relative à la*

L'environnement sécuritaire est déjà marqué par la présence d'une multitude d'acteurs internationaux et étatiques, chacun d'eux poursuivant des objectifs très différents, ne s'occupant que peu de la coordination de leurs actions respectives¹¹³⁹. La situation sécuritaire est à haut risque et ce malgré la présence militaire des Etats-Unis et de l'OTAN. Les experts européens évoluent ainsi dans un environnement particulièrement détérioré et sont exposés à des menaces quotidiennes.

EUPOL Afghanistan traite dans le cadre de cette mission aussi bien les aspects sécuritaires de la RPC que ceux liés à la justice. Elle a pour objectif de contribuer à la mise en place, sous gestion des autorités afghanes, de dispositifs de police durables et efficaces dans le domaine du maintien de l'ordre¹¹⁴⁰ de sorte à leur permettre d'assurer une interaction avec le système judiciaire pénal au sens large¹¹⁴¹. Les activités engagées dans le cadre de ces deux dimensions visent à aborder les préoccupations sécuritaires et plus particulièrement à favoriser un sentiment de sûreté auprès de la population locale. En cela, l'UE traite des trois aspects – sécuritaire, lié à la gouvernance et à la justice – de la RPC.

La mission accomplit ces objectifs à travers des activités de suivi, d'encadrement, de conseil et de formation essentiellement auprès des Ministères de l'intérieur et de la justice¹¹⁴². Afin de pouvoir dispenser des cours, la mission procède à la mise en place d'une « Académie de police ». Elle y entreprend des séminaires axés sur la lutte contre la corruption, sur la promotion de dispositifs favorisant l'égalité des sexes, ainsi que sur le respect des droits de l'homme au sein des forces de police. La mission assure par ailleurs un soutien au processus de création d'un service de police national professionnel et efficace,

Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Conseil de l'UE, J.O. n° L 363, Bruxelles, 18 décembre 2014.

¹¹³⁹ Les Etats-Unis sont présents en Afghanistan depuis 2001 à travers notamment l'opération militaire « *Enduring Freedom* » sous leur commandement, à laquelle participent d'ailleurs plusieurs Etats membres de l'UE. En parallèle et en coordination avec celle-ci, une Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) y est déployée par l'OTAN. Une Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) est également déployée dès 2002 afin d'apporter une aide au développement (voir notamment *Résolution 1401*, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1401, New York, 28 mars 2002). Par ailleurs, suite à une initiative des Nations Unies en 2002, plusieurs Etats membres ont entrepris des projets afin d'intervenir dans différents aspects de la RSS. L'Allemagne est l'Etat le plus actif avec le déploiement du « *German police project office* » chargé d'assurer la coordination entre les acteurs internationaux en vue de la reconstruction de la force de police afghane (début du projet le 3 avril 2002).

¹¹⁴⁰ Notamment concernant la police civile afghane et la police afghane chargée de la lutte contre la criminalité.

¹¹⁴¹ *Action commune 2007/369/PESC du 30 mai 2007*, J.O. n° L 139, *op. cit.*, Article 3 « Objectifs ».

¹¹⁴² Cela passe notamment par l'amélioration des procédures de coopération entre la police et les procureurs dans le cadre des enquêtes criminelles, le renforcement des capacités nécessaires pour conduire ces enquêtes ainsi que le développement institutionnel du ministère de l'intérieur.

s'inscrivant dans le strict respect des principes de l'Etat de droit et des droits de l'homme¹¹⁴³ dans le prolongement des meilleures pratiques européennes. A ce titre, elle vise à transférer dès que possible aux autorités locales la responsabilité d'assurer l'ordre public, conformément au principe d'appropriation locale des réformes que l'UE favorise dans toutes ses missions.

EUPOL Afghanistan est cependant confrontée à plusieurs défis, dont la réticence des Etats membres à fournir du personnel qualifié. Dès la phase de planification, des problèmes concernant le recrutement et la compétence du personnel civil sont identifiés¹¹⁴⁴ et ce, malgré les importants efforts accomplis par les processus capacitaires civils successifs (OGC 2008 puis OGC 2010) afin de disposer d'un nombre plus conséquent et mieux formé de personnel déployable. Ce retard souligne d'ailleurs la nécessité d'accélérer les avancées concernant en particulier la phase d'opérationnalisation de l'outil de gestion des capacités civiles (« *Goalkeeper* », voir *supra*).

Ensuite, la surreprésentation d'acteurs internationaux et étatiques sur le terrain, sape les efforts entrepris par la mission qui ne constitue plus qu'un acteur parmi d'autres et ne permet pas de créer des synergies viables. A titre d'exemple, l'absence d'un accord avec l'OTAN permettant d'assurer la sécurité du personnel d'EUPOL Afghanistan et l'impossibilité d'échanger des informations classifiées – du fait de l'appartenance de certains Etats à l'une des deux organisations seulement – met sérieusement à mal la création de synergies¹¹⁴⁵. Or, une coordination avec l'opération de formation de l'armée afghane de l'OTAN déployée en 2009¹¹⁴⁶ aurait permis d'optimiser l'action d'EUPOL Afghanistan. Bien que la coordination civilo-militaire soit une tâche particulièrement ardue à réaliser – d'autant plus lorsqu'il s'agit de deux acteurs distincts – la participation concomitante de plusieurs Etats membres aux deux interventions aurait facilité cet exercice de coordination.

EUPOL Afghanistan aurait également bénéficié d'une meilleure coordination avec les nombreux projets bilatéraux conduits simultanément par certains Etats européens, en matière de réforme de la police. Ces projets et programmes sont initiés conformément à ce

¹¹⁴³ *Action commune 2007/369/PESC du 30 mai 2007*, J.O. n° L 139, *op. cit.* La mission concentre ses activités sur l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, le renforcement des aspects liés à l'égalité des sexes au sein de la police, le soutien à la mise en place d'infrastructures de formation, le soutien de la mise en œuvre de la stratégie nationale de police.

¹¹⁴⁴ Pour plus d'informations, voir : Luis PERAL, « EUPOL Afghanistan. The EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) » in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, *op. cit.*, pp. 331-332.

¹¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 333.

¹¹⁴⁶ *NATO Training Mission-Afghanistan*.

que prévoit une initiative de l'ONU de 2002¹¹⁴⁷. L'existence de tels projets nationaux constitue un obstacle de taille à la formulation d'une approche commune au sein de l'UE. Celle-ci perd en effet en légitimité et crédibilité dès lors que chaque Etat défend sa propre idée des progrès à accomplir en fonction notamment de ses intérêts stratégiques dans la région.

En effet, forts de leur présence sur le terrain depuis 2002, ces Etats préfèrent poursuivre leurs efforts en faveur de la réforme de la police à travers des moyens déjà éprouvés. Seule l'Allemagne, qui y détient le contingent national le plus important¹¹⁴⁸, procède à l'intégration de son projet au sein d'EUPOL Afghanistan. Le fait que le lancement d'EUPOL Afghanistan est décidé pendant que l'Allemagne détient la Présidence de l'UE (premier semestre 2007) n'est ainsi pas fortuit.

Plus généralement cependant, la difficulté des Etats membres à s'accorder sur la conduite d'une mission européenne demeure problématique et traduit un manque de volonté politique à s'engager en Afghanistan. Que ce soit parce qu'ils y déploient déjà des activités similaires de réforme de la police ou pour d'autres raisons, le résultat demeure sans appel : l'UE ne parvient pas à s'exprimer d'une seule voix. La conduite simultanée de ces projets, ainsi que la faible envergure donnée à EUPOL Afghanistan, sont de nature à freiner l'opérationnalisation de la PSDC et participent à décrédibiliser l'UE en tant qu'acteur sécuritaire majeur.

En définitive, l'absence de consensus au sein de l'UE au regard de l'approche à adopter, combinée à la conduite d'initiatives et de projets nationaux, ainsi qu'aux difficultés de recrutement et de compétence du personnel civil, constituent autant de freins au déroulement optimal de la mission. L'UE donne l'impression d'avancer à reculons, développant d'une part des concepts et procédures de gestion des crises à travers ses processus capacitaires civils successifs (OGC 2008 puis OGC 2010), les confrontant d'autre part à la multitude d'intérêts concurrents existant encore au sein de l'UE. Cela résulte en une récurrence de ces problèmes également identifiés dans d'autres missions, que l'UE tente de

¹¹⁴⁷ Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, *op. cit.*, p. 335.

¹¹⁴⁸ Pour de plus amples informations concernant les interactions entre EUPOL et les projets étatiques ainsi que le rôle de ces derniers dans le cadre des relations entre EUPOL et les autres acteurs internationaux présents, se référer à l'article de Luis PERAL, « EUPOL Afghanistan. The EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) » *in ibid.*, pp. 333-334. Il convient de noter que le projet allemand est rapidement intégré au sein d'EUPOL Afghanistan.

« compenser » en multipliant ses interventions, ainsi qu'en élargissant le champ d'action géographique et fonctionnel.

EUBAM Rafah : une mission symbolique d'assistance aux frontières

Parallèlement au déploiement d'EUPOL COPPS, l'UE lance le 25 novembre 2005 une mission d'assistance à la frontière du point de passage Rafah (EUBAM Rafah)¹¹⁴⁹. La mission a pour mandat d'assurer une présence neutre sur le terrain, afin notamment de contribuer à l'ouverture du point de passage entre la bande de Gaza et l'Égypte et d'aider à établir la confiance entre l'Autorité palestinienne et le gouvernement israélien. EUBAM Rafah intervient en soutien des efforts déployés par l'UE pour le développement des futures institutions des autorités palestiniennes, en fournissant une véritable valeur ajoutée en matière de gestion des frontières et des opérations douanières¹¹⁵⁰, grâce notamment à son expérience.

Prolongée à plusieurs reprises jusqu'au 30 juin 2015¹¹⁵¹, la mission suspend ses activités suite à la prise de contrôle de la bande de Gaza par le Hamas le 13 juin 2007. La

¹¹⁴⁹ *Action commune 2005/889/PESC du 12 décembre 2005 établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 327, Bruxelles, 14 décembre 2005. Cette mission est consécutive à la signature le 15 novembre 2005 entre l'Autorité palestinienne et le gouvernement israélien d'un « Accord sur la circulation et l'accès » (« *Agreement on Movement and Access* »), lequel appelle l'UE à intervenir « *en tant que tierce partie dans le fonctionnement des points de passage concernés* » (considérant 8 de l'Action commune). Cet accord a pour objectif de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire dans la bande de Gaza. Conformément à l'accord, ce point de passage passe sous le contrôle conjoint des deux parties à l'accord ainsi que de l'UE. L'Autorité palestinienne et le gouvernement israélien ont respectivement invité l'UE, par lettres du 20 et 23 novembre 2005, à établir une mission PSDC. Celle-ci débute sa phase opérationnelle le 25 novembre 2005.

¹¹⁵⁰ Les questions relatives à la gestion des frontières et à la circulation ont initialement causé des tensions entre le Conseil et la Commission, celle-ci considérant que cela relève exclusivement de sa compétence.

¹¹⁵¹ *Action commune 2006/773/PESC du 13 novembre 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 313, Bruxelles, 14 novembre 2006 ; *Action commune 2007/359/PESC du 23 mai 2007 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 133, Bruxelles, 25 mai 2007 ; *Action commune 2008/379/PESC du 19 mai 2008 modifiant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 130, Bruxelles, 20 mai 2008 ; *Action commune 2008/862/PESC du 10 novembre 2008 modifiant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 306, Bruxelles, 15 novembre 2008 ; *Action commune 2009/854/PESC du 20 novembre 2009 modifiant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah)*, Conseil de l'UE, J.O. n°

mission reste néanmoins présente sur le terrain, prête à être redéployée sans délai dès que les conditions politiques et sécuritaires le permettront, avec des effectifs et un financement néanmoins réduits¹¹⁵². Elle assure dans l'intervalle et depuis mai 2011, un soutien technique à EUPOL COPPS.

La mission emporte quelques facteurs de succès, notamment en ce qui concerne la rapidité et l'efficacité avec laquelle la mission se déploie. En effet, celle-ci constitue une réussite pour la PSDC puisque sa phase de planification ne dure que trois semaines et ce, malgré la relative imprécision de l'accord invitant l'UE à intervenir. Au cours de son déploiement, elle assure avec succès un nombre de passage conséquent, malgré la courte durée pendant laquelle le point de passage est ouvert¹¹⁵³. A ce titre, l'UE récolte de cette mission une visibilité politique inversement proportionnelle au regard de la durée de la mission et des faibles moyens requis pour sa conduite. Par ailleurs, l'impartialité – et au final la faible action – dont y fait preuve l'UE au regard du contexte politique particulièrement délicat que constitue le processus de paix au Proche-Orient, bénéficie également au rayonnement de la PSDC¹¹⁵⁴.

Toutefois, à bien des égards la mission constitue un échec de la PSDC dans la région. Tandis que l'UE fournit une aide conséquente aux autorités palestiniennes à travers des initiatives et programmes européens, EUBAM Rafah ne parvient pas à fournir les efforts

L 312, Bruxelles, 27 novembre 2009 ; *Décision 2011/857/PESC du 19 décembre 2011 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 338, Bruxelles, 21 décembre 2011 ; *Décision 2012/332/PESC du 25 juin 2012 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 165, Bruxelles, 26 juin 2012 ; *Décision 2013/355/PESC du 3 juillet 2013 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 185, Bruxelles, 4 juillet 2013 ; *Décision 2014/430/PESC du 3 juillet 2014 modifiant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de RAFAH (EUBAM Rafah)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 197, Bruxelles, 4 juillet 2014.

¹¹⁵² Sur les douze Etats membres participant à la mission, il n'en reste plus que quatre en 2011. Près de 6 millions d'euros sont alloués à la mission en 2006, tandis qu'en 2012, les fonds ne dépassent pas le million d'euros. Pour la période allant du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015, le montant s'élève à 940 000 euros.

¹¹⁵³ 443 000 passages depuis son lancement jusqu'au 13 juin 2007, sachant que le point de passage n'a été effectivement ouvert que l'équivalent d'une durée de 3 mois.

¹¹⁵⁴ *Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient, la péninsule arabe, l'Iran et l'Iraq (MD IV) au sein du SEAE, op. cit..*

nécessaires afin d'en faire un outil complémentaire aux activités de la Commission¹¹⁵⁵. L'environnement sécuritaire particulièrement fragile dans lequel évolue la mission, ainsi que l'instabilité politique ont d'ailleurs un impact direct sur la taille de la mission. Prévue afin de pouvoir déployer une centaine de personnel civil, la mission ne compte plus qu'une demi-douzaine d'experts¹¹⁵⁶. En définitive, malgré les quelques réalisations effectuées, le maintien de la mission dans la région ne revêt désormais plus qu'un intérêt symbolique.

Au regard des événements marquants de ce conflit, ainsi que de la fragilité politique et sécuritaire de la région, la conduite de cette mission participe de la volonté de l'UE de légitimer les avancées européennes dans le cadre de ses activités civiles, ainsi qu'à lui conférer une visibilité accrue sur la scène internationale. L'impact réel des actions de la PSDC dans cette région est à relativiser dans la mesure où ces missions endossent principalement un rôle symbolique au regard de la situation politique hautement complexe de la région. Les activités et programmes de la Commission, ainsi que les actions de la communauté internationale y ont un impact plus concret et tangible.

EUBAM Moldavie : une mission « hybride » d'assistance aux frontières

Bien que ne s'agissant pas formellement d'une mission relevant de la PSDC, il convient de mentionner la mission européenne d'assistance à la frontière entre la République de Moldavie et l'Ukraine (EUBAM Moldavie)¹¹⁵⁷. Lancée le 1^{er} décembre 2005 suite à une demande conjointe de la Moldavie et de l'Ukraine en date du 2 juin 2005, celle-ci vise à

¹¹⁵⁵ Propos de Kenneth DEANE, directeur de la planification civile et de la capacité de conduite (SEAE), recueillis lors d'un échange de vues sur les missions civiles de l'UE, à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 3 décembre 2014*, SEDE(2014)1203_1, *op. cit.*

¹¹⁵⁶ Propos de Kenneth DEANE, directeur de la planification civile et de la capacité de conduite (SEAE), recueillis lors d'un échange de vues sur les missions civiles de l'UE, à l'occasion de la *ibid.*

¹¹⁵⁷ *Action commune 2005/776/PESC du 7 novembre 2005 modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la Moldavie*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 292, Bruxelles, 8 novembre 2005.

appuyer les efforts de ces Etats à améliorer et à moderniser les contrôles aux frontières¹¹⁵⁸, ainsi qu'à contribuer à un règlement pacifique du conflit en Transnistrie¹¹⁵⁹.

La particularité de cette mission est qu'elle est conduite sous les auspices de la Commission européenne et s'inscrit dans le cadre de la PEV. Financée initialement par le MRR de la Commission, EUBAM est désormais financée par le programme TACIS. Ainsi, bien que ne s'agissant formellement pas d'une mission PSDC, celle-ci s'y rattache de par les moyens utilisés et les objectifs poursuivis. Elle intervient en effet en appui des actions du RSUE dans la région¹¹⁶⁰ et fait appel à des experts nationaux détachés par les Etats membres¹¹⁶¹.

2. La mise en œuvre du concept des missions de surveillance de l'UE

Dès 2005, l'UE met en œuvre pour la première fois le concept spécifique pour les missions de surveillance de l'UE adopté en octobre 2003¹¹⁶². L'opérationnalisation de ce nouveau concept coïncide avec l'élargissement de sa zone d'action à l'Asie. L'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) constituant un partenaire économique majeur de l'UE (voir *infra*)¹¹⁶³, le lancement et la conduite d'une mission de surveillance à Aceh (MSUE à Aceh) se font dans des conditions idoine. Le rôle relativement modeste assumé par l'UE dans ce type de mission – surveillance du respect du cessez-le-feu ou de la mise en œuvre des accords de paix – fait cependant plus appel aux qualités diplomatiques de l'UE qu'à la mise en place d'activités de RPC.

La seconde mission de surveillance de l'UE en Géorgie (MSUE Géorgie) se déroule dans des conditions plus critiques, du fait notamment de l'implication de la Russie en quête d'une légitimité renforcée dans la région. Les difficultés rencontrées par l'UE à

¹¹⁵⁸ Plus concrètement, la mission contribue à la lutte contre la criminalité transfrontalière (trafic d'êtres humains, d'armes), la contrebande et la corruption.

¹¹⁵⁹ La mise en place de cette mission fait suite à la signature le 7 octobre 2005 d'un mémorandum d'entente entre le gouvernement de la Moldavie, celui de l'Ukraine et la Commission européenne. Le CoPS avait auparavant approuvé la mise en place d'EUBAM le 20 septembre 2005.

¹¹⁶⁰ La mission ne fait pas l'objet d'une action commune PESC, mais constitue une modification de l'action commune établissant le RSUE pour la Moldavie.

¹¹⁶¹ 22 Etats membres participent à la mission et 100 experts nationaux sont ainsi déployés.

¹¹⁶² *Concept pour les missions de surveillance de l'UE*, Doc. n° 14536/03, *op. cit.*.

¹¹⁶³ Pour de plus amples informations sur les relations UE-ANASE, se référer au Titre II, Chapitre II, Section I.

constituer un facteur déterminant du changement dans la région montrent les limites de la dimension civile de sa PSDC face à des acteurs stratégiques majeurs favorisant la coercition comme moyen d'action.

Mission de Surveillance à Aceh : une réussite de la PESD ?

En septembre 2005, l'UE élargit le périmètre de son action en lançant sa première mission civile en Asie à la demande du gouvernement indonésien et avec le soutien du « Mouvement pour un Aceh libre » (GAM). Il s'agit de la Mission de Surveillance à Aceh (MSUE à Aceh) en Indonésie¹¹⁶⁴, conduite conjointement avec cinq pays de l'ANASE¹¹⁶⁵.

Son mandat consiste à soutenir la mise en œuvre des engagements pris par le gouvernement indonésien et le GAM en vertu du mémorandum d'entente signé à Helsinki le 15 août 2005 et qui ouvre la voie à une résolution durable du conflit à Aceh¹¹⁶⁶. Dans la poursuite de cet objectif, la MSA conduit essentiellement des activités de DDR des ex-combattants du GAM, ainsi que des activités de surveillance de la situation des droits de l'homme et du processus du changement législatif¹¹⁶⁷. Elle s'achève le 15 décembre 2006¹¹⁶⁸ après avoir fait l'objet de deux prolongations de trois mois¹¹⁶⁹, lesquelles lui permettent notamment d'être présente lors de la tenue des premières élections locales directes organisées à Aceh, le 11 décembre 2006¹¹⁷⁰.

¹¹⁶⁴ Action commune 2005/643/PESC du 9 septembre 2005, J.O. n° L 234, *op. cit.*.

¹¹⁶⁵ Cinq pays membres de l'ANASE participent à la mission : Brunei, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande. Du côté de l'UE, la Norvège et la Suisse participent également à la mission. Voir *supra* concernant l'importance de la contribution d'Etats tiers aux missions de la PSDC.

¹¹⁶⁶ Cet accord ouvre la voie à la résolution du conflit qui dure depuis trois décennies. Le tsunami qui ravage le 26 décembre 2004 la région rend l'intervention de l'UE encore plus nécessaire, afin de venir en aide à la population locale.

¹¹⁶⁷ Action commune 2005/643/PESC du 9 septembre 2005, J.O. n° L 234, *op. cit.*, article 2.

¹¹⁶⁸ Au total, 36 moniteurs sont déployés dans le cadre de cette mission, financée sur le budget de l'UE à hauteur de 9.3 millions d'euros ainsi que sur les contributions des Etats membres de l'UE et des autres Etats participant à hauteur de 6 millions d'euros.

¹¹⁶⁹ Action commune 2006/202/PESC du 27 février 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/643/PESC concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA), Conseil de l'UE, J.O. n° L 71, Bruxelles, 10 mars 2006 ; Action commune 2006/607/PESC du 7 septembre 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/643/PESC concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh - MSA), Conseil de l'UE, J.O. n° L 246, Bruxelles, 8 septembre 2006.

¹¹⁷⁰ Pour de plus amples informations concernant la réussite de la mission, se référer au Titre II, Chapitre II, Section I.

L'engagement de l'UE en faveur de la stabilisation de la région à travers le soutien apporté par la MSA au processus de paix à Aceh, traduit à nouveau la volonté de l'UE d'asseoir son rôle d'acteur global dans le domaine sécuritaire. L'engagement de l'UE dans la région ne surprend pas, dans la mesure où elle constitue un des plus importants partenaires économique de l'ANASE (voir *infra*). Cela confère à la PSDC une légitimité importante dans la conduite de ses activités, étant donné qu'elle bénéficie du soutien des pays de l'ANASE. L'extension géographique du périmètre d'action de la PSDC confirme par ailleurs la volonté de l'UE d'agir en dehors de sa « zone de confort » afin de contribuer à la paix et à la sécurité internationales en diffusant ses valeurs. Plus particulièrement, la MSA permet également de légitimer les avancées européennes effectuées dans le domaine civil en testant sur le terrain la validité des instruments qui sont mis en place dans le cadre des missions de surveillance¹¹⁷¹.

L'intervention européenne se veut complète, puisque même si elle se concentre sur la dimension sécuritaire de la RPC (activités de DDR), les dimensions liées à la gouvernance (surveillance des élections), ainsi que celles liées à la justice (lutte contre la corruption et protection des droits de l'homme) sont également abordées. Toutefois, tandis que les objectifs fixés en matière sécuritaire et ceux liés à la gouvernance sont atteints, ceux liés à la justice et en particulier à la protection des droits de l'homme sont ignorés. En effet, alors que le mémorandum d'entente impose au gouvernement indonésien d'établir une « Commission de Vérité et de Réconciliation », ainsi qu'une Cour des droits de l'homme, aucune de ces structures n'est créée. Cela souligne la faible capacité de l'UE à s'imposer et à jouer de l'ensemble des « leviers » stratégiques dont elle dispose.

Ce sont finalement les programmes et initiatives de développement gérés par la Commission qui permettent de soutenir le processus de paix à travers des activités de soutien à la réintégration des anciens combattants et d'appui pour la surveillance électorale. Sur le plus long terme, les activités de la Commission soutiennent également la mise en place d'activités en vue de favoriser le développement durable de la région. Cela confirme le constat selon lequel la RPC est un processus linéaire qui requiert l'implication d'une multitude d'activités et d'acteurs, la PSDC n'en étant qu'un parmi d'autres.

En définitive, le succès de la mission revêt essentiellement une nature politique et symbolique. L'incapacité de l'UE à correctement mettre en œuvre sa PSDC souligne le décalage existant d'avec sa volonté de constituer un acteur sécuritaire majeur. Toutefois, bien

¹¹⁷¹ Voir notamment : *Concept pour les missions de surveillance de l'UE*, Doc. n° 14536/03, *op. cit.*.

qu'elle ne se donne pas les moyens de ses ambitions, l'UE parvient à promouvoir une partie de la rationalité stratégique de son intervention, à savoir acquérir une visibilité et une légitimité sur la scène sécuritaire internationale.

MSUE Géorgie : l'UE confrontée à son impuissance

En septembre 2008, l'UE décide du lancement d'une mission de surveillance en Géorgie (MSUE Géorgie)¹¹⁷². Celle-ci prend place en réponse au conflit ouvert opposant dès le 7 août 2008 la Géorgie à la Russie¹¹⁷³ et pour lequel l'UE obtient, six jours plus tard et grâce à des efforts de médiation de la présidence française de l'UE, un cessez-le-feu formalisé par un « accord en six points »¹¹⁷⁴. Cet accord est suivi le 8 septembre 2008 par un accord UE-Russie établissant des mesures de mise en œuvre du cessez-le-feu, dont le retrait des troupes russes des zones adjacentes à l'Ossétie du Sud et à l'Abkhazie sous 10 jours suite à la mise en place de la MSUE.

Déployée dès le 15 septembre 2008 et prévue pour une durée initiale d'un an, elle est reconduite à six reprises avec une date de fin prévisionnelle au 14 décembre 2016¹¹⁷⁵. En mars 2015, la mission déploie plus de 200 observateurs militaires et 30 personnels de soutien (traducteurs...) provenant de vingt-quatre Etats membres de l'UE, ainsi que 125 civils locaux. Il convient ici de souligner les progrès réalisés par l'UE par rapport à la mission de

¹¹⁷² *Action commune 2008/736/PESC du 15 septembre 2008*, J.O. n° L 248, *op. cit.*

¹¹⁷³ Deuxième guerre d'Ossétie du Sud d'août 2008 opposant la Géorgie à la Russie laquelle soutient la province séparatiste géorgienne de l'Ossétie du Sud ainsi que plus tard la province de l'Abkhazie et reconnaît leur indépendance. La première guerre abkhazo-géorgienne (1992-1993) avait résulté de fait à l'indépendance de la région séparatiste.

¹¹⁷⁴ La négociation de cet accord est conduite par la présidence française de l'UE en coopération avec l'OSCE dès le 10 août. Elle aboutit à un cessez-le-feu, un meilleur acheminement de l'aide humanitaire et un retrait important des forces russes.

¹¹⁷⁵ *Action commune 2009/572/PESC du 27 juillet 2009 modifiant et prorogeant l'action commune 2008/736/PESC concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie*, EUMM Georgia, Conseil de l'UE, J.O. n° L 197, Bruxelles, 29 juillet 2009 ; *Décision 2010/452/PESC du 12 août 2010 concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie* (EUMM Georgia), Conseil de l'UE, J.O. n° L 213, Bruxelles, 13 août 2010 ; *Décision 2011/536/PESC du 12 septembre 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/452/PESC concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie* (EUMM Georgia), Conseil de l'UE, J.O. n° L 236, Bruxelles, 13 septembre 2011 ; *Décision 2012/503/PESC du 13 septembre 2012 modifiant la décision 2010/452/PESC concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie* (EUMM Georgia), Conseil de l'UE, J.O. n° L 249, Bruxelles, 14 septembre 2012 ; *Décision 2013/446/PESC du 6 septembre 2013 modifiant la décision 2010/452/PESC concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie* (EUMM Georgia), Conseil de l'UE, J.O. n° L 240, Bruxelles, 7 septembre 2013.

renforcement de l'Etat de droit en Géorgie (EUJUST Themis) lancée en 2004 et dont l'envergure et le mandat sont limités.

La conduite d'une mission exploratoire en septembre 2008, chargée de recueillir des informations afin de préciser les modalités de l'engagement de l'UE à travers sa PSDC¹¹⁷⁶, permet le déploiement opérationnel de la MSUE dès le 1^{er} octobre 2008¹¹⁷⁷. Celle-ci a pour mandat d'assurer, à travers une observation civile des actions des parties, la stabilisation de la situation à court terme afin d'éviter une reprise des hostilités. A plus long terme, elle vise à garantir la stabilité dans l'ensemble de la Géorgie et dans la région limitrophe en procédant à la sécurisation des zones adjacentes aux frontières administratives de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie de sorte à permettre aux résidents de traverser ces zones¹¹⁷⁸. Afin d'y parvenir, elle travaille en étroite coordination avec les autres acteurs présents sur le terrain, notamment l'OSCE, ainsi que la Commission européenne pour les actions de long terme. Toutefois, aucune coordination n'est établie avec l'ONU, laquelle y est déployée depuis le 24 août 1993 avec la MONUG (voir *infra*).

La MSUE accomplit les tâches qui lui sont assignées au moyen de quatre actions principales : (1) la stabilisation, qui implique d'observer, d'analyser et de rendre compte de la situation relative au processus de stabilisation à travers la mise en œuvre de l'accord en six points et le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire international ; (2) la normalisation qui consiste à observer, à analyser et à rendre compte du processus lié aux aspects de la gouvernance civile, dont le renforcement de l'Etat de droit et des structures répressives, ainsi que du maintien de l'ordre public¹¹⁷⁹ ; (3) l'instauration d'un climat de confiance afin d'apaiser les tensions, notamment en facilitant les contacts entre les parties¹¹⁸⁰ ;

¹¹⁷⁶ *Conclusions de la présidence (Conseil européen extraordinaire de Bruxelles du 1er septembre 2008)*, note de transmission de la présidence aux délégations, Doc. n° 12594/2/08 REV 2, Bruxelles, 6 octobre 2008, point 5.

¹¹⁷⁷ La phase de planification de la mission débute le 15 septembre 2008.

¹¹⁷⁸ *Action commune 2008/736/PESC du 15 septembre 2008*, J.O. n° L 248, *op. cit.*, Article 2 « Enoncé de la mission ».

¹¹⁷⁹ Ces activités sont conduites à travers la mise en place d'interactions directes avec les Ministères de l'Intérieur et de la Défense.

¹¹⁸⁰ A ce titre, suite à un accord conclu lors des discussions internationales à Genève en février 2009, des rencontres régulières entre les parties au conflit sont prévues dans le but de résoudre des problèmes spécifiques et ainsi développer une coopération entre elles. Ce forum de discussion est le « *Incident Prevention and Response Mechanism* ».

(4) la récolte de renseignements liés à la situation sur le terrain, de sorte à permettre à l'UE de définir précisément son engagement futur dans la région¹¹⁸¹.

A travers ces actions, la MSUE investit d'une part la phase d'urgence de la RPC en assumant des tâches de stabilisation visant à éviter une reprise des hostilités, ainsi que d'autre part la phase transitoire de la RPC en visant à faciliter le contact entre les parties au différend. Les activités de normalisation entreprises par la mission empiètent de par leur nature sur ces deux phases, tandis que l'objectif de récolte d'informations vise à permettre à l'UE de favoriser un développement durable de la région – phase de développement de la RPC. A ce titre, la MSUE ne se limite pas à conduire des activités spécifiques aux aspects sécuritaires de la RPC (surveiller les mouvements policiers du côté géorgien), mais intervient également dans le domaine lié à la gouvernance en multipliant les interactions avec les Ministères de la Défense et de l'Intérieur.

La rapidité avec laquelle les événements s'enchainent, force l'UE à accélérer le pas en vue de la mise en place d'une mission de la PSDC, ce qui permet de tester sa réactivité : mise sur pied d'une mission exploratoire quinze jours à peine après le cessez-le-feu ; décision par le Conseil de la conduite d'une mission PSDC quinze jours après la fin de la mission exploratoire ; écourtement de la phase de planification (quinze jours également) ; déploiement rapide « inconvictionnel » de 200 observateurs¹¹⁸² tandis que l'UE déploie également des missions dans d'autres zones conflictuelles. En sus de cela, le principal défi de la mission est qu'elle doit faire face, dès les dix premiers jours de son déploiement, à l'accomplissement de sa tâche première qui consiste à surveiller le retrait des troupes russes. Cette étape rentre dans le cadre des activités de court terme liées aux aspects sécuritaires de la RPC. Il s'agit là d'une tâche particulièrement délicate et politiquement sensible, qu'elle relève cependant avec succès. Ainsi, la rapidité avec laquelle la MSUE est mise sur pied, ainsi que sa capacité à assurer la plus importante partie de ses tâches dès son déploiement opérationnel, constituent une réussite pour l'UE et sa PSDC.

Ce succès est cependant à relativiser lorsque les autres tâches qui lui incombent sont prises en compte (voir *supra*). Il convient en effet de rappeler que la mission est

¹¹⁸¹ *Action commune 2008/736/PESC du 15 septembre 2008*, J.O. n° L 248, *op. cit.*, article 3 « Tâches de la mission ».

¹¹⁸² Du fait de la nécessité de déployer rapidement des équipes d'observateurs, la phase de recrutement de ces experts civils n'a pas pu suivre la procédure de sélection habituelle. Voir Sabine FISCHER, « EUMM Georgia : The European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM) » in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, *op. cit.*, pp. 386-387.

cantonnée à agir depuis le côté géorgien des frontières administratives. Les autorités autoproclamées de la province de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud refusent à l'UE l'accès à leur territoire, ce qui complexifie grandement l'action de la MSUE. Par ailleurs, alors que celle-ci insiste sur la nécessaire coordination avec l'ONU¹¹⁸³, ainsi qu'avec l'OSCE¹¹⁸⁴, aucune synergie de leurs actions n'est véritablement mise en œuvre¹¹⁸⁵. A ce titre, il convient de noter que l'incapacité de l'OSCE à constituer une valeur ajoutée dans la région, malgré sa présence de longue date sur le terrain (voir *infra*), scelle son destin en tant qu'acteur sécuritaire européen.

L'absence de coordination constitue initialement un véritable handicap pour la MSUE, laquelle se trouve livrée à elle-même. Néanmoins, le retrait de la MONUG en juin 2009 et de la mission de l'OSCE le 31 décembre 2008, suite à l'absence d'accord au sein de chacune de ces instances sur la poursuite du mandat de leurs missions respectives, ne constitue pas de problème pour la poursuite de la MSUE. Au contraire, le retrait de ces deux acteurs permet à l'UE de conduire ses équipes sans faire face aux difficultés rencontrées au cours du second semestre 2008, notamment au regard du chevauchement de leurs activités¹¹⁸⁶.

Cette absence de coordination avec les autres acteurs présents sur le terrain se fait également ressentir au regard de la Commission européenne. Cela constitue un problème récurrent et particulièrement révélateur de la difficulté de l'UE à insérer ses activités de RPC relevant de la PSDC dans le cadre d'une approche plus globale. La coordination et la synergie entre le Conseil et la Commission demeurent un défaut itératif des missions de la PSDC. Cela constitue pourtant un élément essentiel afin de conférer à l'action extérieure de l'UE une cohérence et ainsi inscrire son action sur le long terme.

La MSUE constitue une des missions civiles PESD les plus délicates que l'UE a eu à conduire à ce jour, dans la mesure où ce conflit oppose deux de ses partenaires, la Géorgie et la Russie, raidissant tout particulièrement les relations avec celle-ci. Dans le cadre de son action, la MSUE développe des liens privilégiés avec la Géorgie. Elle est plus généralement perçue comme « soutenant » la politique pro-géorgienne de l'UE¹¹⁸⁷, tout

¹¹⁸³ L'ONU y déploie depuis le 24 août 1993 une mission d'observation (MONUG).

¹¹⁸⁴ L'OSCE est présente elle aussi depuis le 13 décembre 1992.

¹¹⁸⁵ Sabine FISCHER, « EUMM Georgia : The European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM) » in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, *op. cit.*, p. 388.

¹¹⁸⁶ *Ibid.*, pp. 388 et 390.

¹¹⁸⁷ Pour plus de détails, voir *ibid.*, pp. 387-388.

comme la MONUG est perçue comme « soutenant » la province séparatiste de l'Abkhazie¹¹⁸⁸. L'UE affirme d'ailleurs dans son rapport sur la mise en œuvre de la SES de 2008 que ses relations avec la Russie se sont considérablement dégradées lors du conflit¹¹⁸⁹, confirmant ainsi ce constat. Cette situation complexe trouble tout particulièrement la prise de décision à l'échelon politique, notamment lors du choix du type de mission à y conduire.

La proximité de l'UE avec les parties au conflit et les intérêts sous-jacents à leurs relations sont déterminants dans l'approche adoptée par l'UE et influencent directement le choix du type de mission, à savoir civile. Une opération militaire n'aurait non seulement pas eu les effets escomptés, mais aurait également été particulièrement délicate à justifier et aurait été sans nul doute perçue par la Russie comme une atteinte à sa « zone d'influence ». Dès lors, le succès de la mission notamment en ce qui concerne le contrôle du retrait des troupes russes, est davantage à attribuer aux actions diplomatiques conduites par la présidence de l'UE, la mission n'ayant joué sur ce point qu'un rôle de façade.

Le succès de la mission est ainsi relatif, car malgré sa présence sur le terrain, l'UE ne parvient pas à stabiliser la situation sécuritaire fragile dans la région et demeure un spectateur tandis que la Russie occupe le rôle principal. Preuve en est qu'elle ne peut empêcher la signature le 24 novembre 2014 à Sotchi d'un « Traité de coopération économique et de partenariat stratégique »¹¹⁹⁰ entre la Russie et l'Abkhazie. L'UE s'en tient à une déclaration de la HR/VP, laquelle dénonce cet accord qui viole la souveraineté territoriale de la Géorgie au même titre que les accords des 12 août et 8 septembre 2008¹¹⁹¹.

Ce traité scelle l'annexion de fait de la République séparatiste par la Russie et constitue un échec pour la mission européenne. Selon Natalie SABANADZE, ambassadeur de Géorgie auprès de l'UE, ce traité tire un trait définitif à tout espoir de réunification et estime qu'il s'agit d'une réponse de la Russie au processus d'intégration auquel procède l'UE¹¹⁹².

¹¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 388.

¹¹⁸⁹ *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, Doc. n° S407/08, *op. cit.*, p. 10.

¹¹⁹⁰ Ce traité prévoit la création d'un espace de sécurité et de défense commun. En outre, celui-ci prévoit un soutien de la part de la Russie pour l'amélioration des normes sociales ainsi qu'une prise en charge des salaires et des retraites du personnel relevant du service public.

¹¹⁹¹ *Statement by HR/VP Mogherini on the signature of a "Treaty on Alliance and Strategic Partnership" between the Russian Federation and Georgia's breakaway region of Abkhazia*, HR/VP, Doc. n° 141124_01, Bruxelles, 24 novembre 2014.

¹¹⁹² Propos recueillis lors d'un échange de vues avec S.E. Natalie SABANADZE, ambassadeur de Géorgie auprès de l'Union européenne sur l'état actuel de la sécurité dans le Caucase du Sud après la signature du « partenariat stratégique » entre la Fédération de Russie et l'Abkhazie, région séparatiste de la Géorgie lors de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 3 décembre 2014*, SEDE(2014)1203_1, *op. cit.*.

L'UE a en effet signé un accord d'association avec la Géorgie le 27 juin 2014¹¹⁹³, ce qui renforce les pressions russes sur le gouvernement géorgien ouvertement pro-européen et précipite le rapprochement de la Russie avec la région de l'Abkhazie en novembre 2014. L'état de la sécurité dans la région demeure ainsi incertain et reflète malgré tout les limites de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire.

B. Une PSDC rationalisée, une PSDC renforcée ?

1. EULEX Kosovo : une mission de renforcement de l'Etat de droit hors norme

L'année 2008 débute avec l'annonce le 16 février 2008 du lancement d'une mission de renforcement de l'Etat de droit au Kosovo (EULEX Kosovo)¹¹⁹⁴. Celle-ci doit prendre la relève de la MINUK présente sur le terrain depuis 1999¹¹⁹⁵. La mise en place d'EULEX Kosovo intervient dans une situation politique particulièrement fragile et complexe, au regard notamment de la détermination du statut du territoire de cette ex-province serbe. EULEX fait partie de l'approche plus générale de l'UE visant à promouvoir la paix et la stabilité dans la région.

Les incertitudes politiques initiales d'une mission au Kosovo

Tandis que l'UE réfléchit à son possible rôle dans la région¹¹⁹⁶ avec la mise en place en avril 2006 d'une équipe de planification (EPUE Kosovo) visant à préparer son engagement futur « *dans le domaine de l'Etat de droit et éventuellement d'autres*

¹¹⁹³ Décision 2014/494/UE du 16 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, Conseil de l'UE, J.O. L 261, Bruxelles, 30 août 2014.

¹¹⁹⁴ Action commune 2008/124/PESC du 4 février 2008, J.O. n° L 42, *op. cit.*.

¹¹⁹⁵ Résolution 1244, S/RES/1244, *op. cit.*

¹¹⁹⁶ Rapport sur le rôle et la contribution futurs de l'UE au Kosovo, Rapport du SG/HR et de la Commission au Conseil, Bruxelles, 6 décembre 2005.

domaines »¹¹⁹⁷, l'ONU organise une série de réunions à haut niveau afin de parvenir à un règlement négocié de la question. Suite cependant à l'incapacité de trouver un terrain d'entente avec les Serbes et les Kosovars, le médiateur de l'ONU Martti AHTISAARI recommande, dans un rapport en date du 26 mars 2007, l'indépendance du Kosovo sous la supervision d'une présence internationale civile et militaire¹¹⁹⁸.

Ce plan, présenté par son rédacteur comme la seule solution viable pour le Kosovo, est refusé par la Serbie et la Russie, estimant cela contraire au principe de l'unité territoriale de la Serbie, tel qu'établi par la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU. Ainsi, tandis que les négociations se poursuivent, l'UE annonce lors du Conseil européen de décembre 2007, vouloir renforcer son engagement dans la région, à travers le lancement d'une mission civile.

L'annonce par le Kosovo de son indépendance le 17 février 2008 intervient le lendemain du lancement d'EULEX et marque son acceptation du « rapport AHTISAARI », bien que celui-ci ne soit pas reconnu par l'ONU. Il est indéniable que les actions et déclarations récentes de l'UE – dont la création d'EULEX constitue le point d'orgue – en faveur de l'accroissement de son implication pour le règlement de la question du Kosovo, associées au rapport établi par Martti AHTISAARI, constituent les éléments déclencheurs de cette déclaration d'indépendance.

Toutefois, si l'UE reste unie et soutient d'une seule voix le lancement d'une mission PSDC, la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo divise l'UE. Si d'emblée l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni se sont exprimés en faveur de celle-ci, d'autres Etats membres ne la reconnaissent pas, notamment l'Espagne et Chypre lesquels rencontrent des velléités indépendantistes similaires sur leur territoire. Si la reconnaissance de l'indépendance relève en effet d'une prérogative propre aux Etats au regard du droit

¹¹⁹⁷ *Action commune 2006/304/PESC du 10 avril 2006*, J.O. n° L 112, *op. cit.*. L'établissement de l'EPUE fait suite à la conduite d'une mission exploratoire lancée en janvier 2006 conjointement par le Conseil et la Commission. L'EPUE comprend une composante police, administration et justice. Ces trois équipes ont pour objectif d'assurer la mise en place éventuelle d'une mission PSDC en facilitant la transition de la MINUK à la mission PSDC.

¹¹⁹⁸ Ce rapport fait suite à l'échec des longues négociations menées avec les Serbes et Kosovars, conduisant Martti AHTISAARI à envisager une solution décidée par l'ONU. Voir *Lettre datée du 26 mars 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général* Secrétaire général de l'ONU, S/2007/168, New York, 26 mars 2007 ainsi que *Lettre datée du 26 mars 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général. Additif : Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo*, Médiateur de l'ONU, Martti AHTISAARI, S/2007/168/Add. 1, New York, 26 mars 2007.

international, il n'en reste pas moins que l'UE apparaît divisée sur la question, laissant ainsi transparaître les failles d'un engagement réellement commun, notamment dans le cadre de la PSDC. La non-reconnaissance de cette indépendance par l'ensemble des Etats membres de l'UE¹¹⁹⁹ retarde ainsi considérablement l'opérationnalisation de la mission, celle-ci n'étant plus perçue comme garante de neutralité dans la région. Cela est d'autant plus problématique que le lancement d'EULEX est censé refléter la volonté des Etats membres d'apparaître unis dans la mise en œuvre de la PSDC et plus spécifiquement dans la région.

Une mission de renforcement de l'Etat de droit *lato sensu*

La mission débute avec la conduite d'une phase de planification de 120 jours au cours de laquelle l'EPUE¹²⁰⁰ est chargée de recruter et de déployer le personnel d'EULEX, ainsi que de se procurer le matériel et les services nécessaires pour assurer son fonctionnement¹²⁰¹. La mission débute sa phase opérationnelle le 9 décembre 2008 et atteint sa capacité opérationnelle maximale le 6 avril 2009¹²⁰². Il est prévu qu'elle puisse déployer à son maximum 1900 juges, policiers, procureurs et douaniers, ainsi que 1100 personnels locaux.

La grande majorité du personnel international déployé forme la composante policière (environ 1400 policiers), assumant un rôle de soutien en faveur de la police kosovare, ainsi que des activités faisant appel à leur pouvoir d'exécution. La composante judiciaire déploie 300 juges, procureurs, personnel pénitentiaire œuvrant en faveur d'un système judiciaire kosovar multiethnique et indépendant. La composante douanière est formée d'une centaine d'experts en matière de lutte contre la corruption et dans les échanges transfrontaliers.

En ce sens, il s'agit de la mission civile la plus grande que l'UE a eu à conduire. Le nombre impressionnant de personnel civil déployé contraste avec les insuffisances enregistrées par le passé concernant le personnel déclaré comme étant disponible par les Etats

¹¹⁹⁹ La Roumanie, la Slovaquie, la Grèce, Chypre et Malte ne reconnaissent pas l'indépendance du Kosovo.

¹²⁰⁰ Celle-ci est composée de trois équipes, chacune intervenant dans un domaine particulier : la justice, la police, l'administration. L'EPUE vise à planifier la mission future de l'UE.

¹²⁰¹ *Action commune 2008/124/PESC du 4 février 2008*, J.O. n° L 42, *op. cit.*, article 4 « phase de planification et de préparation ».

¹²⁰² *Draft Council Conclusions on ESDP*, Doc. n° 15648/1/09 REV 1, *op. cit.*, p. 2.

membres et celui effectivement déployable. La proximité géographique, culturelle mais également juridique, ainsi que le développement d'un sens aigu des responsabilités, favorise largement une plus grande implication de l'UE dans la région.

Le mandat d'EULEX a pour objectif d'aider les autorités judiciaires locales, ainsi que les organismes chargés de l'application des lois à se responsabiliser et à poursuivre le renforcement d'un système judiciaire, policier et douanier multiethnique autonome, politiquement indépendant et conforme aux normes internationales, ainsi qu'aux bonnes pratiques européennes¹²⁰³. En vue de l'accomplissement de son mandat, la mission développe aussi bien une composante de soutien aux autorités locales – conformément au principe de l'appropriation par celles-ci de la maîtrise du processus de réforme en matière de police, de justice et de douanes – que des compétences exécutives. A ce titre EULEX est la seule mission jouissant à ce jour d'un mandat exécutif. Cela reste en effet l'exception au sein de la PSDC dans la mesure où cela constitue une action très intrusive, allant à l'encontre du principe de l'appropriation par les autorités locales des réformes.

Le contexte de la mission, ainsi que les activités entreprises mettent en avant la volonté de l'UE d'apparaître unie au regard des principes et valeurs de la démocratie et de l'Etat de droit. C'est ainsi qu'EULEX déploie une série d'activités englobant l'ensemble des domaines touchés par une crise, visant ainsi à coordonner les activités de RPC liées aux aspects sécuritaire, de la gouvernance et de la justice. Le principe de l'appropriation par les autorités locales des réformes entreprises demeure essentiel car il permet de légitimer la mission et vise à garantir une pérennité des réformes.

Afin d'accomplir son mandat, EULEX remplit plusieurs tâches : elle encadre et conseille les institutions kosovares ; assure la promotion de l'Etat de droit, de l'ordre et de la sécurité publics ; contribue à assurer une indépendance politique des services chargés du maintien de l'Etat de droit ; participe à la lutte contre la corruption et la criminalité organisée ; veille à ce que les affaires liées aux crimes de guerre et interethniques ainsi qu'à la délinquance économique fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites en favorisant notamment une coopération entre enquêteurs, procureurs et juges internationaux et kosovars¹²⁰⁴ ; assure le respect des droits de l'homme et de l'égalité des sexes¹²⁰⁵. En ce sens, la composante de soutien surveille, encadre et conseille les services de police, de justice et de douanes, tandis

¹²⁰³ *Action commune 2008/124/PESC du 4 février 2008*, J.O. n° L 42, *op. cit.*, article 2 « Mandat ».

¹²⁰⁴ De la sorte, l'UE lie les aspects liés à la sécurité et à la justice dans le cadre de ses activités de RPC.

¹²⁰⁵ *Action commune 2008/124/PESC du 4 février 2008*, J.O. n° L 42, *op. cit.*, article 3 « Missions ».

que la composante exécutive de la mission veille au maintien de l'ordre et de la sécurité publics, enquête, poursuit et juge des affaires. En définitive, le large éventail des activités déployées par la mission vise à couvrir l'ensemble des dimensions de la RPC.

EULEX met par ailleurs l'accent sur la nécessaire coordination de ses actions avec les activités et programmes de la Commission. Elle travaille ainsi en étroite collaboration avec le Bureau de liaison de la Commission européenne au Kosovo, lequel est responsable de l'allocation de l'assistance financière en provenance de l'accord de stabilisation et d'association (ASA). EULEX dispose ainsi d'un mandat très ambitieux et fait à ce titre l'objet de deux prorogations avec une date de fin prévisionnelle fixée au 14 juin 2016¹²⁰⁶, afin de compléter ce « chantier » qui constitue une des plus grandes réalisations de l'action extérieure européenne.

EULEX débute ses activités de surveillance et de conseils aux autorités kosovares à Pristina, puis élargit progressivement son périmètre d'action à d'autres communes. Dès l'été 2009, un rapport établi par EULEX fait un premier état des lieux de la situation. Le domaine de la justice est celui qui demande le plus d'attention en raison de l'importante corruption, ainsi que des interférences du pouvoir politique avec le secteur judiciaire et entre élites et organisations criminelles. Le domaine de la police et celui des douanes poursuivent une évolution régulière. Ce rapport permet ensuite de recenser les activités de soutien aux autorités locales.

Ces activités se concentrent essentiellement sur la création d'une interface entre le domaine de la police et de la justice afin d'établir un suivi des affaires depuis la phase de l'enquête jusqu'aux poursuites judiciaires. De même, ces activités visent à mettre en place une coopération renforcée entre la police et les douanes afin de favoriser les échanges transfrontaliers tout en luttant contre la criminalité transfrontalière¹²⁰⁷. Cette approche transsectorielle des problèmes adoptée par l'UE confirme qu'elle saisit la nécessité d'aborder

¹²⁰⁶ *Action commune 2009/445/PESC du 9 juin 2009 modifiant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission "Etat de droit" menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 148 Bruxelles, 11 juin 2009 ; *Décision 2012/291/PESC du 5 juin 2012 modifiant et prorogeant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission "Etat de droit" menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 146, Bruxelles, 6 juin 2012 ; *Décision 2014/349/PESC du 12 juin 2014 modifiant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission "Etat de droit" menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 174, Bruxelles, 13 juin 2014.

¹²⁰⁷ Pour plus de détails concernant les domaines ciblés ainsi que les activités prévues, voir *EULEX Programme Report 2009*, EULEX Programme Office, Juillet 2009. Disponible au <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/EULEX-PROGRAMME-REPORT-July-2009-new.pdf> (consulté le 09/03/2014).

les aspects de ses activités de RPC de façon cohérente, de sorte à favoriser une synergie positive des réformes engagées.

Dans le cadre de ses compétences d'exécution, la composante policière d'EULEX intervient afin de maintenir l'ordre et la sécurité publics, tandis que la composante liée aux activités de justice procède à des poursuites judiciaires (affaires criminelles mais également civiles). A ce titre, l'accent est mis de façon extensive sur la lutte contre la corruption et les trafics illégaux (drogue, armes, organes, traite d'êtres humains). Cette dimension constitue une étape essentielle afin de rétablir l'Etat de droit. La mission contribue à arrêter des criminels et à les juger, travaillant par ailleurs en lien avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY).

Ces avancées sont favorisées grâce à la présence des autorités locales à toutes les étapes du processus. Un rapport est désormais produit sur une fréquence annuelle afin de procéder à une adaptation régulière des activités de la mission à la réalité du terrain, laquelle est intimement liée au contexte politique fragile de la région¹²⁰⁸. Les activités d'EULEX permettent ainsi de renforcer progressivement l'Etat de droit au Kosovo, avec pour conséquence directe la reconnaissance de la pleine souveraineté du Kosovo le 10 septembre 2012.

Plus récemment, EULEX participe à la surveillance des élections municipales dans la commune de Mitrovica, mais uniquement en tant qu'acteur secondaire pourvoyeur de sécurité, le premier étant la police multiethnique du Kosovo. Cela résulte du fait que les autorités locales n'acceptent initialement pas la présence d'EULEX, à cause de la division dont les Etats membres font preuve en ce qui concerne l'indépendance du Kosovo. C'est ainsi principalement la MINUK qui est positionnée dans cette région du nord du Kosovo, remplissant un rôle de médiateur auprès des autorités kosovares. En conduisant ce type d'activités à la croisée entre les aspects de la RPC liés à la sécurité et à la gouvernance, l'UE souligne sa capacité à coordonner ses activités afin de favoriser une cohérence de son action.

¹²⁰⁸ Pour plus d'informations concernant l'évolution des activités de la mission d'année en année, se référer notamment aux documents suivants : *EULEX Programme Report 2010 : Building Sustainable Change Together*, EULEX Programme Office, 2010, disponible au <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/tracking/EULEX%20Programme%20Report%202010%20.pdf> (consulté le 09/03/2014) ; *EULEX Programme Report 2011 : Bolstering The Rule Of Law In Kosovo : A Stock Take*, EULEX Programme Office, 2011, disponible au <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/tracking/EULEX%20ProgrammeReport%202011.pdf> (consulté le 09/03/2014) ; *EULEX Programme Report 2012 : Rule Of Law Beyond The Headlines*, EULEX Programme Office, 2012, Disponible au http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/2012/EULEX_Programme_Report_2012-LowQuality.pdf (consulté le 09/03/2014).

En l'espace de cinq ans depuis 2010, EULEX exerce également des activités de RPC liées aux aspects de la justice afin notamment d'établir des structures modernes et efficaces, tel le bureau du procureur spécial pour le Kosovo¹²⁰⁹.

La PSDC à l'épreuve des insuffisances d'une mission trop ambitieuse

EULEX doit cependant faire face à des problèmes qui, dès son lancement et principalement au cours de la première année de son déploiement, ont considérablement nuit à l'efficacité de son mandat. Les difficultés rencontrées par l'UE afin d'opérationnaliser cette mission ont considérablement grevé les efforts accomplis par ailleurs afin de faire de celle-ci la première mission civile de grande envergure. Le retard dans le lancement de la phase opérationnelle est imputable d'une part au choix politique opéré par les européens d'attendre une certaine accalmie politique, afin que la mission puisse être déployée dans l'ensemble du territoire et non seulement dans certaines régions¹²¹⁰. Cela est notamment le cas en ce qui concerne le nord du Kosovo peuplé par une majorité de serbes opposés à l'indépendance.

Tout comme il n'est pas concevable d'aborder une phase de RPC en ne considérant qu'une partie des problèmes, initier un déploiement alors même qu'une partie du territoire n'est pas pacifié, n'est pas non plus envisageable. Cela contribuerait à risquer la vie des experts civils déployés si une opération militaire n'est pas simultanément déployée afin d'assurer leur sécurité. Par ailleurs, conduire une mission civile d'une telle envergure requiert une situation pacifiée sur le terrain. Or, la situation politique particulièrement fragile est de nature à raviver les différends ethniques, ce qui confirme qu'un différend nécessite plusieurs générations afin d'être considéré comme résolu.

Le retard dans le déploiement de la mission est d'autre part également dû à la difficulté pour la MINUK de procéder tel que prévu au transfert de son autorité et de ses responsabilités en matière de police, justice (tribunaux) et douane à EULEX. La reconfiguration de la MINUK ne débute qu'en juin 2008 suite à l'adoption d'une nouvelle

¹²⁰⁹ Commencée en 2008, cette réforme est entièrement achevée en janvier 2013.

¹²¹⁰ Cela aurait en effet eu potentiellement pour conséquence de davantage marquer les divisions ethniques. Au cours des premiers mois après la déclaration d'indépendance, la minorité serbe du Kosovo s'est engagée dans des exactions et des actes de violence afin de protester.

Constitution par l'Assemblée kosovare (15 juin 2008) et n'est véritablement réalisée que lors du début de la phase opérationnelle d'EULEX en décembre 2008.

En conséquence, de juin à décembre 2008, EULEX opère sous l'autorité générale des Nations unies et dans le cadre de la résolution 1244¹²¹¹. Elle peine ainsi à atteindre sa phase opérationnelle maximale (avril 2009) et est contrainte de modifier les paramètres de son intervention puisqu'EULEX soutient l'« indépendance » tandis que la résolution 1244 parle d'« autonomie substantielle », aggravant l'incohérence dans laquelle évolue EULEX.

L'UE évolue initialement dans une situation particulièrement délicate. Elle doit d'une part opérationnaliser EULEX rapidement au risque de décrédibiliser son intervention avant même que celle-ci n'ait commencé et, d'autre part, s'assurer de la compatibilité de son action avec les dispositions de la résolution 1244. EULEX doit enfin également faire face à un problème de recrutement et de formation du personnel civil : plusieurs appels à contribution successifs sont nécessaires d'octobre 2007 à mars 2009 afin de permettre à la mission d'atteindre sa capacité maximale, laquelle est inférieure à ce qui est initialement prévu¹²¹².

Outre ces problèmes imputables à une mauvaise coordination stratégique (avec la MINUK notamment) et politique, EULEX rencontre également des problèmes sur le terrain, lesquels entravent son action. Au cours des premiers mois qui suivent la déclaration d'indépendance, EULEX a du mal à exercer son autorité sur tout le territoire du fait de la difficulté à clairement identifier les autorités responsables, ainsi que la législation applicable¹²¹³. Cela est notamment dû au fait que le nord du territoire est peuplé d'une majorité serbe qui ne reconnaît pas l'autorité du nouveau gouvernement du Kosovo et encore moins la législation qu'il adopte. Cela complexifie particulièrement l'exercice des compétences d'exécution des juges et procureurs¹²¹⁴.

Enfin, depuis le début du mois de novembre 2014, l'image de l'UE et de l'ensemble de son action extérieure au Kosovo est ternie. Tandis qu'EULEX œuvre afin de développer un système judiciaire efficace et exempt de corruption, un juge et un procureur

¹²¹¹ *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, Conseil de sécurité de l'ONU, S/2008/692, New York, 24 novembre 2008, point 50.

¹²¹² Giovanni GREVI, « EULEX Kosovo : The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo) », in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, op. cit., p. 362.

¹²¹³ *Ibid.*, p. 358. Tandis que les nouvelles autorités kosovares souhaitent la refonte de la législation, les autorités serbes du Kosovo souhaitent maintenir la législation telle que mise en œuvre par la MINUK.

¹²¹⁴ *Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Europe et l'Asie Centrale (MD III) au sein du SEAE*, op. cit.

déployés au sein de la mission sont accusés d'avoir renoncé à procéder à des poursuites judiciaires en échange d'importantes sommes d'argent. De telles malversations sont de nature à grandement fragiliser la crédibilité de la mission elle-même, ainsi que plus généralement celle de la PSDC et de l'action de l'UE. La HR/VP a confié à Jean-Paul JACQUE le soin de conduire une enquête indépendante afin de faire la lumière sur cette affaire.¹²¹⁵

Malgré toutes les faiblesses qui entravent sa conduite optimale, EULEX constitue à plusieurs égards une mission à part. Il s'agit de la mission la plus importante en termes de taille – et de loin – conduite à ce jour par l'UE¹²¹⁶, ce qui souligne d'une part la confiance dans la maturité atteinte en ce qui concerne sa capacité de planification et de conduite opérationnelle et d'autre part, son engagement à pleinement assumer son rôle d'acteur sécuritaire régional.

Cette foi constatée dans les capacités développées en matière de GCC contraste cependant avec le manque de confiance relevé lors de la conduite d'autres missions, à l'image d'EUPOL Afghanistan (voir *supra*). En effet, EUPOL Afghanistan tout comme EULEX révèlent l'existence d'intérêts nationaux potentiellement concurrents au sein même de l'UE, lesquels peuvent entraver les progrès poursuivis en matière de GCC. Cela suggère donc que la PSDC continue d'évoluer à plusieurs vitesses, confirmant que les efforts fournis dépendent en partie non seulement de la volonté des Etats de s'impliquer à l'échelon européen, mais qu'ils demeurent également dans une large mesure secondaires par rapport aux intérêts nationaux.

EULEX constitue indéniablement la mission européenne dont l'envergure correspond le plus aux ambitions européennes en matière sécuritaire. Forte d'une expérience de cinq ans dans des environnements sécuritaires fragiles et politiquement non-permissifs, l'UE peut se réengager dans sa proximité géographique grâce à une PSDC stratégiquement plus solide. Bien que ses déploiements en Afrique sub-saharienne, dans le Caucase, au Moyen-Orient et en Asie ne constituent pas un test visant à parfaire ses instruments pour un

¹²¹⁵ Propos de Maciej POPOWSKI, secrétaire général adjoint, SEAE, recueillis lors d'un échange de vues sur le Compte rendu du Conseil des affaires étrangères du 18 novembre 2014 (CAE-Défense) présenté à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 3 décembre 2014*, SEDE(2014)1203_1, *op. cit.*

¹²¹⁶ L'EPUE a conduit en amont un travail d'identification et d'analyse des ressources et moyens nécessaires au déploiement d'une mission complète pouvant intervenir dans tous les domaines de l'Etat de droit ainsi que ceux connexes, nécessaires à la mise en œuvre du processus de réforme pertinent pour appuyer la mise en œuvre de la nouvelle Constitution par les autorités locales.

retour dans la région des Balkans, les enseignements tirés de ces missions permettent néanmoins de consolider la PSDC dans son ensemble.

2. La rationalité stratégique de la PSDC renforcée au lendemain du traité de Lisbonne ?

EULEX constitue la dernière intervention de l'UE conduite avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en décembre 2009. Cette étape de la construction européenne coïncide avec le début d'une période caractérisée par un désert opérationnel. La crise économique de 2009 et les restrictions budgétaires qui l'accompagnent obligent l'UE à concentrer son action extérieure sur les missions déjà en cours, ainsi que de prioriser d'autres domaines de son action.

L'avènement du concept de l'approche globale et l'adoption sur ce fondement de cadres stratégiques régionaux conduit cependant l'UE à relancer sa PSDC afin d'en faire un pilier de son action extérieure. C'est ainsi que dès l'été 2012, elle procède au lancement de trois missions civiles en Afrique, puis de trois missions supplémentaires en 2013 et 2014, lesquelles s'inscrivent, en tout ou en partie, dans le cadre des stratégies régionales de l'UE.

Ces missions disposent toutefois d'un mandat et d'objectifs sensiblement différents de celles déployées jusqu'ici. Elles suggèrent ainsi une certaine évolution de la PSDC qui s'inscrit désormais comme un pilier du concept de l'approche globale des crises par l'UE. En s'inscrivant dans le cadre de ces stratégies régionales, la PSDC adopte une rationalité stratégique plus large et axée sur le plus long terme.

EUAVSEC Sud-Soudan : une mission de soutien au processus de transition démocratique du Sud Soudan

L'EUAVSEC Sud-Soudan¹²¹⁷ constitue une mission civile relative à la sûreté aérienne au Soudan du Sud. Elle est déployée le 18 juin 2012 pour une période de dix-neuf

¹²¹⁷ *Décision 2012/312/PESC du 18 juin 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne relative à la sûreté aérienne au Soudan du Sud (EUAVSEC-Sud Sudan)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 158, Bruxelles, 19 juin 2012.

mois, jusqu'au 17 janvier 2014. Elle constitue le premier engagement de l'UE dans la région à travers sa PSDC et vise à soutenir le processus de transition du Soudan du Sud – devenu indépendant le 9 juillet 2011¹²¹⁸ suite à des décennies de guerre civile – vers un Etat stable, démocratique et prospère. EUAVSEC s'inscrit dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU¹²¹⁹ appelant la communauté internationale à intervenir en soutien de la mise en œuvre des initiatives nationales en vue de favoriser un redressement étatique efficace.

Disposant d'un mandat novateur et atypique, cette mission est cependant relativement modeste, aussi bien au regard de son envergure¹²²⁰ que de l'étendue de ses tâches. Ses compétences sont non-exécutives et strictement définies, visant essentiellement à « *contribuer au fonctionnement viable et efficace de l'aéroport international de Djouba* »¹²²¹. Plus spécifiquement, la mission concentre ses tâches sur le renforcement de la sûreté aérienne et des contrôles aux frontières, ainsi que sur le respect du droit à l'aéroport, conformément aux normes internationales et aux meilleures pratiques applicables¹²²².

Un point central de la mission consiste à favoriser une appropriation locale des réformes, ce que démontrent les tâches assumées par la mission afin d'accomplir ses objectifs. EUAVSEC exerce essentiellement des activités de conseil et de soutien au gouvernement et aux services étatiques pertinents en matière de sûreté aérienne. De même, elle engage des activités de formation, d'encadrement, de suivi et d'assistance des agents locaux afin d'améliorer leur efficacité.

De façon beaucoup plus significative, EUAVSEC affirme vouloir assumer une attitude de soutien en faveur de « *la durabilité et la viabilité à long terme des réalisations du Soudan du Sud en travaillant avec d'autres parties prenantes de l'Union ou internationales* »¹²²³. Telle que présentée, cette mission s'intègre dans le cadre de l'aide globale fournie par la communauté internationale et plus particulièrement par l'UE grâce à son approche globale des crises.

¹²¹⁸ Ce processus fait suite à un référendum d'autodétermination organisé du 9 au 15 janvier 2011. Le 9 juillet 2011, le Soudan du Sud fait sécession de la République du Soudan et devient un Etat indépendant.

¹²¹⁹ *Résolution 1996*, Conseil de sécurité, S/RES/1996 (2011), New York, 2011.

¹²²⁰ La mission ne déploie qu'une soixantaine de personnel civil et ne dispose que d'une faible enveloppe financière afin de conduire ses tâches (12.5 M d'euros). Voir *Décision 2012/312/PESC du 18 juin 2012*, J.O. n° L 158, *op. cit.*, articles 7 et 13.

¹²²¹ *Ibid.*, article 2.

¹²²² *Ibid.*, article 3.

¹²²³ *Ibid.*, article 3.

L'opérationnalisation PSDC de la Stratégie pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel

La région du Sahel est confrontée à la corruption, à la pauvreté extrême, aux trafics illégaux, ainsi qu'à la radicalisation et à des conflits interétatiques. La crise persistante au Mali, le foisonnement de la criminalité organisée (trafic de drogues et d'armes, traite d'êtres humains), ainsi que les activités terroristes du groupe Boko Haram au Nigéria menacent gravement la stabilité dans les Etats de la région (Mali, Mauritanie, Niger).

La stratégie intégrée pour la région du Sahel adoptée par le Conseil en septembre 2011¹²²⁴ vise à traiter ces problèmes transfrontaliers des Etats de la région¹²²⁵ en appuyant, à travers des programmes et initiatives européens (FED, IdS, IEVP), leurs efforts à assurer leur propre stabilité. L'élément central de la stratégie réside en effet dans le principe de l'appropriation locale des réformes. Sur le long terme, cette stratégie vise à renforcer la capacité de ces Etats en matière de sécurité et de maintien de l'ordre afin de favoriser une stabilité et un développement durables. Deux missions civiles de la PSDC sont ainsi déployées à deux ans d'intervalle dans le cadre de cette stratégie régionale : EUCAP Sahel Niger¹²²⁶ à l'été 2012 et EUCAP Sahel Mali en avril 2014¹²²⁷.

Dans le contexte de cette stratégie régionale, le Conseil déploie en juillet 2012 une mission non-exécutive au Niger (EUCAP Sahel Niger). Prévue pour une durée initiale de deux ans, la mission est prolongée pour deux années supplémentaires jusqu'au 15 juillet 2016¹²²⁸. Elle dispose d'un mandat strictement défini, axé sur la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée¹²²⁹. Plus spécifiquement, l'objectif de la mission consiste à assister les

¹²²⁴ *Conclusions du Conseil sur une stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel*, Doc. n° 8030/11, *op. cit.*.

¹²²⁵ Les principaux Etats de la région du Sahel qui sont concernés sont le Mali, la Mauritanie et le Niger. Toutefois, dans la mesure où il n'est pas possible de totalement cloisonner les problèmes, il convient de tenir compte de leurs répercussions sur les pays voisins, dont le Tchad, le Burkina Faso, le Maroc, l'Algérie, le Nigéria et qu'il faut donc associer à la stratégie.

¹²²⁶ *Décision 2012/392/PESC du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 187, Bruxelles, 17 juillet 2012.

¹²²⁷ *Décision 2014/219/PESC du 15 avril 2014 relative à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 113, Bruxelles, 16 avril 2014.

¹²²⁸ *Décision 2014/482/PESC du 22 juillet 2014 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 217, Bruxelles, 23 juillet 2014.

¹²²⁹ *Décision 2012/392/PESC du 16 juillet 2012*, J.O. n° L 187, *op. cit.*, article 1.

autorités nigériennes dans la mise en œuvre de leur propre Stratégie de sécurité et de développement¹²³⁰.

A ce titre, la mission déploie plus de cinquante experts internationaux¹²³¹ afin de fournir des conseils et une formation spécifique aux forces de sécurité locales pour la mise en œuvre de la dimension sécuritaire de leur stratégie, dans le plein respect des principes de l'Etat de droit¹²³² et des meilleures pratiques européennes. Elle se concentre essentiellement sur des activités de formation des formateurs, ainsi que sur l'amélioration du partage de l'information entre les acteurs locaux de la sécurité (forces de sécurité intérieure, forces armées et magistrature) afin de renforcer leur interopérabilité¹²³³.

Elle entreprend également des actions spécifiques d'entraînement de la police municipale en procédant notamment à l'amélioration des centres d'instruction et des écoles de formation des forces de sécurité¹²³⁴. Telles que présentées, les tâches assumées par la mission ont vocation à se réaliser à travers le principe de l'appropriation locale, ce qui correspond à la rationalité stratégique des missions de la PSDC et plus spécifiquement à celle de la Stratégie européenne pour la région du Sahel.

Un des objectifs essentiel d'EUCAP Sahel Niger consiste à favoriser la mise en place d'une « coordination régionale et internationale » en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée afin de soutenir le développement des forces de sécurité nigériennes sur le long terme¹²³⁵. Tandis que la mise en place d'une coordination entre l'ensemble des acteurs internationaux présents, ainsi qu'entre les institutions européennes constitue un élément récurrent favorisé par les missions de la PSDC, la « coordination régionale » avec le Mali et la Mauritanie promue par EUCAP Sahel Niger fait expressément référence à la logique qui sous-tend la Stratégie pour le Sahel.

L'intérêt d'une coordination consiste à aborder les problèmes de manière cohérente, de sorte à prendre en compte leur nature transfrontalière et éviter ainsi un

¹²³⁰ *Ibid.*, article 2.

¹²³¹ La majorité d'entre eux sont issus des forces de sécurité et des services de justice européens. Ils sont déployés essentiellement à Niamey. Une trentaine d'experts locaux participent à la mission.

¹²³² Propos du Colonel Francisco Espinosa NAVAS, chef de mission d'EUCAP Sahel Niger, recueillis lors d'un échange de vues sur la mission avec Hansjörg HABER, commandant des opérations civiles de l'UE et directeur de la CPCC, à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 28 novembre 2012*, Parlement européen, SEDE(2012)1128_1, Bruxelles, 28 novembre 2012.

¹²³³ *Ibid.*

¹²³⁴ *Ibid.*

¹²³⁵ *Décision 2012/392/PESC du 16 juillet 2012*, J.O. n° L 187, *op. cit.*, article 3.

cloisonnement des activités. Auparavant essentiellement favorisée par les initiatives et programmes de la Commission afin de promouvoir une meilleure appropriation locale des réformes, la « coordination régionale » entre désormais dans le champ de la PSDC à travers le concept de l'approche globale. En ce sens, la rationalité stratégique de la PSDC est améliorée et mise à niveau, renforçant sa place au sein de l'action extérieure de l'UE.

Un autre élément distinctif de cette mission constitue son mandat axé sur la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Bien que la lutte contre la criminalité organisée fasse également partie du mandat de la MPUE en Bosnie-Herzégovine¹²³⁶, ainsi que de façon plus centrale de celui d'EULEX Kosovo¹²³⁷, EUCAP Sahel Niger axe l'ensemble de ses activités sur cette thématique nouvellement intégrée par le traité de Lisbonne dans le cadre des objectifs poursuivis par la PSDC (article 43 TUE)¹²³⁸.

Bien que la mission soit considérée comme un succès, il est encore trop tôt pour véritablement évaluer ses apports sur le long terme. EUCAP Sahel Niger constitue cependant indéniablement une initiative majeure de la PSDC dans la région afin de promouvoir une stabilité et un développement durables. Dans l'optique de renforcer sa présence dans la région, ainsi que de donner tout son sens à la « coordination régionale » promue par la Stratégie de l'UE pour le Sahel, ainsi que par EUCAP Sahel Niger, le Conseil décide en avril 2014 du lancement d'une mission civile au Mali (EUCAP Sahel Mali)¹²³⁹.

Déployée le 15 janvier 2015 pour une période de deux ans, EUCAP Sahel Mali a pour objectif essentiel de rétablir, puis d'assainir les pratiques de gouvernance au sein des institutions étatiques maliennes de sorte à garantir la sécurité de la population et la primauté du droit. Plus spécifiquement, EUCAP Sahel Mali a pour tâche de soutenir les autorités et forces locales dans la restauration de l'ordre constitutionnel et de la légitimité de l'Etat sur l'ensemble du territoire¹²⁴⁰, en vue d'instaurer les conditions d'une paix durable.

Afin d'y parvenir, elle vise à dispenser aux forces de sécurité intérieures maliennes (police, gendarmerie, garde nationale) des conseils, une formation ainsi qu'une

¹²³⁶ *Action commune 2005/824/PESC du 24 novembre 2005*, J.O. n° L 307, *op. cit.*, article 2. Lors de la prolongation de la mission pour une durée de deux ans (de janvier 2006 à décembre 2007), le Conseil décide d'élargir le mandat de la mission à la lutte contre la criminalité organisée et le grand banditisme

¹²³⁷ *Action commune 2008/124/PESC du 4 février 2008*, J.O. n° L 42, *op. cit.*, article 3.

¹²³⁸ L'article 43 TUE dispose ainsi que « toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire ».

¹²³⁹ *Décision 2014/219/PESC du 15 avril 2014*, J.O. n° L 113, *op. cit.*

¹²⁴⁰ La crise dans la région du Mali aboutit à retirer des mains des autorités gouvernementales le monopole de la violence légitime, ce qui constitue un élément essentiel de la souveraineté étatique.

assistance spécifiques dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la sécurité fixée par le gouvernement. Ces activités de formations visent à améliorer l'efficacité opérationnelle des forces de sécurité maliennes, ainsi qu'à rétablir une chaîne hiérarchique claire, précise et dont l'autorité est incontestable. La protection de la population et la garantie d'un droit à la justice demeurent la priorité de la mission¹²⁴¹. La mission procède à un déploiement opérationnel initial de 50 experts civils, issus de treize Etats membres.

En sus de ses interactions avec la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)¹²⁴², EUCAP Sahel Mali vise à favoriser une coordination régionale des efforts entrepris afin de stabiliser la région, en mettant l'accent sur l'interopérabilité avec EUCAP Sahel Niger et EUBAM Lybie. Elle intervient également de façon complémentaire à la mission de formation militaire EUTM Mali¹²⁴³, de sorte à permettre une résolution durable des défis sécuritaires de la région, conformément à l'engagement global de l'UE dans l'ensemble des Etats de la région du Sahel.

Aux côtés de la MINUSMA, les missions civiles et les opérations militaires de l'UE conduites au Mali œuvrent de façon coordonnée et complémentaire afin de restaurer l'intégrité territoriale du Mali en écartant notamment les actions terroristes qui en menacent l'unité. Plus spécifiquement, l'UE adopte une approche véritablement globale des problèmes dans la région en dispensant des formations et des conseils aussi bien aux forces armées maliennes qu'aux forces de sécurité intérieure, en vue d'aider les autorités de transition maliennes à asseoir leur légitimité à tous les échelons étatiques.

EUCAP Sahel Mali dispose ainsi d'un mandat particulièrement ambitieux qui s'inscrit dans le prolongement de la logique de la Stratégie de l'UE pour le Sahel. Les réalisations que cette mission est amenée à accomplir devront ainsi être analysées à la lumière de ce cadre stratégique et des synergies établies avec les autres activités de l'action extérieure de l'UE dans la région.

¹²⁴¹ Propos recueillis lors d'un échange de vues avec Didier LENOIR, directeur faisant fonction, Direction « Gestion des crises et planification », SEAE, à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 19 mars 2014*, Parlement européen, SEDE(2014)0319_1, Bruxelles, 19 mars 2014.

¹²⁴² *Résolution 2100*, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/2100 (2013), New York, 25 avril 2013.

¹²⁴³ *Décision 2013/34/PESC du 17 janvier 2013 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 14, Bruxelles, 18 janvier 2013.

EUBAM Libye : une mission de soutien pour la gestion intégrée des frontières

Suite à la chute du colonel Mouammar KADHAFI à l'été 2011, la Libye est livrée à une forte instabilité politique, ainsi qu'à une violence extrême, risquant de conduire le pays à une nouvelle guerre civile. L'incapacité des nouvelles autorités transitoires à s'imposer face aux milices armées formées suite aux nombreux mouvements de protestation dans les pays du Maghreb, aggrave la situation sécuritaire dans le pays. C'est dans ce contexte particulièrement mouvementé et instable que les autorités libyennes lancent une invitation formelle à l'UE afin de les aider à restaurer une certaine stabilité, notamment en renforçant la sécurité des frontières.

L'UE décide ainsi en mai 2013 du lancement, pour une période initiale de deux ans, d'une mission d'assistance pour une gestion intégrée des frontières (EUBAM Libye)¹²⁴⁴. Plus spécifiquement, la mission fixe un double objectif qui traduit l'engagement de l'UE à adopter une approche globale de la crise de sorte à favoriser une reconstruction et un développement durables du pays. A court terme, elle vise à assister les autorités locales à se doter des capacités nécessaires afin d'améliorer la sécurité des frontières maritimes, aériennes et terrestres, ainsi qu'à définir, sur le plus long terme, une stratégie nationale de gestion intégrée des frontières¹²⁴⁵.

Dans la poursuite de ces objectifs, elle assure des tâches de formation et d'encadrement des autorités libyennes dans leurs activités de contrôle aux frontières. Afin de coordonner les activités entreprises par l'ensemble des forces impliquées dans la gestion des frontières, elle met notamment en place un organe interministériel censé faciliter l'échange d'informations. La mission vise ensuite à renforcer les capacités stratégiques et opérationnelles des autorités de contrôle des frontières, ainsi qu'à s'assurer que la rédaction de la stratégie nationale de gestion des frontières se fasse conformément aux meilleures pratiques internationales¹²⁴⁶.

L'ensemble de ces activités vise plus généralement à renforcer l'autorité de l'Etat sur son territoire, ainsi qu'à améliorer ses capacités à contrer l'expansion de la criminalité organisée et du terrorisme aussi bien à l'intérieur du pays que dans l'ensemble de la région.

¹²⁴⁴ *Décision 2013/233/PESC du 22 mai 2013 relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 138, Bruxelles, 24 mai 2013.

¹²⁴⁵ *Ibid.*, article 2.

¹²⁴⁶ *Ibid.*, article 3.

L'effondrement du système de sécurité libyen consécutif à la chute du régime de Mouammar KADHAFI laisse craindre une large propagation du terrorisme et de la criminalité organisée, ainsi qu'un accroissement des flux migratoires vers les Etats voisins, dont le Mali et le Niger. En cela et bien que ne rentrant pas formellement dans le cadre de la Stratégie de l'UE pour le Sahel, l'objectif de renforcement de la sécurité aux frontières d'EUBAM Libye implique une coordination étroite avec les autres activités de l'UE, mais également avec les autres Etats de la région. La mission promeut ainsi une coordination régionale et internationale accrue, aussi bien avec les autres acteurs sécuritaires majeurs présents, dont l'ONU¹²⁴⁷, qu'avec les Etats voisins, ainsi qu'avec les autres activités européennes dans la région¹²⁴⁸. EUBAM Libye établit des liens étroits avec EUCAP Sahel Mali et EUCAP Sahel Niger, de sorte à optimiser, grâce à un effet de synergie des actions, la stabilité dans l'ensemble de la région.

Un premier rapport de la mission permet de saisir plus spécifiquement les réalisations accomplies. Au cours de la première année de son déploiement, la mission est présente sur plusieurs points de passage, notamment aux frontières avec des pays du Maghreb (Algérie, Tunisie)¹²⁴⁹. La mission prévoit un déploiement maximal de cent experts (effectif jamais atteint) et dispose d'une enveloppe financière relativement modeste de 30 M d'euro pour l'année 2013¹²⁵⁰ (article 12), réduite à 26 M pour l'année 2015. Toutefois, la situation sécuritaire à haut risque à l'intérieur du pays conduit l'UE à relocaliser dès août 2014 ses activités de formation et de conseil en Tunisie¹²⁵¹. Les experts européens déployés afin de dispenser les formations ne dépassent pas la vingtaine¹²⁵², ce qui limite grandement l'apport de la mission au renforcement des capacités stratégiques et opérationnelles des autorités de contrôle.

Cette situation rappelle les déboires similaires connus par l'UE dans le cadre d'EJUST LEX-Iraq qui, pendant les cinq premières années de son mandat, se trouve contrainte de conduire ses activités depuis l'Egypte et la Jordanie. L'incapacité de l'UE à s'imposer dans la région résulte, entre autres, de l'absence d'une opération de nature militaire

¹²⁴⁷ EUBAM Libye doit également travailler en coordination avec la Mission d'appui des Nations unies en Libye (MANUL). *Résolution 2009*, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/2009, New York, 16 septembre 2011.

¹²⁴⁸ *Décision 2013/233/PESC du 22 mai 2013*, J.O. n° L 138, *op. cit.*, articles 6 et 14.

¹²⁴⁹ Elle est essentiellement présente à Tripoli (QG de la mission) et Misrata.

¹²⁵⁰ *Décision 2013/233/PESC du 22 mai 2013*, J.O. n° L 138, *op. cit.*, article 12.

¹²⁵¹ Propos de Kenneth DEANE, directeur de la planification civile et de la capacité de conduite (SEAE), recueillis lors d'un échange de vues sur les missions civiles de l'UE, à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 3 décembre 2014*, SEDE(2014)1203_1, *op. cit.*

¹²⁵² *Ibid.*

qui permettrait d'assurer la sécurité des experts et formateurs européens déployés dans le cadre d'EUBAM Libye. En définitive et bien que la mission elle-même rappelle l'importance d'une approche globale des problèmes, l'écueil majeur rencontré par EUBAM Libye résulte de l'absence d'une présence renforcée de l'UE dans la région. En effet, la mission intervient dans un environnement encore hostile et aurait dû à ce titre bénéficier d'une présence militaire, à l'image de l'approche de l'UE au Mali. Plus spécifiquement, se pose la question de la « pertinence du déploiement et du maintien de la mission dans un environnement institutionnel et sécuritaire ne lui ayant jamais permis de répondre aux objectifs élémentaires identifiés »¹²⁵³.

Ainsi, tandis que l'UE promeut une approche cohérente et transfrontière des problèmes de la région du Sahel ainsi que des pays voisins, la mise en œuvre de cette démarche demeure encore insuffisante. En effet, s'il est indéniable que la rationalité stratégique de la PSDC s'intègre pleinement dans le cadre de l'approche globale de l'UE, une grande marge de progression est nécessaire afin de conférer à son action extérieure une véritable dimension globale.

EUCAP Nestor : une première mission régionale

L'UE est déjà présente dans la région de la Corne de l'Afrique à travers des programmes et initiatives européens couvrant un large spectre d'activités : le commerce, la coopération au développement (accord de Cotonou et FED) et l'aide humanitaire (ECHO). Dans le cadre de sa « Stratégie pour la Corne de l'Afrique » adoptée en novembre 2011¹²⁵⁴, le Conseil affirme son engagement à lutter contre la piraterie dans la région, ainsi qu'à traiter la dimension régionale du conflit en Somalie, identifiés comme des facteurs d'instabilité majeurs pour le développement durable de la région.

La stratégie appelle ainsi à la mise en place de l'ensemble des moyens à la disposition de l'UE afin de traiter ces facteurs d'insécurité¹²⁵⁵. A ce titre, l'annonce de la

¹²⁵³ *Décision 2014/494/UE du 16 juin 2014, J.O. L 261, op. cit.*

¹²⁵⁴ *Corne de l'Afrique - Conclusions du Conseil, Doc. n° 16858/11, op. cit.*

¹²⁵⁵ La stratégie identifie cinq domaines d'action prioritaires afin de combattre l'instabilité dans la région : le renforcement de structures institutionnelles démocratiques et responsables ; la contribution à la prévention et au

nomination d'un RSUE pour la région de la Corne de l'Afrique¹²⁵⁶ – Alexander RONDOS nommé en janvier 2012¹²⁵⁷ – chargé d'assurer la cohérence de l'approche de l'UE dans la région, confirme l'engagement de l'UE à adopter une approche globale des problèmes. Véritable guide de l'engagement européen dans la région, cette stratégie régionale confère à la PSDC un rôle central dans la promotion de la stabilité, de la prospérité économique, ainsi que du développement durable de la région¹²⁵⁸.

Dans ce contexte, le Conseil décide du lancement en juillet 2012 et pour une période initiale de deux ans, d'une mission civile de renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique, ainsi que dans l'océan Indien occidental (EUCAP Nestor)¹²⁵⁹. Celle-ci s'intègre pleinement dans les axes prioritaires fixés par la Stratégie, dont la lutte contre les menaces sécuritaires majeures – actes de piraterie, de terrorisme ou de migration illégale – afin d'éviter un effet de contagion des problèmes¹²⁶⁰. Renouvelée jusqu'au 12 décembre 2016¹²⁶¹, la mission envisage de pouvoir déployer jusqu'à 175 agents civils. Une centaine d'agents est actuellement déployée essentiellement à Djibouti (70) mais également à Nairobi (15), en Somalie (15) ainsi qu'aux Seychelles (10), tandis qu'un seul agent de liaison assure la présence de l'UE en Tanzanie¹²⁶².

Le mandat d'EUCAP Nestor se concentre essentiellement sur le développement, au sein des cinq Etats de la région (Djibouti, Kenya, Somalie, Seychelles, Tanzanie), d'une capacité autonome de renforcement de leur sécurité maritime, ainsi que sur la lutte contre la piraterie¹²⁶³. Pour l'accomplissement de son mandat, la mission assume un large éventail d'activités, dont l'organisation de formations spécifiques visant à transférer aux autorités locales le savoir-faire nécessaire en matière de sécurité maritime afin de leur permettre

règlement des conflits ; l'atténuation des effets de l'insécurité dans la région ; la réduction de la pauvreté et le soutien à la croissance économique ; le soutien à la coopération régionale (voir *ibid.*, pp. 14-17).

¹²⁵⁶ *Ibid.*, p. 2.

¹²⁵⁷ *Décision 2011/819/PESC du 8 décembre 2011*, J.O. n° L 327, *op. cit.*.

¹²⁵⁸ *Corne de l'Afrique - Conclusions du Conseil*, Doc. n° 16858/11, *op. cit.*, p. 10.

¹²⁵⁹ *Décision 2012/389/PESC du 16 juillet 2012*, J.O. n° L 187, *op. cit.*.

¹²⁶⁰ *Corne de l'Afrique - Conclusions du Conseil*, Doc. n° 16858/11, *op. cit.*, pp. 4-5 et 14-17.

¹²⁶¹ *Décision 2014/485/PESC du 22 juillet 2014 modifiant la décision 2012/389/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP Nestor)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 217, Bruxelles, 23 juillet 2014.

¹²⁶² Propos de Kenneth DEANE, directeur de la planification civile et de la capacité de conduite (SEAE), recueillis lors d'un échange de vues sur les missions civiles de l'UE, à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 3 décembre 2014*, SEDE(2014)1203_1, *op. cit.*

¹²⁶³ *Décision 2012/389/PESC du 16 juillet 2012*, J.O. n° L 187, *op. cit.*, article 2.

d'assurer à terme leur propre formation. EUCAP Nestor soutient également la Somalie dans le renforcement de l'Etat de droit, notamment en assistant les autorités locales chargées de la sécurité maritime (garde-côtes, police côtière civile, procureurs, juges) dans l'élaboration d'un cadre juridique adapté¹²⁶⁴. Enfin, la mission met l'accent sur une coordination régionale accrue¹²⁶⁵ avec la création de réseaux régionaux d'échanges, visant à faciliter une mise en œuvre efficace des projets de la mission, ainsi que d'assurer une interopérabilité effective entre les différents Etats de la région – *i.e.* partage d'informations¹²⁶⁶.

EUCAP Nestor fait partie de l'engagement plus général de l'UE dans la région. Elle est déployée aux côtés de la première opération militaire navale de l'UE (EUNAVFOR Atalanta)¹²⁶⁷, présente au large des côtes somaliennes depuis novembre 2008, ainsi que d'une opération militaire de formation des forces armées somaliennes (EUTM Somalie)¹²⁶⁸ déployée dès février 2010. Afin d'assurer la cohérence de ces activités de la PSDC, une structure centrale de planification de conduite des missions civiles (OpsCenter), est activée pour la première fois en mars 2012¹²⁶⁹. Bien que non-permanente et localisée à Bruxelles, elle assume un rôle essentiel en matière de coordination en tant que QG opérationnel, confirmant ainsi le rôle central de la PSDC au sein de la stratégie de l'UE dans la région¹²⁷⁰. EUCAP Nestor travaille également de concert avec le Programme pour les routes maritimes importantes (MARSIC) financé par l'IdS, ainsi qu'avec le Programme pour la sécurité maritime régionale (MASE) financé par le FED, tel que suggéré par la Stratégie de l'UE pour la région¹²⁷¹.

Dans ce contexte, EUCAP Nestor est conçue afin d'assumer un rôle central de « liaison » entre l'ensemble des activités de l'UE dans la région. Elle vise à optimiser les

¹²⁶⁴ Essentiellement au Puntland et au Somaliland.

¹²⁶⁵ *Décision 2012/389/PESC du 16 juillet 2012*, J.O. n° L 187, *op. cit.*, article 3.

¹²⁶⁶ Propos d'Etienne de PONCINS, chef de mission d'EUCAP Nestor, recueillis lors d'un échange de vues sur « le renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique », à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 1er avril 2014*, SEDE(2014)0401_1, *op. cit.*.

¹²⁶⁷ *Action commune 2008/851/PESC du 10 novembre 2008*, J.O. n° L 301, *op. cit.*. Cette opération militaire contribue à combattre le terrorisme ainsi que les actes de piraterie sur les côtes somaliennes.

¹²⁶⁸ *Décision 2010/96/PESC du 15 février 2010*, J.O. n° L 44, *op. cit.*.

¹²⁶⁹ *Décision 2012/173/PESC du 23 mars 2012*, J.O. n° L 89, *op. cit.* ; *Décision 2013/725/PESC du 9 décembre 2013*, J.O. n° L 329, *op. cit.*.

¹²⁷⁰ Voir *supra* Titre I, Chapitre II, Section II, §1, A), 2) ainsi que la *Décision 2012/173/PESC du 23 mars 2012*, J.O. n° L 89, *op. cit.*.

¹²⁷¹ *Décision 2012/389/PESC du 16 juillet 2012*, J.O. n° L 187, *op. cit.*, article 14, alinéa 5.

synergies entre les missions civiles et les opérations militaires de la PSDC d'une part (court terme), ainsi qu'à maximiser la complémentarité avec les autres actions de l'UE d'autre part (long terme). A ce titre, il convient d'observer comment cette mission, ainsi que toute future mission assumant des activités similaires, parviendra à combiner le cadre stratégique spécifique à la région avec la nouvelle SSMUE¹²⁷².

Les missions civiles déployées après l'adoption du traité de Lisbonne ont en commun de placer au centre des préoccupations la volonté de l'UE d'adopter une approche régionale des problèmes au moyen de l'ensemble des instruments de son action extérieure. De même, en accord avec le concept de l'approche globale, ces missions insistent sur le principe de l'appropriation locale des réformes, ainsi que sur la nécessité de promouvoir une coordination régionale efficace. En cela, l'approche globale des crises vise à renforcer la rationalité stratégique de la PSDC en améliorant la cohérence, l'influence, la qualité, ainsi que la visibilité de son action extérieure.

Remarques conclusives

L'étude de l'ensemble des missions civiles confirme que la PSDC et plus spécifiquement ses activités de RPC constituent une véritable valeur ajoutée à l'action extérieure de l'UE. Telles qu'elles sont conçues, les missions civiles agissent de façon complémentaire aux programmes de coopération au développement et d'aide humanitaire conduits par l'UE afin de reconstruire une région en crise. Ces missions permettent essentiellement à l'UE de bénéficier d'une visibilité, ainsi que d'un impact accrus sur la scène internationale, confortant dès lors sa pertinence en tant qu'acteur sécuritaire majeur.

Toutefois, les difficultés auxquelles ces missions sont confrontées modèrent les résultats auxquels la PSDC pourrait prétendre et limitent la capacité de l'UE à répondre de façon cohérente à l'évolution des menaces à la sécurité. Concernant le soutien logistique, l'insuffisance du personnel déployé par rapport aux besoins réels des missions, l'inadéquation des formations, ainsi que les fréquents retards dans la fourniture d'équipement et de matériel, constituent autant de freins à la conduite optimale d'une mission. Ces problèmes résultent essentiellement de la réticence des Etats membres à s'engager dans des régions dans

¹²⁷² *Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne*, note du secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 11205/14, Bruxelles, 24 juin 2014.

lesquelles la valeur ajoutée perçue de la PSDC en matière de RPC apparaît comme inférieure à celle d'activités similaires conduites par un autre acteur impliqué dans la région.

A titre d'exemple, l'ONU est perçue par une majorité d'Etats membre de l'UE comme une structure mieux adaptée afin d'intervenir dans les conflits particulièrement complexes du continent africain. Plusieurs Etats membres de l'UE participent ainsi aux interventions onusiennes de maintien de la paix, tandis qu'ils ont plus de réserves à contribuer financièrement ainsi qu'en termes de personnel à des missions civiles de l'UE, lesquelles sont d'envergure plus faible. Les missions civiles conduites dans d'autres régions sont également d'une envergure limitée. Elles traduisent tantôt l'incapacité de l'UE à s'imposer face à un acteur sécuritaire régional influent (Russie), tantôt la difficulté à s'accorder en interne afin de déployer une approche strictement européenne de la gestion des crises et ainsi se démarquer des Etats-Unis et de l'OTAN.

D'un point de vue stratégique, la coordination lacunaire avec les autres acteurs et institutions européens impliqués dans une crise constitue également un facteur particulièrement limitant du plein succès d'une mission. Cela concerne essentiellement l'interopérabilité entre les missions civiles et les programmes et initiatives de la Commission qui, bien qu'en théorie complémentaires dans leur approche des activités de la RPC, n'arrivent pas à formaliser cette coordination sur le terrain. La difficulté à établir une cohérence d'action entre l'ensemble des activités de l'UE et les actions de l'ONU, de l'OTAN, de l'OSCE et des autres acteurs ou organisations régionaux présents, constitue un frein supplémentaire à la conduite optimale des missions civiles de la PSDC.

La rationalisation des structures, institutions et procédures de la gestion des crises à laquelle le traité de Lisbonne procède, vise à remédier à ces écueils en renforçant le rôle de la PSDC au sein de l'action extérieure de l'UE. Plus spécifiquement, le concept d'approche globale des crises et l'adoption sur ce fondement de cadres stratégiques régionaux vise à favoriser la conduite de missions civiles d'un genre nouveau et ambitionne à conférer à la rationalité stratégique de la PSDC un rôle pivot en matière de RPC. En d'autres termes, la PSDC s'inscrit dans le prolongement direct de la volonté de l'UE d'améliorer l'utilisation stratégiquement cohérente de ses instruments dédiés à la gestion des crises.

Toutefois, bien que le traité de Lisbonne permette à l'UE de mieux structurer son action extérieure en déterminant la place que doit occuper la PSDC au sein de l'approche globale des crises, les défauts inhérents à la conduite des missions civiles demeurent. La

relative nouveauté de ces cadres stratégiques, ainsi que la jeunesse des missions conduites ne permettent pas encore de tirer des conclusions définitives concernant le succès de ce concept.

CHAPITRE II. LA RPC, UN ELEMENT CENTRAL DE L'INFLUENCE EUROPEENNE

L'étude du chapitre premier aboutit à deux constats essentiels concernant le rôle de l'UE dans le domaine de la gestion des crises. Tout d'abord, dans sa quête de légitimité en tant qu'acteur sécuritaire, l'UE vise à développer une approche strictement européenne de la gestion des crises, axée essentiellement sur la RPC. Ensuite, dans la conduite de ces activités civiles de RPC, l'UE met au centre de ses préoccupations le principe de l'appropriation locale des réformes. Ces deux éléments réunis permettent de saisir la rationalité stratégique conférée à la dimension civile de la PSDC, ainsi que la validité de sa valeur ajoutée au sein de l'action extérieure de l'UE.

Pour aussi essentiel que soit le rôle de la dimension civile de la PSDC afin de faire de l'UE un acteur sécuritaire majeur sur la scène internationale, la pertinence de l'action de l'UE dans ce domaine s'évalue nécessairement au regard des autres acteurs sécuritaires. L'objectif de ce chapitre consiste dès lors à analyser la valeur ajoutée des activités civiles de la RPC conduites par l'UE dans le cadre de sa PSDC, ainsi que leur contribution dans l'affirmation du rôle de l'UE en tant qu'acteur stratégique majeur de la sécurité. De même, la présentation de pistes d'améliorations possibles de la dimension civile de la PSDC permet d'envisager la mise en place d'une approche stratégiquement plus cohérente de la gestion des crises par l'UE et de confirmer sa pertinence au regard des autres acteurs.

La gestion des crises contemporaines, essentiellement intraétatiques et de plus en plus liées à des menaces transfrontières, appelle nécessairement la mise en place d'une sécurité coopérative à travers un multilatéralisme efficace. Cela requiert dès lors la mise en place *a minima* d'une coordination, voire d'une coopération ou de partenariats avec les autres acteurs de la sécurité afin de donner à sa PSDC toute son ampleur. L'ONU, l'OTAN et les Etats-Unis constituent des acteurs essentiels de ce système multilatéral dans lequel l'UE cherche à se positionner et à affirmer la pertinence de son rôle.

A son tour, grâce au rapide développement de sa PSDC et plus spécifiquement de la dimension civile de celle-ci, l'UE constitue progressivement une référence pour d'autres

acteurs régionaux et étatiques de la sécurité. Dans ce contexte, la dimension civile de la PSDC représente une force d'attraction nouvelle pour ces acteurs et permet à ce titre de conférer à l'UE une place centrale dans le domaine de la gestion des crises.

Toutefois, bien que la pertinence et la valeur ajoutée de la PSDC et de sa dimension civile soient reconnues comme essentielles afin de faire de l'UE un véritable acteur stratégique de la sécurité, la relative jeunesse de ces instruments ainsi que les insuffisances relevées, suggèrent des marges d'amélioration. Tout d'abord, les difficultés rencontrées dans l'opérationnalisation du concept européen de l'approche globale des crises encore mal identifié, appellent l'UE à en élargir la portée, notamment en intégrant de nouveaux concepts et acteurs favorables à une approche plus intégrée de la RPC.

Ensuite, l'absence d'un cadre stratégique dédié à la PSDC ne permet pas d'optimiser le rôle de sa dimension civile dans le domaine de la gestion des crises. Or, un tel document-cadre serait particulièrement nécessaire afin d'ancrer le rôle de l'UE en tant qu'acteur stratégique majeur de la sécurité et viendrait compléter l'approche désormais globale adoptée par l'UE. A ce titre, l'identification de deux nouveaux domaines investis par l'UE, liés à l'apparition de nouvelles menaces à la sécurité, font émerger la nécessité d'adopter une vision stratégique propre à la PSDC, afin de renforcer le concept de l'approche globale.

SECTION I. LA DIMENSION CIVILE DE LA PSDC REPLACÉE DANS LE CADRE STRATEGIQUE MULTILATERAL DE LA GESTION DES CRISES

L'UE ambitionne de fédérer les esprits autour du concept de la PSDC, non pas comme une alternative à la gestion internationale des crises telle qu'elle est pratiquée par l'ONU ou l'OTAN, mais comme un complément indispensable à celle-ci. Dès lors, en investissant le domaine de la gestion des crises, l'UE accepte une interaction inévitable avec les autres acteurs phares de la sécurité telles l'ONU et l'OTAN, ainsi que la nécessité de créer des partenariats avec d'autres acteurs régionaux et étatiques.

Toutefois, si l'objectif consiste à déterminer la valeur ajoutée de la dimension civile de la PSDC pour la gestion internationale des crises et, plus généralement, le rôle de l'UE en tant qu'acteur stratégique majeur, cette pertinence ne s'affirme pas de la même manière selon les acteurs. En effet, bien que l'ONU et l'OTAN constituent les acteurs phares de la sécurité, d'autres acteurs, régionaux et étatiques, investissent également le domaine sécuritaire, posant dès lors la question de leurs interactions avec l'UE.

Ainsi, l'UE évalue son rôle d'acteur sécuritaire essentiellement par rapport à l'ONU et l'OTAN. Une analyse fine de la coopération établie entre l'UE et ces acteurs, permet d'établir les lignes de forces, mais également les limites de leurs interactions dans le domaine de la gestion des crises. Une telle analyse approfondie a pour objectif de déterminer la valeur ajoutée de l'approche européenne de la RPC et plus généralement la pertinence du rôle de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire, relativement à ceux-ci.

Dans la poursuite de ce même objectif, il semble que l'UE adopte une attitude beaucoup plus assertive et moins subordonnée au regard des autres acteurs présents dans le domaine sécuritaire. En effet, le développement progressif des capacités civiles de la PSDC permet tout d'abord à l'UE d'affirmer rapidement la pertinence de son action sur le continent européen par rapport à l'OSCE et ainsi d'évincer cette dernière. Cela lui permet ensuite de se positionner graduellement comme un acteur clé au regard des acteurs régionaux de la sécurité, tels l'UA, la CEDEAO et l'ANASE. Enfin, la participation d'un nombre croissant d'Etats

tiers à la conduite de missions civiles de la PSDC, confirme leur pertinence pour la gestion des crises et assied le rôle de l'UE dans le domaine sécuritaire.

§1 : Le rôle de la PSDC dans le cadre d'un « multilatéralisme efficace »

Le multilatéralisme efficace qui préside à la rédaction de la SES, confère à l'ONU un rôle « pivot » dans le domaine de la sécurité coopérative et de la gestion des crises. A ce titre, le développement de l'approche européenne de la RPC s'inscrit nécessairement dans le prolongement de la démarche onusienne du maintien de la paix, à savoir la consolidation de la paix post-conflit. La pertinence du rôle de l'UE en la matière est ainsi évaluée à travers le positionnement de l'ONU en la matière et appelle inévitablement à constituer un partenariat.

Le multilatéralisme efficace prôné par la SES appelle également à considérer l'établissement de partenariats avec les Etats-Unis et l'OTAN. En effet, bien que reconnaissant le rôle capital des Etats-Unis et de l'OTAN dans la sécurité européenne, la SES souligne toutefois qu'ils ne sont plus à même de faire face, seuls, « *aux problèmes complexes de notre temps* »¹²⁷³. Il convient dès lors d'analyser quelles sont les lignes de force de la coopération de l'UE avec les Etats-Unis et l'OTAN dans le domaine de la GCC et comment l'UE arrive à y imposer la pertinence et la validité de son action.

A. UE-ONU : un partenariat « naturel » pour la gestion des crises ?

1. Une interaction multidimensionnelle

Avec la multiplication de nouvelles menaces suite à la Guerre froide, l'UE saisit toute l'importance de conduire son action extérieure dans un cadre multilatéral. Elle reconnaît à ce titre l'ONU comme la plaque tournant du système multilatéral mondial¹²⁷⁴ et s'affirme

¹²⁷³ *Une Europe sûre dans un monde meilleur, op. cit.*, p. 1.

¹²⁷⁴ *Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme européen*, COM (2003) 526 final, *op. cit.*, p. 3.

prête à répondre à toute demande venant d'elle¹²⁷⁵. Cette affirmation est réitérée dans la SES avec l'annonce de la nécessité de favoriser un multilatéralisme efficace autour du cadre fondamental de l'ONU¹²⁷⁶.

Un élargissement progressif de la coopération UE-ONU

Initialement, la coopération entre ces deux entités se fonde essentiellement sur l'apport que peuvent représenter le poids économique et l'influence politique de l'UE aux interventions de l'ONU¹²⁷⁷. La Commission affirme à ce titre régulièrement la nécessité de renforcer l'efficacité de cette interaction dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire¹²⁷⁸. L'UE et l'ONU entreprennent cependant rapidement d'élargir cette coopération à un échelon plus opérationnel, lié à la gestion des crises et au maintien de la paix et de la sécurité internationales. En effet, la complexité des crises contemporaines appelle une coopération plus étroite dans d'autres domaines indispensables à une gouvernance mondiale optimale¹²⁷⁹, ainsi qu'un meilleur partage des tâches pour une efficacité renforcée de leurs interventions respectives.

Cette volonté d'intensifier les liens entre l'UE et l'ONU, émerge dès la seconde moitié des années 1990, suite à l'intervention européenne ratée dans les Balkans. Un tel approfondissement vise, d'une part, à donner l'opportunité à l'ONU de progressivement se

¹²⁷⁵ *Projet de rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Nice (7, 8 et 9 décembre 2000)*, Doc. 14056/2/00 REV 2, *op. cit.*, p. 3.

¹²⁷⁶ *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, *op. cit.*, p. 9.

¹²⁷⁷ *Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme européen*, COM (2003) 526 final, *op. cit.*, p. 12, point 2.1 : « la légitimité universelle des Nations unies, alliée au poids économique et politique de l'UE, apporte des avantages incontestables à la coopération ».

¹²⁷⁸ *Édifier un partenariat efficace avec les Nations unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2001) 231 final/2, Bruxelles, 30 avril 2001. A ce titre, la création du MRR en 2001 permet de fournir un soutien financier en matière de GCC aux opérations conduites par l'ONU. D'autres instruments gérés par la Commission permettent également d'appuyer les actions de l'ONU, comme l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH). Grâce à cette initiative, la Commission est en mesure de mettre en place une stratégie cohérente pour la période de 2000 à 2006, en vue de promouvoir les droits de l'homme ainsi qu'un processus de démocratisation et de prévention des conflits dans les Etats tiers atteints par des crises internes. Cette initiative se poursuit de 2007 à 2013 grâce à l'établissement d'un Instrument de financement pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde (*Règlement (CE) n° 1889/2006 du 20 décembre 2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde*, Parlement européen et Conseil, J.O. n° L 386, Bruxelles, 29 décembre 2006).

¹²⁷⁹ *Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme européen*, COM (2003) 526 final, *op. cit.*, p. 14, point 2.2.

désengager de la région et de se redéployer sur des théâtres d'opérations plus lointains (Amérique Latine, Afrique). D'autre part, en intégrant progressivement l'UE comme un partenaire crédible de ses activités, l'ONU s'assure d'un suivi de la situation dans la région et vise à éviter qu'un désengagement complet de sa part ne conduise à une reprise des hostilités. Dès lors le premier défi à relever pour l'UE consiste à renforcer le système multilatéral afin d'en promouvoir les objectifs définis comme communs aux deux entités¹²⁸⁰.

La valeur ajoutée des activités de la Commission européenne liées à la gestion des crises est d'emblée reconnue, notamment dans le cadre de la prévention des conflits¹²⁸¹. L'extension de la coopération avec l'ONU dans le domaine de la sécurité coopérative ne prend cependant tout son sens qu'avec l'émergence de la PESD et le développement de nouveaux outils de la gestion des crises¹²⁸². Initialement axée sur la prévention des conflits grâce aux programmes et moyens de la Commission européenne¹²⁸³, cette coopération inclut désormais l'ensemble des activités civiles et militaires de gestion des crises de la PSDC¹²⁸⁴. Plus spécifiquement, c'est la dimension civile des activités de la PSDC liées à la RPC qui s'impose comme l'élément moteur de ce partenariat renforcé, ces activités se trouvant au carrefour entre la sécurité et la coopération au développement (voir *supra*).

L'UE et l'ONU poursuivent en effet des objectifs communs en matière de sécurité coopérative¹²⁸⁵, leurs expériences respectives montrant à ce titre leur préférence mutuelle pour la conduite d'activités de reconstruction en vue d'aboutir à une stabilité et à un

¹²⁸⁰ La Commission identifie en effet des objectifs communs à l'UE et l'ONU dans la gestion des crises et réaffirme à ce titre à plusieurs reprises son engagement à contribuer à leur poursuite. Voir notamment : *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises*, Doc. n° 12510/03 (Presse 266), *op. cit.* ; *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*, Conseil de l'UE, Presse, 7 juin 2007.

¹²⁸¹ *Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement - Évaluation*, COM (2001) 153 final, *op. cit.*.

¹²⁸² Initialement, la Commission n'envisage le développement des instruments civils de la PSDC, ainsi que les interventions de type-Feira que comme secondaires et de nature exceptionnelle dans le cadre des activités de prévention des conflits. Voir notamment *Civilian Instruments for EU Crisis Management*, *op. cit.*, p. 5.

¹²⁸³ *Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits*, *op. cit.*, p. 5, point 11 ; *Communication de la Commission sur la Prévention des conflits*, Commission européenne, COM (2001) 211 final, Bruxelles, 11 avril 2001, p. 29 ; *Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents*, Doc. 9537/1/01 REV 1, *op. cit.*, p. 7, point IV.

¹²⁸⁴ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Göteborg (15 et 16 juin 2001)*, Doc. n° 9526/1/01 REV 1, *op. cit.*, p.12, point 38 ; *Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme européen*, COM (2003) 526 final, *op. cit.*, p. 16.

¹²⁸⁵ *Rapport sur la mise en oeuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, Doc. n° S407/08, *op. cit.*, p. 11.

développement durables des régions en crises. Cette préférence pour la phase de RPC résulte de la prise de conscience de ces acteurs sécuritaires d'adapter leurs méthodes d'action aux nouvelles menaces, ainsi qu'aux exigences de paix et de stabilité. L'évolution de cette coopération est symbolisée par la relève du GIP par l'UE en 2003 grâce au lancement de sa première mission de police, la MPUE.

L'objectif de cette coopération repensée consiste, d'une part, à rendre complémentaires les capacités civiles de gestion des crises de l'ONU avec celles de la PSDC. D'autre part, elle vise à révéler la contribution de la PSDC et plus spécifiquement de ses activités et instruments civils de la gestion des crises dans le cadre de ce système multilatéral. En procédant à un partage rationnel des tâches, l'objectif consiste essentiellement à renforcer l'efficacité des interventions de l'ONU, considérée comme l'acteur sécuritaire majeur chargé de la sécurité coopérative.

Grâce à sa PSDC, l'UE dispose désormais d'un éventail élargi d'instruments et d'options pour la GCC, lesquels renforcent les activités et outils de la Commission et, partant, les actions de l'ONU. La valeur ajoutée aux interventions de l'ONU, constitué par la dimension civile de la PSDC en matière sécuritaire, est reconnue lors du Sommet de Göteborg en 2001¹²⁸⁶. Elle est depuis régulièrement réaffirmée à l'occasion des sommets européens subséquents¹²⁸⁷, ainsi que devant le Conseil de sécurité de l'ONU en 2010, lors d'une allocution de la HR/VP¹²⁸⁸.

UE-ONU : des partenaires stratégiques pour un multilatéralisme efficace ?

L'UE réitère sa conviction de la nécessité d'instaurer un « véritable multilatéralisme » tel qu'identifié par la SES, considérant que la coopération avec l'ONU en

¹²⁸⁶ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Göteborg (15 et 16 juin 2001)*, Doc. n° 9526/1/01 REV 1, *op. cit.*, p. 12, point 38 et Annexe V « Coopération de l'UE avec les organisations internationales pour les aspects civils de la gestion des crises », pp. 48-51.

¹²⁸⁷ *Projet de rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Bruxelles (16 et 17 décembre 2004)*, Doc. 15547/04, *op. cit.*, Annexe IV « Coopération entre l'UE et les Nations Unies dans le cadre de la gestion civile des crises ».

¹²⁸⁸ *Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations in maintaining international peace and security*, Conseil de sécurité de l'ONU, Doc. n° S/PV.6306, New York, 4 mai 2010, p. 3.

matière civile « *constitue l'un des objectifs prioritaires pour développer ce concept* »¹²⁸⁹. Elle établit à ce titre dès 2001, des principes directeurs qui permettent d'orienter cette coopération : favoriser une interopérabilité ainsi qu'une harmonisation des concepts, procédures et lignes directrices élaborés en matière de GCC afin de constituer une valeur ajoutée réelle aux actions de l'ONU ; encourager la visibilité de l'UE et de sa PSDC ; respecter l'autonomie décisionnelle de l'UE ainsi que son cadre institutionnel¹²⁹⁰. Elle y mentionne également différentes options possibles d'intervention, dont la non-automaticité de sa participation à une opération onusienne de maintien de la paix, ainsi que la possibilité pour l'UE de conduire des missions de façon autonome¹²⁹¹.

La construction d'un partenariat privilégié dans ce domaine est appréhendée comme une opportunité de procéder à un partage rationnel des tâches dans la poursuite des mêmes objectifs¹²⁹². Toutefois, en établissant sa volonté de garder le contrôle politique et la direction stratégique de ses interventions, l'UE annonce d'emblée ne pas vouloir être considérée comme un acteur secondaire ou comme une force de soutien aux interventions de l'ONU. Cette affirmation d'autonomie suppose dès lors de conférer une visibilité accrue à sa PSDC et est directement corrélée à la nécessité d'asseoir sa crédibilité et sa légitimité dans le domaine sécuritaire, investi principalement par l'ONU.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ses capacités civiles de gestion des crises et afin de donner à cette coopération tout son sens, l'UE vise à tirer partie de l'expérience onusienne, en organisant dès 2000 un séminaire de travail avec des représentants de l'ONU¹²⁹³. Ces réunions de travail deviennent régulières et sont progressivement élargies aux

¹²⁸⁹ *Projet de rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Bruxelles (16 et 17 décembre 2004)*, Doc. 15547/04, *op. cit.*, Annexe IV « Coopération entre l'UE et les Nations Unies dans le cadre de la gestion civile des crises », p. 57, point 5.

¹²⁹⁰ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Göteborg (15 et 16 juin 2001)*, Doc. n° 9526/1/01 REV 1, *op. cit.*, Annexe V « Coopération de l'UE avec les organisations internationales pour les aspects civils de la gestion des crises », pp. 48-49.

¹²⁹¹ *Ibid.*, Annexe V « Coopération de l'UE avec les organisations internationales pour les aspects civils de la gestion des crises », pp. 49-50. En 2004, ces *scenarii* potentiels d'engagement de l'UE sont développés afin de saisir toutes les facettes de cette coopération (voir *EU-UN Cooperation in civilian crisis management operations – Elements of implementation of the EU-UN*, Conseil européen, Annexe aux conclusions du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004, Bruxelles, 17-18 juin 2004).

¹²⁹² *Rapport sur la mise en oeuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, Doc. n° S407/08, *op. cit.*, p. 11.

¹²⁹³ A ce titre, afin d'améliorer sa capacité « Etat de droit » identifiée lors du Sommet de Feira en juin 2000 et rendre son développement cohérent avec ses capacités en matière de police, l'UE organise un séminaire, le 25 octobre 2000, rassemblant des représentants de l'ONU et de l'OSCE afin de permettre au CIVCOM de dégager des orientations générales pour la poursuite de ses travaux (*Projet de rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Nice (7, 8 et 9 décembre 2000)*, Doc. 14056/2/00 REV 2, *op. cit.*, p. 5).

autres organisations européennes – l’OSCE et le Conseil de l’Europe. L’objectif de ces échanges consiste pour l’UE à exploiter, dans le cadre du développement de ses propres concepts civils fondateurs¹²⁹⁴, l’expérience de ces acteurs en matière de recrutement, de formation et de déploiement du personnel civil. Ces échanges ont dès lors pour objectif non seulement l’échange de meilleures pratiques, mais également l’accélération du développement des capacités civiles de la PSDC, pour permettre sa rapide opérationnalisation.

Cela conduit l’UE à établir dès 2001 des modalités générales pour leurs interactions, visant à intensifier la coopération aux échelons politico-stratégique et opérationnel. Elle organise ainsi des réunions à haut niveau entre les ministres de l’UE et le Secrétaire général de l’ONU et établit des contacts entre celui-ci, le SG/HR et le commissaire chargé des relations extérieures. Elle prévoit également des contacts à un échelon plus opérationnel entre le CoPS et les Secrétaires adjoints de l’ONU concernés, ainsi qu’entre le Secrétariat du Conseil de l’UE et le Secrétariat des Nations unies (relations horizontales)¹²⁹⁵. Ces échanges ont lieu de manière régulière¹²⁹⁶ et conduisent en 2003 à leur formalisation, par la mise en place d’un mécanisme consultatif conjoint sur la gestion des crises (*Steering Committee*)¹²⁹⁷, ainsi qu’à l’identification de quatre domaines privilégiés devant bénéficier d’une coordination accrue : la planification et l’évaluation des missions ; la formation et les normes standardisées de recrutement du personnel civil ; la communication et les meilleures pratiques. Ces avancées sont à mettre en perspective avec la relève en 2003 du GIP par la MPUE en Bosnie.

Dans le prolongement de la constitution de ce mécanisme consultatif, le Secrétariat général du Conseil et le Secrétaire général des Nations unies établissent en 2007 de nouvelles mesures visant à intensifier cette coopération à l’échelon institutionnel :

¹²⁹⁴ Il s’agit des quatre concepts définis lors du Sommet de Feira : police, renforcement de l’Etat de droit, renforcement de l’administration civile et protection civile.

¹²⁹⁵ *Projet de conclusions du Conseil sur la coopération UE-ONU en matière de prévention des conflits et de gestion des crises*, note de transmission du Secrétariat au Conseil, Doc. n° 9528/2/01 REV 2, Bruxelles, 7 juin 2001, pp. 3-4.

¹²⁹⁶ *Rapport de la présidence de l’UE au Conseil européen de Göteborg (15 et 16 juin 2001)*, Doc. n° 9526/1/01 REV 1, *op. cit.*, Annexe V « Coopération de l’UE avec les organisations internationales pour les aspects civils de la gestion des crises ». Des contacts réguliers à différents niveaux sont également établis, favorisant ainsi une meilleure compréhension mutuelle des acteurs institutionnels impliqués dans cette coopération, aussi bien à l’échelon politique qu’au niveau opérationnel (*Rapport de la présidence de l’UE au Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001)*, Doc. 15193/01, *op. cit.*, p. 9).

¹²⁹⁷ *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l’UE dans le cadre de la gestion des crises*, Doc. n° 12510/03 (Presse 266), *op. cit.*, p. 2, point 3. Ce mécanisme consultatif prévoit deux réunions par an entre d’une part le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et le Département des affaires politiques (DAP) des Nations unies et, d’autre part, le Secrétariat général du Conseil ainsi que la Commission.

régularité des réunions à haut niveau, poursuite des réunions du mécanisme consultatif conjoint, échanges de vues entre les centres de situation, amélioration des échanges sur les meilleures pratiques¹²⁹⁸. Ces mesures font l'objet en 2008 de recommandations du Secrétariat général du Conseil en vue de leur mise en œuvre¹²⁹⁹, ainsi que de rapports réguliers sur les progrès réalisés¹³⁰⁰. De même, l'ONU adopte des principes directeurs visant à régir cette coopération avec l'UE sur le terrain dans le cadre d'opérations de l'ONU¹³⁰¹. L'UE intègre également dans le cadre de son OGC 2008, la nécessité d'établir des échanges réguliers avec l'ONU en matière capacitaire : mise en place des concepts d'emplois des CRT et des UPI (voir *supra*), harmonisation des normes concernant le recrutement du personnel civil projetable. Elle y affirme sa volonté de développer ses capacités afin de répondre plus efficacement aux demandes de l'ONU en matière de GCC¹³⁰². Ainsi, pendant cette période qui s'étale du début des années 2000 jusqu'à la mise en œuvre du traité de Lisbonne, l'UE et l'ONU réitèrent leur volonté de coopérer, en établissant un cadre théorique et politique favorable pour y parvenir.

Ce partenariat est rapidement mis à l'épreuve sur le terrain, aussi bien dans la région des Balkans que progressivement sur le continent africain¹³⁰³. L'implication de l'UE notamment en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo fait transparaître la volonté de l'UE de jouer un rôle plus actif dans sa proximité géographique et de partager le fardeau de la sécurité dans la région en s'imposant en tant qu'acteur sécuritaire crédible. Dès lors, la relève du GIP¹³⁰⁴

¹²⁹⁸ *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*, Presse, *op. cit.*, p. 2. Un document est produit en octobre de la même année afin de détailler les modalités de la mise en œuvre de ces mesures : *Implementation of the Joint statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, note du Secrétariat général au COPS, Doc. n° 13609/07, Bruxelles, 16 octobre 2007.

¹²⁹⁹ *Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on EU-UN co-operation in crisis management*, note du Secrétariat aux délégations, Doc. n° 5293/08, Bruxelles, 22 janvier 2008.

¹³⁰⁰ *Progress Report on Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, note du Secrétariat aux délégations, Doc. n° 10550/1/08 REV 1, Bruxelles, 19 juin 2008 ; *Progress Report on Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, note du Secrétariat aux délégations, Doc. n° 17317/08 (document partiellement accessible au public), Bruxelles, 15 décembre 2008.

¹³⁰¹ *Guidelines for Joint UN-EU planning applicable to existing UN field missions*, United Nations Department of Peacekeeping Operations / Department of Field Support, New York, 13 juin 2008.

¹³⁰² *Objectif global civil pour 2008*, Doc. n° 15863/04, *op. cit.*, p. 4, point 8.

¹³⁰³ Voir à ce titre notamment Roland PARIS, *At War's End : Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni, juillet 2004.

¹³⁰⁴ Conformément à l'annexe 11 des Accords de Dayton (*Accord cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine*, *op. cit.*), la MINUBH et le GIP sont mises en place avec pour mandat de former et de restructurer

par la MPUE apparaît comme une évidence, consacrant par ailleurs l'opérationnalisation de la PSDC¹³⁰⁵. Dans ce contexte, la coordination entre l'UE et l'ONU apparaît comme exemplaire. Afin d'éviter une période de vide sécuritaire et assurer un transfert efficace des compétences entre les deux missions, une équipe de planification de l'UE est déployée d'avril à décembre 2002.

De même, une présence onusienne est maintenue au sein de la MPUE jusqu'en juin 2003 afin de faciliter la transition. Une rupture dans la chaîne de commandement n'est pas non plus à craindre, étant donné que le chef de la MPUE de janvier 2003 à janvier 2004 assure de mai à décembre 2002 le poste de commissaire de police de la MINUBH¹³⁰⁶. Conformément à l'action commune relative au lancement de la MPUE, l'UE fait une annonce symbolique en exprimant sa volonté de désigner en tant que RSUE pour la Bosnie-Herzégovine, le Haut Représentant international en Bosnie-Herzégovine¹³⁰⁷. Enfin, la MPUE poursuit son mandat en assurant la continuité avec les acquis du GIP¹³⁰⁸. Cette première réussite en matière de GCC dans une période post-confliktuelle semble augurer un partenariat solide fondé sur une coordination qui se veut efficace et complémentaire.

Toutefois, malgré ce succès ponctué par des déclarations soulignant la nécessité de renforcer la coordination politique et opérationnelle sur le terrain, les interventions subséquentes ne permettent pas de faire évoluer cette relation vers un véritable partenariat stratégique. Telle qu'établie, cette coopération se réalise à l'échelon institutionnel mais peine à se concrétiser sur le terrain. Preuve en est que la majorité des missions civiles de RPC conduites par l'UE dans le cadre de la PSDC s'affranchit d'un mandat de l'ONU. Celui-ci n'est requis que pour les opérations militaires de la PSDC ou lorsque la situation politique et opérationnelle l'exige pour les missions civiles.

Soumettre de façon systématique ses interventions à un vote du Conseil de sécurité impliquerait en effet d'accepter la conditionnalité de la mise en œuvre de la PSDC.

les forces de police locales. Avec la création d'Académies de police, l'objectif consiste à créer des forces de police multiethniques.

¹³⁰⁵ La MPUE est avalisée par le Conseil de sécurité de l'ONU le 5 mars 2002 avec l'adoption de la *Résolution 1396*, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1396, New York, 5 mars 2002.

¹³⁰⁶ Il s'agit de FREDERIKSEN, Sven Christian, de nationalité danoise.

¹³⁰⁷ *Action commune 2002/210/PESC du 11 mars 2002*, J.O.C.E. n° L 70, *op. cit.*, considérant 8. Le Haut Représentant international en Bosnie-Herzégovine est une institution *ad hoc* créée par les Accords de Dayton de 1995.

¹³⁰⁸ *Ibid.*, Annexe : Mandat de la MPUE.

L'UE favorise généralement la signature de mémorandum d'entente avec les autorités¹³⁰⁹ de la zone d'intervention concernée afin de légitimer son intervention. Cela s'inscrit dans le prolongement de sa volonté de garder le contrôle politique et la direction stratégique de ses interventions et, partant, de garantir l'autonomie de sa PSDC. C'est à ce titre qu'elle refuse d'envisager l'option visant à fournir une composante civile PSDC au sein d'une OMP de l'ONU, dans la mesure où cela impliquerait d'accepter la chaîne de commandement de l'ONU. Dès lors, bien que cette relation vise à établir un cadre favorable à la coopération sur le terrain, elle ne parvient pas à dépasser le domaine politico-stratégique.

2. Les limites à un partenariat « naturel »

Si l'UE et l'ONU partagent les mêmes valeurs, poursuivent les mêmes objectifs et disposent de priorités stratégiques similaires, leur coopération dans le domaine de la gestion des crises se limite dans une large mesure à une coordination à l'échelon politique. En effet, bien qu'une convergence de leurs priorités laisse supposer une synergie de leurs actions sur le terrain, la logique de compétition qui sous-tend leur relation limite ces interactions. La volonté de l'UE de s'imposer comme un acteur sécuritaire crédible sur la scène internationale par rapport à l'ONU déjà reconnue comme telle, l'incite à s'affranchir de la « tutelle » onusienne afin de prouver la pertinence de son action.

A l'annonce d'un multilatéralisme efficace appelant une coopération étroite pour une gestion plus efficace des crises internationales, s'oppose donc la nécessité pour l'UE de déployer ses nouveaux outils dédiés à la sécurité coopérative afin d'en affirmer la validité. Le rapide développement de la PSDC, ainsi que la nécessité de lui conférer une plus grande visibilité et autonomie d'action, sont directement corrélés à ce besoin de légitimation.

Dès lors, à l'euphorie du premier succès de la relève du GIP par la MPUE, succède une période au cours de laquelle leurs interventions respectives dans un même périmètre géographique ne font l'objet que de faibles interactions. Pour ces raisons, une simple volonté de coordination plutôt que la mise en place d'un véritable partenariat stratégique semble mieux caractériser la relation UE-ONU.

¹³⁰⁹ Le terme « autorités » est préféré au terme « Etat », dans la mesure où les missions civiles de la PSDC interviennent dans une situation où l'Etat est défaillant et où une autorité étatique n'est pas identifiée. Cela est le cas par exemple pour EULEX suite à l'annonce de l'indépendance du Kosovo.

Une coopération opérationnelle sous-optimale

En tant qu'organisation sécuritaire mondiale dont le but premier est le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'ONU est appelée à intervenir dans le monde entier afin de faire face à un vide sécuritaire. L'UE étant un acteur régional dont la dimension sécuritaire récente ne représente qu'une compétence parmi d'autres, ses priorités répondent à un agenda politico-stratégique autorisant une sélectivité de ses interventions, opposé à la quasi-automaticité de l'implication de l'ONU dans des zones d'insécurité.

L'UE n'est véritablement contrainte que par la préservation de sa sécurité et de ses intérêts dans sa proximité géographique. Elle est en effet assujettie à des problématiques plus politiques, notamment la préservation de ses relations avec ses voisins, ainsi que ses partenaires économiques, restreignant *a priori* le périmètre de ses interventions à sa proximité géographique immédiate. La nécessité de préserver ses intérêts est d'ailleurs affirmée dans la SES, laquelle appelle à construire la sécurité dans le voisinage de l'UE, de sorte que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés¹³¹⁰ et ainsi éviter un potentiel effet de contagion des problèmes. Progressivement cependant, l'UE affirme sa volonté de se constituer acteur sécuritaire majeur de la sécurité internationale, la conduisant à élargir son périmètre d'action et donc à tester les mécanismes de coopération avec l'ONU dans un environnement sécuritaire plus éloigné.

Les interventions de l'UE sont tout d'abord fonction de ses propres intérêts stratégiques – sécuritaires, économiques ou politiques – ainsi que de la nécessité de respecter le périmètre d'influence des autres grandes puissances du continent européen, dont la Russie en premier lieu. Ces préoccupations se ressentent lors de la mission de surveillance de l'UE en Géorgie (MSUE Géorgie), laquelle est conduite avec prudence et hésitations, du fait notamment de l'importance stratégique de la région pour la Russie (voir *supra*). L'UE affirme d'ailleurs dans son rapport sur la mise en œuvre de la SES de 2008, que ses relations avec la Russie se sont considérablement détériorées lors du conflit en Géorgie¹³¹¹, confirmant dès lors la nécessité pour l'UE d'intégrer dans le cadre de ses interventions des considérations politiques.

¹³¹⁰ *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, op. cit., pp. 7-8.

¹³¹¹ *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, Doc. n° S407/08, op. cit., p. 10.

Dans un tel contexte, une coordination sous-optimale avec l'ONU peut avoir des conséquences néfastes sur la conduite des interventions européennes. En effet, lorsque ces deux organisations conduisent des activités similaires dans une même zone géographique, une mauvaise interaction est susceptible de porter préjudice à l'efficacité des réformes engagées, voire d'handicaper le suivi de leur mise en œuvre. Cela est par exemple le cas en Géorgie, où l'ONU y déploie du 24 août 1993 au 15 juin 2009 la MONUG, tandis que l'UE y est présente depuis le 1^{er} octobre 2008 à travers la MSUE Géorgie. Au cours d'une période de neuf mois, pendant laquelle ces deux missions sont concurremment déployées, la MSUE Géorgie fait face à des difficultés d'ordre politique qui mettent à mal son intervention. Tandis que l'UE est perçue comme plus favorable à la cause géorgienne – raidissant dès lors ses relations avec la Russie – la MONUG soutient la province séparatiste de l'Abkhazie – sans pour autant soutenir la Russie.

Ainsi, bien que poursuivant des objectifs similaires liés en particulier à la promotion de l'Etat de droit et à la diffusion de normes démocratiques¹³¹², la non-concordance de leur vision politique du conflit aboutit à une véritable cacophonie sur le terrain des réformes. Cela confirme que malgré la convergence de leurs valeurs et de la similitude de leurs activités liées à la RPC, leur interaction sur le terrain n'est pas garantie. La volonté européenne d'imposer sa propre approche de la gestion des crises, ainsi que de valider la pertinence de ses activités civiles de RPC relevant de sa PSDC par rapport à celles de l'ONU, conforte une logique de compétition entre ces deux acteurs. De même, l'absence de normes communes pour le recrutement et la formation du personnel, ainsi que les différences au regard des concepts opérationnels pour la gestion des crises, rendent toute coordination difficile.

Forte de son expérience dans la région des Balkans, l'UE élargit ses ambitions afin d'intervenir dans des régions plus éloignées. Cela confirme la volonté de l'UE de dépasser son rôle d'acteur régional préoccupé par sa proximité géographique et d'assumer progressivement un rôle d'acteur sécuritaire majeur. Toutefois, les difficultés de coordination avec l'ONU rencontrées dans la région des Balkans persistent. A titre d'exemple, aucune véritable interaction n'est établie en Afghanistan entre la mission de police de l'UE (EUPOL Afghanistan) lancée en 2007 et l'opération de l'ONU (MANUA), alors même que leur

¹³¹² La MSUE fonde son intervention notamment sur l'acquis de la MONUG.

mandat respectif appelle à une certaine complémentarité. Déployée depuis 2002¹³¹³, la MANUA est une mission de consolidation de la paix, visant à apporter une aide au développement, tandis qu'EUPOL Afghanistan a pour objectif d'intervenir dans le domaine de la réforme du secteur de la police et du renforcement de l'Etat de droit (voir *supra*). Or, au regard du lien reconnu par ces deux acteurs entre sécurité et développement, la poursuite de leurs objectifs respectifs aurait dû être complémentaire.

Une pareille absence de coordination est observée entre EUPOL RD Congo et EUSEC RD Congo d'une part et la MONUC¹³¹⁴ d'autre part et ce, bien que le mandat d'EUPOL RD Congo appelle expressément à favoriser une étroite interaction avec l'ONU¹³¹⁵. La logique de concurrence entre ces deux acteurs prévaut, l'UE souhaitant éviter que la présence onusienne sur le terrain depuis 1999 n'occulte son intervention, reléguant l'UE à un rôle d'acteur secondaire.

Enfin, tandis que la relève de l'opération onusienne au Kosovo (MINUK) par la mission européenne EULEX en 2008 semble redonner un souffle nouveau à cette coordination, les difficultés à assurer un transfert de compétences entre les deux missions aboutissent à remettre en cause l'autonomie de l'action de l'UE. Cet espoir de renouveau est moins dû à un regain de vitalité du partenariat UE-ONU – consécutif notamment à la déclaration commune de juin 2007 sur une compréhension commune de la gestion des crises¹³¹⁶ – qu'à la volonté assumée de l'UE d'assurer ses responsabilités dans sa proximité géographique et ainsi y défendre ses intérêts stratégiques.

Initialement, le transfert de compétences auquel il est procédé, ressemble à bien des égards à celui opéré en 2003 en faveur de la MPUE, visant à lui confier la poursuite de la reconstruction en Bosnie-Herzégovine. Une période transitoire de quatre mois est prévue en vue de préparer le transfert de l'autorité de la MINUK, ainsi que la phase opérationnelle d'EULEX. Créée en février 2008, EULEX doit débiter sa phase opérationnelle en juin 2008.

¹³¹³ Résolution 1401, S/RES/1401, *op. cit.*

¹³¹⁴ Celle-ci est renommée MONUSCO à partir du 1^{er} juillet 2010.

¹³¹⁵ *Action commune 2007/405/PESC du 12 juin 2007*, J.O. n° L 151, *op. cit.*, Article 2 « Mandat ».

¹³¹⁶ *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*, Presse, *op. cit.* Voir également *Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on EU-UN co-operation in crisis management*, Doc. n° 5293/08, *op. cit.*

Toutefois, la déclaration d'indépendance du Kosovo au lendemain de l'adoption de la décision annonçant son lancement¹³¹⁷ retarde l'ensemble du processus, prolongeant ainsi la phase transitoire jusqu'en avril 2009. Pendant cette période, l'EPUE présente depuis avril 2006 dans la région, est maintenue afin de faciliter le transfert des dossiers et informations de la MINUK à EULEX. Face à cet événement politique inattendu que représente l'annonce de l'indépendance du Kosovo, la MINUK se restructure et maintient sa présence, tandis que le transfert de ses compétences à EULEX n'est réalisé qu'à l'été 2009, soit plus d'un an après son lancement.

La non-reconnaissance de l'indépendance du Kosovo par cinq Etats membres de l'UE¹³¹⁸ retarde également l'opérationnalisation d'EULEX, l'UE n'étant désormais plus perçue par les autorités locales comme pouvant garantir la neutralité de son intervention. EULEX ne peut commencer ses travaux que sous l'autorité de l'ONU, garante de la neutralité des européens face au statut de l'indépendance. Cette « tutelle » s'observe également à l'échelon politique, le HR/VP devant produire des rapports réguliers à l'attention du Secrétaire général de l'ONU concernant les activités d'EULEX¹³¹⁹.

La MINUK remplit dès lors un rôle de facilitateur et de médiateur auprès des autorités kosovares, prenant le relais lorsque la présence européenne n'est pas acceptée, notamment dans le nord du territoire dans le village de Mitrovica (voir *supra*). Ainsi, bien qu'ayant débuté sous les meilleures auspices, le lancement d'EULEX connaît plusieurs difficultés qui sont de nature à remettre grandement en cause l'autonomie de la PSDC ainsi que la crédibilité de l'UE, d'une part au regard des acteurs locaux, d'autre part face à ses partenaires.

¹³¹⁷ Voir *supra*.

¹³¹⁸ Roumanie, Slovaquie, Grèce, Chypre et Malte.

¹³¹⁹ Voir par exemple : *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)*, Conseil de sécurité de l'ONU, S/2010/562, New York, 29 octobre 2010, Annexe I « Rapport de la Haut-Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur les activités de la mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo » ; *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)*, Conseil de l'ONU, S/2011/675, New York, 31 octobre 2011, Annexe I « Rapport de la Haut-Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur les activités de la mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo » ; *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, Conseil de l'UE, S/2014/773, New York, 31 octobre 2014, Annexe I « Rapport de la Haut-Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur les activités de la mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo ».

Des lacunes et insuffisances de nature politico-stratégiques

La période consécutive au lancement d'EULEX est marquée par une certaine aphasie politique au regard de l'approfondissement des interactions avec l'ONU. En effet, le lancement chaotique d'EULEX et les problèmes rencontrés remettent sérieusement en cause la poursuite d'une coopération plus approfondie avec l'ONU. De même, cette période coïncide avec la mise en œuvre du traité de Lisbonne et les importants changements institutionnels auxquels celui-ci procède. Ainsi, malgré une volonté de coopérer affichée et médiatisée par les deux entités, cette relation est confrontée à des obstacles qui freinent sa progression.

A titre d'exemple, les mesures établies en 2007 afin de renforcer l'interaction avec l'ONU¹³²⁰, ainsi que l'adoption de modalités pour leur mise en œuvre¹³²¹ demeurent en grande partie lettre morte. En effet, malgré l'élaboration en 2008 d'une série de recommandations¹³²² et la production de rapports réguliers¹³²³ soulignant les insuffisances à traiter et la voie à suivre, seuls les éléments visibles de ces mesures sont couverts, essentiellement pour des raisons médiatiques : rencontres à haut niveau et poursuite des réunions du mécanisme consultatif¹³²⁴. A l'échelon opérationnel, l'irrégularité des échanges entre les centres de situation, ainsi que l'absence d'accords sur l'échange d'informations classifiées, ne permettent pas de procéder à l'amélioration du partage des meilleures pratiques.

L'UE entreprend néanmoins de revitaliser ce partenariat en adoptant en novembre 2011 une série de treize initiatives visant à renforcer le soutien de la PSDC aux opérations de

¹³²⁰ *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*, Presse, *op. cit.*

¹³²¹ *Implementation of the Joint statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, Doc. n° 13609/07, *op. cit.*

¹³²² *Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on EU-UN co-operation in crisis management*, Doc. n° 5293/08, *op. cit.*

¹³²³ *Progress Report on Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, Doc. n° 10550/1/08 REV 1, *op. cit.* ; *Progress Report on Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, Doc. n° 17317/08 (document partiellement accessible au public), *op. cit.*

¹³²⁴ En 2010 et 2011, le mécanisme consultatif ne se réunit pas, du fait notamment de difficultés au regard de la réorganisation institutionnelle requise par le traité de Lisbonne.

maintien de la paix de l'ONU¹³²⁵. Quelques mois plus tard, des modalités spécifiques de réalisations de ces initiatives sont adoptées¹³²⁶. Un délai précis pour leur mise en œuvre est prévu – entre six et vingt-quatre mois à partir de l'adoption de ces modalités spécifiques – tandis que sont également établies les responsabilités respectives de chaque institution ou organe de l'UE et de l'ONU impliqués. L'une de ces initiatives, particulièrement ambitieuse, vise à considérer la possibilité d'intégrer une composante PSDC au sein d'une opération de l'ONU¹³²⁷.

Toutefois, l'absence de suite donnée à ces mesures lors du Conseil européen de défense des 19 et 20 décembre 2013¹³²⁸, traduit le faible empressement de l'UE à poursuivre dans cette voie et confirme que la relation UE-ONU se limite plus à une coordination qu'à un véritable partenariat stratégique. Par ailleurs, bien que réitérant son engagement à soutenir, au moyen des instruments de la PSDC, les efforts de l'ONU en matière de gestion des crises¹³²⁹, l'UE rappelle que ces initiatives n'engagent pas l'UE envers l'ONU¹³³⁰. Elle établit ainsi des lignes directrices guidant le soutien de la PSDC aux OMP de l'ONU, lesquelles laissent aisément transparaître l'impératif d'autonomie stratégique requis par l'UE : valeur ajoutée et avantage comparatif du soutien de l'UE sur le terrain afin de favoriser une complémentarité des activités et éviter toute duplication des efforts ; maintien du contrôle politique et de la direction stratégique de la mission PSDC ; maintien d'une unité de la chaîne de commandement¹³³¹.

Ainsi, bien que l'objectif de ces lignes directrices vise à réaffirmer que l'UE et l'ONU doivent agir ensemble, cela ne doit pas impliquer une perte d'autonomie pour l'UE. Les initiatives retenues afin de renforcer le soutien de la PSDC aux OMP onusiennes sont au nombre de trois : déploiement civil autonome de l'UE ; déploiement civil en appui d'une opération de l'ONU grâce à un déploiement simultané ; déploiement en vue de prendre la relève d'une mission de maintien de la paix¹³³². L'initiative susmentionnée envisageant le

¹³²⁵ *Actions to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping*, note de couverture du SEAE au COPS, Doc. n° 17497/11, Bruxelles, 24 novembre 2011. Ces treize initiatives sont regroupées en six grands ensembles, chacun d'eux constituant un modèle-type de la coopération.

¹³²⁶ *Plan of Action to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping*, note de couverture du SEAE au COPS, Doc. n° 11216/12, Bruxelles, 14 juin 2012.

¹³²⁷ *Ibid.*, p. 12 « Field B – EU providing a EU component to a UN operation (Modular Approach).

¹³²⁸ *Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013*, note du Secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° EUCO 217/13, Bruxelles, 20 décembre 2013.

¹³²⁹ *Actions to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping*, Doc. n° 17497/11, *op. cit.*, p. 2.

¹³³⁰ *Plan of Action to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping*, Doc. n° 11216/12, *op. cit.*, p. 7, point 6.

¹³³¹ *Actions to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping*, Doc. n° 17497/11, *op. cit.*, p. 3.

¹³³² *Ibid.*, pp. 8-9.

déploiement d'une composante civile « PSDC » au sein d'une opération onusienne demeure lettre morte. En effet, une telle initiative irait à l'encontre de la volonté européenne de garder la direction stratégique et le contrôle opérationnel de ses déploiements. Cela confirme l'idée selon laquelle si une coopération existe bel et bien, celle-ci ne revêt pas la forme d'un véritable partenariat stratégique.

Pourtant, l'UE et l'ONU persistent dans cette voie. A titre d'exemple, le Conseil de sécurité s'est félicité, lors d'une déclaration présidentielle en date du 14 février 2014, de « *l'importante contribution de l'UE au maintien de la paix et de la sécurité internationale* »¹³³³, appelant par ailleurs à renforcer les relations institutionnelles et le partenariat stratégique UE-ONU. Toutefois, cette déclaration ainsi que les nombreuses autres en faveur d'une coopération stratégique entre ces deux acteurs demeurent dans une large mesure une coquille vide. Cela est aussi bien dû à la difficulté des relations institutionnelles qu'aux problématiques internes à l'UE gênant la mise en place d'une coordination interinstitutionnelle efficace.

Une incohérence interinstitutionnelle européenne handicapante

Au-delà des difficultés inhérentes à une coopération entre deux acteurs sécuritaires ayant investi un même champ d'activités, la relation UE-ONU doit également faire face à des problématiques relevant de dynamiques internes, qui limitent leurs interactions. Cela est tout particulièrement visible au sein de l'UE entre les actions civiles de la Commission et les activités civiles du Conseil dans le cadre de la PSDC¹³³⁴, mais également au sein de la PSDC elle-même.

Bien qu'investi initialement par la Commission, le domaine de la GCC s'élargit rapidement aux actions conduites dans le cadre de la PSDC. La multiplication des instruments, procédures et concepts européens de la gestion des crises appelle nécessairement une coopération interinstitutionnelle cohérente et efficace dans leur mise en œuvre pour

¹³³³ *Le Conseil de sécurité salue « l'importante contribution » de l'Union européenne au maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Conseil de sécurité de l'ONU, 7112ème séance, CS/11279, New York, 14 février 2014. Disponible sur <http://www.un.org/press/fr/2014/CS11279.doc.htm>, consulté le 9/04/2015.

¹³³⁴ La fragmentation des acteurs institutionnels (Commission/Conseil) au regard de la coopération avec l'ONU ne fait pas ici l'objet d'une analyse car elle dépasse le cadre de ce travail de recherche. Il n'est ici fait référence qu'aux acteurs impliqués dans le cadre de la dimension civile de la PSDC.

permettre à l'UE d'interagir efficacement avec l'ONU. L'UE est cependant rapidement confrontée à une logique de compétition interne entre acteurs européens¹³³⁵. La difficulté d'aboutir à un partage clair et cohérent des tâches entre la Commission d'une part et le Conseil d'autre part, freine le développement d'une coopération efficace avec l'ONU dans le cadre de la GCC. Cela résulte en partie du fait que la Commission et le Conseil ont une vision différente de la GCC. La Commission estime par exemple que la GCC relève prioritairement de son champ d'action, restreignant dès lors *de facto* le domaine de la PSDC voire le subordonnant à ses actions¹³³⁶.

La difficulté à clairement délimiter les domaines d'action respectifs de la Commission et du Conseil conduit à des dysfonctionnements et à une incohérence internes, ainsi qu'à une perte de crédibilité de l'UE, incapable de s'exprimer d'une seule voix. A titre d'exemple, dans le cadre de la « Commission de consolidation de la paix des Nations unies » établie en 2005, l'UE est représentée aussi bien par la Commission que par la présidence de l'UE¹³³⁷. L'absence d'un interlocuteur unique ne permet pas d'identifier clairement l'apport de l'UE et plus spécifiquement de la PSDC, aux opérations de consolidation de la paix de l'ONU. Des problématiques similaires se retrouvent au sein de la PSDC elle-même (avant le traité de Lisbonne) du fait de la présence d'une pluralité d'acteurs disposant d'une légitimité équivalente et habilités à représenter l'UE dans le domaine de l'action extérieure. Or, une telle incohérence institutionnelle nuit considérablement à l'établissement d'une coopération efficace avec l'ONU, ce qui par contrecoup porte atteinte à la légitimité et à la crédibilité de la PSDC. La rationalisation, ainsi que les ajustements institutionnels opérés par le traité de Lisbonne contribuent à réduire le nombre d'interlocuteurs¹³³⁸.

La réussite de ce partenariat nécessite en effet une parfaite connaissance mutuelle des politiques, acteurs, procédures et instruments impliqués dans la GCC en vue de permettre une efficacité et une complémentarité de leurs actions respectives. Au sein de l'ONU, c'est le Département des affaires politiques (DAP), ainsi que le Département des opérations de

¹³³⁵ Cette logique de compétition transparait également dans le domaine militaire et civilo-militaire. Toutefois, cette étude dépasse le cadre de ce travail de recherche.

¹³³⁶ *Civilian Instruments for EU Crisis Management*, op. cit., p. 5.

¹³³⁷ *Résolution 1645*, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1645, New York, 20 décembre 2005. Il s'agit d'un organe consultatif intergouvernemental en vue de venir en aide aux pays nécessitant des activités de reconstruction et de développement.

¹³³⁸ La mise en place d'un président de l'UE ainsi que la création d'un poste de HR/VP rassemblant les compétences du HR pour la PESC et du Vice-président de la Commission contribuent à conférer à l'UE une plus grande légitimité ainsi qu'une meilleure visibilité dans le cadre de ses interactions avec l'ONU ainsi qu'avec ses autres partenaires.

maintien de la paix (DOMP) qui constituent les interlocuteurs privilégiés de l'UE en matière de GCC. Au sein de l'UE, ce sont désormais le HR/VP, ainsi que le Président de l'UE qui permettent de mettre en œuvre les instruments civils de la RPC relevant de la PSDC.

Enfin, l'UE doit également faire face à l'intergouvernementalisme qui préside au développement de la PSDC, aux priorités politiques et aux intérêts stratégiques des différents Etats. En effet, bien qu'ayant accepté une certaine délégation de leur souveraineté dans le cadre de la PSDC, il convient de rappeler que celle-ci se réalise sur la base du volontariat. Cela implique que chaque Etat membre est libre de participer ou non à une mission de la PSDC ou, à titre national, à une mission de l'ONU, selon ses intérêts stratégiques propres. Or, un tel système est particulièrement néfaste pour le développement de la PSDC.

En effet, tandis que l'ONU dispose d'une légitimité désormais bien établie dans le domaine sécuritaire, la PSDC en est encore à ses débuts et peine à imposer la validité de son approche de la gestion des crises au-delà de sa proximité géographique. L'ONU dispose d'une expérience plus grande ainsi que de capacités plus importantes l'autorisant à intervenir dans des environnements éloignés. Mus essentiellement par la volonté d'aboutir à des résultats tangibles, les Etats européens engagent initialement et prioritairement leurs capacités au sein de missions onusiennes de maintien de la paix lorsque la région concernée dépasse leur proximité géographique.

Bien que le périmètre d'action de la PSDC se soit considérablement élargi au fur et à mesure de son développement, l'ONU demeure la référence en matière de gestion des crises, notamment en ce qui concerne les opérations de grande envergure. Ainsi, si en théorie l'ONU et l'UE constituent des partenaires « naturels » en matière de GCC, notamment pour la consolidation de la paix, cette coopération se trouve dans la pratique limitée. L'association d'un important nombre de facteurs, limite considérablement l'optimisation de leur coopération. Dès lors, si ce partenariat demeure néanmoins fondamental, son intensité dépend en grande partie de l'unité dont doit faire preuve l'UE.

B. La relation transatlantique à l'épreuve de la dimension civile de la PSDC

1. UE-Etats-Unis : la lente institutionnalisation d'une coopération dans le domaine de la GCC

Les Etats-Unis sont des partenaires historiques des Etats européens. Lors de la Seconde Guerre mondiale, puis pendant la période de la Guerre froide, les Etats-Unis constituent un allié de poids. Ils assument, à travers l'OTAN, l'essentiel de la défense collective des pays de l'Europe occidentale face à toute menace à leur sécurité.

La fin de la « doctrine POWELL »¹³³⁹ qui préside la seconde guerre du Golfe mais surtout le déclin progressif de la « doctrine RUMSFELD »¹³⁴⁰ suite au renforcement de la présence militaire américaine en Iraq en 2007, semblent augurer de nouvelles perspectives de partenariat entre l'UE et les Etats-Unis dans le domaine de la GCC. En effet, la « préférence » de l'hyperpuissance américaine pour la conduite d'actions coercitives ne constitue plus une réponse suffisante aux réalités des crises contemporaines.

C'est notamment le constat qui est établi par Joseph NYE qui affirme, suite à l'adoption de la stratégie nationale de sécurité américaine de 2002, que les Etats-Unis doivent désormais s'orienter vers une « *smart power* »¹³⁴¹. La situation post-conflictuelle en Iraq et en Afghanistan suite à l'intervention américaine confirme ce diagnostic et révèle les carences américaines en matière de consolidation de la paix et de reconstruction.

Tandis que les Etats-Unis saisissent progressivement la nécessité d'intervenir durant cette étape, ils doivent également faire face à l'UE qui l'a déjà investi. C'est précisément dans ce créneau que la relation avec l'UE tente de se construire, les Etats-Unis ne considérant pas la dimension civile de la PSDC comme une menace à leur puissance militaire¹³⁴². Il convient dès lors d'analyser les lignes de force de la coopération avec les

¹³³⁹ Cette doctrine établit les principes et modalités de l'engagement de la puissance militaire américaine dans un théâtre d'opération.

¹³⁴⁰ Cette doctrine revisite la doctrine d'engagement des Etats-Unis en réorganisant notamment son déploiement : réduction des troupes sur le terrain, augmentation des frappes aériennes et amélioration du matériel technologique afin de réduire les pertes humaines (américaines).

¹³⁴¹ Joseph S. NYE, *Soft Power : The Means To Success In World Politics*, op. cit., préface et p. 32 notamment.

¹³⁴² L'idée sous-jacente est qu'en soutenant la dimension civile de la PSDC, les Etats-Unis limitent les velléités européennes en matière militaire. Il convient par ailleurs de mentionner qu'il n'est pas fait référence à la

Etats-Unis dans le domaine civil et la façon dont l'UE arrive à imposer dans le cadre de cette relation, la pertinence de son action de RPC.

La politique étrangère américaine à l'épreuve du multilatéralisme et de l'émergence de la GCC

Dès les débuts de l'Administration CLINTON, celle-ci fait preuve d'une rationalité stratégique, reconnaissant que la situation sécuritaire depuis la fin de la Guerre froide a évolué et requiert une approche adaptée et multilatérale à la réalité des crises. Le soutien aux OMP de l'ONU est dès lors affirmé comme fondamental. Toutefois, suite notamment à l'incapacité de l'ONU à gérer la guerre civile en Somalie (ONUSOM I, puis ONUSOM II), les Etats-Unis adoptent une attitude plus centrée sur la protection de leurs intérêts stratégiques.

Cela transparait notamment dans une série de directives présidentielles adoptées entre 1994 et 2000, lesquelles modulent grandement la doctrine interventionniste américaine au sein du multilatéralisme onusien. Celles-ci reconnaissent la nécessité de continuer à appuyer les OMP de l'ONU (directive de 1994)¹³⁴³ afin de faire face à la complexité croissante des interventions d'urgence (directive de 1997)¹³⁴⁴, ainsi que de renforcer le système de la justice pénale en soutien aux opérations de paix (directive de 2000)¹³⁴⁵, mais uniquement lorsque des intérêts vitaux américains sont concernés. Ce dernier élément devient central dans la stratégie interventionniste américaine, du fait notamment du traumatisme subi suite à une embuscade survenue dès les débuts d'une opération de l'ONU à Mogadiscio en Somalie (MINUAR), qui coûte la vie à dix-huit soldats américains¹³⁴⁶. La participation des Etats-Unis à la MINUBH ainsi qu'à la MINUK pose moins de problèmes, car elle répond à la nécessité de préserver la stabilité en Europe – l'UE constituant un partenaire économique de

coopération UE/Etats-Unis du point de vue des politiques et des activités relevant de la compétence de la Commission, dans la mesure où cela dépasserait le cadre de ce travail de recherche.

¹³⁴³ *U.S. Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, Président des Etats-Unis d'Amérique, Presidential Decision Directive/NSC-25 (document déclassifié le 15 décembre 2008), Washington D.C., 3 mai 1994.

¹³⁴⁴ *Managing Complex Contingency Operations*, Président des Etats-Unis d'Amérique, Presidential Decision Directive/NSC - 56, Washington D.C., mai 1997.

¹³⁴⁵ *Strengthening Criminal Justice Systems in Support of Peace Operations*, Président des Etats-Unis d'Amérique, Presidential Decision Directive PDD 71, Washington D.C., 24 février 2000.

¹³⁴⁶ L'embuscade a eu lieu dès les premiers jours de déploiement de la mission. Ce point confirme les hésitations américaines à soutenir un mandat étendu pour la MINUAR (octobre 1993-mars 1996).

taille – et, partant, le *leadership* américain au sein de l'OTAN, garante de la sécurité européenne.

Toutefois, bien que principalement axées sur la protection des intérêts américains¹³⁴⁷, ces directives n'en reconnaissent pas moins la nécessité d'ouvrir de nouvelles voies à la gestion internationale des crises sur le long terme. L'une d'elles insiste plus spécifiquement sur la nécessité d'intensifier les efforts en matière de réforme de la justice et d'amélioration des capacités policières en période post-confliktuelle lorsque celles-ci sont jugées défaillantes¹³⁴⁸. Ainsi, bien que subordonnant la participation américaine à des opérations onusiennes de maintien de la paix à la poursuite d'intérêts stratégiques nationaux, ces directives s'inscrivent néanmoins dans le prolongement de l'évolution de la pratique des OMP vers des interventions axées sur la construction de la paix¹³⁴⁹.

Dans ce contexte, l'UE est progressivement identifiée comme un acteur potentiellement majeur de la GCC, en mesure de promouvoir la démocratie et la défense des droits de l'homme dans son voisinage¹³⁵⁰. Les premières missions de police conduites par l'UEO, puis par l'UE au cours des années 1990¹³⁵¹, jouent à ce titre un rôle fondamental afin de positionner l'UE dans ce créneau. Les efforts entrepris simultanément afin de se doter d'une dimension sécurité et défense, accompagnent les velléités européennes à s'imposer en tant qu'acteur sécuritaire dans la région.

Au cours de cette même période, afin de sensibiliser l'Administration américaine aux problématiques naissantes en matière de GCC, des efforts sont entrepris sur initiative d'un « *think tank* » britannique. L'organisation d'un séminaire à Washington en octobre 2001¹³⁵² permet à ce titre d'élargir la compréhension de la GCC, ainsi que d'identifier les défis à relever dans sa mise en œuvre, en évaluant notamment les efforts entrepris par l'UE en

¹³⁴⁷ Dans l'ensemble, ces directives visent dans une large mesure à qualifier les interventions conduites *via* l'ONU comme secondaires par rapport aux interventions américaines. Cela implique dès lors que la présence américaine au sein d'opérations onusiennes de maintien de la paix est motivée principalement par la défense de ses propres intérêts stratégiques, plus que par la volonté de « civiliser » et d'améliorer la situation dans le monde.

¹³⁴⁸ *Strengthening Criminal Justice Systems in Support of Peace Operations*, Presidential Decision Directive PDD 71, *op. cit.*

¹³⁴⁹ Supplément à l'Agenda pour la paix, ONU, A/50/60 - S/1995/1, *op. cit.* ; *Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'ONU*, U.N. Doc. A/55/305 - S/2000/809, *op. cit.*

¹³⁵⁰ Daniel PLESCH et Jack SEYMOUR, *A Conflict Prevention Service for the European Union : Research Report*, British American Security Information Council, Londres, juin 2000, p. 13.

¹³⁵¹ AMUE Mostar et mission de police de l'UEO ; mission d'assistance au déminage de l'UEO en Croatie.

¹³⁵² Chris LINDBORG, *European Approaches to Civilian Crisis Management : A BASIC Special Report on Roundtable Discussions held in Washington, D.C., october 2001*, British American Security Information Council, Londres, Mars 2002.

la matière¹³⁵³. La présence à ce séminaire organisé au lendemain des attaques terroristes du 11 septembre 2001, de représentants d'agences gouvernementales et non gouvernementales américaines, suggère la réceptivité de l'Administration CLINTON à la nécessité de faire évoluer le multilatéralisme vers de nouveaux horizons.

La première administration BUSH et l'unilatéralisme interventionniste américain

Toutefois, l'arrivée au pouvoir de Georges W. BUSH et la montée d'un courant néoconservateur au sein du parti républicain suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001, changent la donne au regard du multilatéralisme onusien. Ces évolutions annoncent un repli des Etats-Unis, caractérisé par une politique étrangère unilatéraliste des interventions américaines et un relatif désintérêt pour le développement de capacités civiles européennes axées sur la RPC d'un Etat en crise.

Cela est rapidement confirmé par la « doctrine RICE »¹³⁵⁴ de septembre 2002 et le retour à une vision réaliste de la politique étrangère américaine. Les principales lignes directrices de cette doctrine sont codifiées dans la stratégie de sécurité nationale de 2004 et se fondent notamment sur le retour à une action militaire forte, incluant les frappes préventives en vue de gagner la guerre contre le terrorisme¹³⁵⁵. L'objectif consiste essentiellement à « exporter » vers le Moyen-Orient, les idéaux américains liés à la démocratie.

Bien que la SES de 2003 et la stratégie de sécurité nationale américaine de 2002 convergent sur l'identification des menaces, l'approche respectivement adoptée afin d'y faire face diffère sensiblement. Tandis que l'UE prône une approche préventive qui doit se réaliser dans un cadre multilatéral, les Etats-Unis envisagent l'utilisation de moyens militaires dans un contexte unilatéral. Ce virage dans la politique étrangère des Etats-Unis, redéfinit la stratégie de défense américaine et vise essentiellement à réaffirmer leur suprématie militaire, considérant l'exceptionnalisme américain comme un modèle de démocratie libérale qu'il faut exporter, voire imposer.

¹³⁵³ *Ibid.*, p. 4.

¹³⁵⁴ Cette doctrine, parfois appelée « doctrine Bush » est dévoilée le 20 septembre 2002 et est incorporée en grande partie dans la stratégie nationale de sécurité américaine de 2002.

¹³⁵⁵ La guerre préventive se justifie dans le cadre de ce document par la volonté d'empêcher une diffusion des armes de destruction massive ainsi que promouvoir les droits de l'homme dans le monde. Dans le cadre de cette doctrine, la guerre est perçue comme l'instrument privilégié des Etats-Unis afin de parvenir à ses fins, considérées comme légitimes.

Toutefois, cette vision n'implique pas pour autant un retrait des Etats-Unis des OMP onusiennes¹³⁵⁶, tel qu'annoncé par Georges W. BUSH lors de sa campagne présidentielle. La politique unilatéraliste adoptée lors de la Guerre en Afghanistan en 2001, puis lors de la guerre en Iraq de 2003, s'assouplit progressivement à partir du début de l'année 2005. En effet, dans la continuité de la directive présidentielle de 1994, George W. BUSH affirme dans une directive présidentielle de décembre 2005 que les efforts en matière de stabilisation et de reconstruction visent la promotion de la sécurité des Etats-Unis¹³⁵⁷, ainsi que la poursuite d'intérêts stratégiques nationaux¹³⁵⁸.

A ce titre, la création en juillet 2004 d'un Coordinateur pour la stabilisation et la reconstruction (C/SR)¹³⁵⁹, constitue la pierre angulaire des efforts entrepris en la matière. Celui-ci a pour mission de canaliser toutes les ressources fédérales pertinentes afin d'élaborer une approche intégrée des activités civiles conduites dans un environnement post-conflictuel aux côtés des forces militaires déjà engagées sur le terrain¹³⁶⁰.

La coopération des Etats-Unis avec l'UE reste cependant longtemps inexistante dans le domaine de la gestion des crises et ce malgré l'organisation de réunions annuelles à haut niveau. Cela est initialement dû à une certaine prudence américaine à l'égard des velléités sécuritaires exprimées par l'UE dans le domaine militaire, ainsi qu'à une réserve face à la pertinence et à la valeur ajoutée des seules actions civiles pour la gestion des crises. Ainsi, ces réunions se limitent essentiellement à des déclarations politiques en faveur de la promotion de la paix et de la prospérité en Afrique¹³⁶¹ et au Moyen-Orient¹³⁶².

¹³⁵⁶ Les Etats-Unis continuent en effet à participer aux opérations onusiennes de maintien de la paix : MINUBH et MINUK principalement.

¹³⁵⁷ *Mananagement of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization*, Président des Etats-Unis d'Amérique, National Security Presidential Directive/NSPD-44, Washington, D.C., 7 décembre 2005, Introduction.

¹³⁵⁸ Quynh-Nhu VUONG, « U.S. Peacekeeping and Nation-Building : The Evolution of Self-Interested Multilateralism », *Berkeley Journal of International Law*, Volume 21, Issue 3, Article 15, 2003, p. 805.

¹³⁵⁹ Cette institution voit le jour en juillet 2004 et vise à assurer une coordination entre l'ensemble des agences gouvernementales américaines impliquées dans la stabilisation et la reconstruction en période post-conflictuelle. Elle est opérationnalisée en décembre 2005 par la directive présidentielle NSPD-44 : *Mananagement of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization*, National Security Presidential Directive/NSPD-44, *op. cit.*, disponible sur <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.html> (consulté le 15/11/2014).

¹³⁶⁰ *Stabilization and Reconstruction Operations: Learning from the Provincial Reconstruction Team (PRT) Experience*, HERBST John E., Coordinator for Office of Reconstruction and Stabilization, Statement Before House Armed Services Subcommittee on Oversight and Investigations, Washington, D.C., 30 octobre 2007, disponible sur <http://2001-2009.state.gov/s/crs/rls/rm/94379.htm>, consulté le 15/11/2014.

¹³⁶¹ *EU-US Declaration on Working Together to Promote Peace, Stability, Prosperity, and Good Governance in Africa*, U.S.-EU Summit, Washington, D.C., 20 juin 2005.

La seconde administration BUSH et la voie d'un partenariat stratégique avec l'UE

Ce n'est que lors du Sommet de Vienne de juin 2006¹³⁶³ que ce « partenariat stratégique », semble vouloir être approfondi. Toutefois, mis à part le fait de prévoir la mise en place de mécanismes de consultation informels entre les représentants de l'UE et le C/SR, aucune autre action concrète n'est envisagée¹³⁶⁴. Qui plus est, la relative imprécision quant à l'identification des représentants européens avec lesquels ce dialogue doit être établi, couplé au caractère non-officiel que celui-ci doit revêtir, laisse transparaître le peu d'entrain des Etats-Unis à approfondir ces rapports.

Cela suggère dès lors le caractère plus politique et théorique que véritablement opérationnel de ce « partenariat stratégique »¹³⁶⁵. De même, les préoccupations sécuritaires y sont principalement abordées du point de vue de la stratégie américaine et il n'est fait mention que d'un simple dialogue positif entamé en matière de gestion des crises avec l'UE¹³⁶⁶.

Il convient toutefois de noter que les Etats-Unis reconnaissent progressivement la valeur ajoutée des capacités civiles post-conflictuelles développées dans le cadre de la PSDC¹³⁶⁷. A ce titre, l'UE est invitée à participer en tant qu'observateur à des programmes d'exercices conjoints réalisés avec d'autres Etats (dont la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni), destinés à améliorer leur coopération dans le cadre de missions de stabilisation et de reconstruction dans un environnement post-conflictuel¹³⁶⁸.

¹³⁶² *Supporting Peace, Progress, Reform in Broader Middle East : Stability in Middle East Requires Sustained Support from U.S., EU*, U.S.-EU Summit, County Clare, Irlande, 25 et 26 juin 2004 ; *Joint Statement by the United States and the European Union Working Together to Promote Peace, Prosperity and Progress in the Middle East*, U.S.-EU Summit, Washington, D.C., 20 juin 2005.

¹³⁶³ *Sommet UE-US - Vienne, 21 juin 2006*, Conseil de l'UE, Doc. n° 10783/06 (Presse 189), Bruxelles, 21 juin 2006.

¹³⁶⁴ *Ibid.*, « Sommet UE/États-Unis 2006 : rapport sur les progrès réalisés concernant les questions de politique et de sécurité », p. 20.

¹³⁶⁵ Il convient de noter que les échanges sur les questions sécuritaires n'occupent qu'une partie minime (5 pages) des discussions par rapport aux initiatives en matière d'intégration économique transatlantique et de la coopération dans le domaine de la réglementation (24 pages).

¹³⁶⁶ *Sommet UE-US - Vienne, 21 juin 2006*, Doc. n° 10783/06 (Presse 189), *op. cit.*, « Sommet UE/États-Unis 2006 : rapport sur les progrès réalisés concernant les questions de politique et de sécurité », p. 20.

¹³⁶⁷ Esther BRIMMER, *Seeing Blue : American visions of the European Union*, Cahiers de Chaillot n° 105, Institut d'Etudes de sécurité de l'UE, Paris, septembre 2007, p. 19.

¹³⁶⁸ Vince CRAWLEY, « Multinational Exercise Aims To Improve Post-Conflict Teamwork : Stability and reconstruction "experiment" includes eight nations plus NATO », *U.S. Mission to the EU*, 14 février 2006.

Ce n'est cependant qu'avec la signature d'un programme de travail conjoint en décembre 2007¹³⁶⁹ qu'un cadre propice à la coopération en matière de GCC est institué avec l'UE. Ce document augure le déclin progressif de la « doctrine RUMSFELD » suite à l'enlisement de la situation post-confliktuelle en Iraq et Afghanistan¹³⁷⁰ et coïncide avec l'opérationnalisation progressive du concept de « stabilisation et de reconstruction », le pendant américain de la GCC européenne. La réhabilitation des structures étatiques commence à être progressivement internalisée comme un domaine à investir dans le cadre d'une intervention en période post-confliktuelle, afin de promouvoir un système démocratique.

Ce document de travail représente la première action tangible des Etats-Unis vers une coopération approfondie avec l'UE en matière de GCC, dépassant la simple coordination réalisée jusqu'ici en matière diplomatique et dans le cadre de l'OTAN. Les Etats-Unis y reconnaissent la nécessité de développer des capacités civiles de réponse aux crises, de sorte à favoriser une convergence des actions en matière de sécurité et de développement.

Cette coopération dans le domaine de la GCC n'est pas conçue comme une initiative *ad hoc* et ne concerne pas de zone géographique en particulier. Elle est abordée de façon beaucoup plus ambitieuse puisqu'elle vise à établir un cadre théorique global, ainsi que des modalités pratiques (formations, échanges de meilleures pratiques) afin d'inscrire cette coopération sur le long terme. Il y est également affirmé que la gestion « moderne » des crises requiert désormais la mise en œuvre d'une approche globale¹³⁷¹.

La référence expresse faite au concept d'approche globale constitue une reconnaissance de l'approche européenne de la gestion des crises, ainsi que du lien établi entre sécurité et développement. Les aspects civils de la PSDC sont indirectement cités à travers la mention d'EULEX et de la participation des Etats-Unis à celle-ci¹³⁷².

¹³⁶⁹ *Work Plan EU-US Technical Dialogue and Increased Cooperation in Crisis Management and Conflict Prevention*, note de la présidence au COPS, Doc. n° 16055/07, Bruxelles, 3 décembre 2007.

¹³⁷⁰ La force militaire américaine est d'emblée perçue comme non-adaptée à la situation post-confliktuelle en Iraq notamment et requière la mobilisation de forces de police. Le déploiement de missions multilatérales constitue le cadre idéal pour entamer un processus de construction de la paix et faciliter ainsi la reconstruction. Voir notamment : Alina ROCHA MENOCAL et Kate KILPATRICK, « Towards more effective peace building : a conversation with Roland Paris », *Development in Practice*, Volume 15, N° 6, Novembre 2005, pp. 774-775.

¹³⁷¹ *Work Plan EU-US Technical Dialogue and Increased Cooperation in Crisis Management and Conflict Prevention*, Doc. n° 16055/07, *op. cit.*, p. 1.

¹³⁷² La participation des Etats-Unis à cette mission est l'objet d'une analyse dans le cadre de ce travail de recherche. *Infra*.

L'annonce de cette coopération fait écho à la déclaration du Président G. W. BUSH sur la création d'un « *Civilian Reserve Corps* » (CRC) en janvier 2007¹³⁷³, destiné à assurer des tâches de reconstruction dans des environnements post-confliktuels où les Etats-Unis sont impliqués militairement¹³⁷⁴. Composé d'experts volontaires placés sous la responsabilité du C/SR¹³⁷⁵, ceux-là disposent de compétences appropriées notamment en matière de gouvernance, de police et de renforcement de l'Etat de droit¹³⁷⁶. La mise en place du CRC et la spécialisation des experts dans ces trois domaines, concordent avec les priorités fixées par l'UE dans le domaine de la GCC et plus spécifiquement en matière de RPC. Tel que conçu, le CRC ressemble à bien des égards aux EIC développées en 2005 par l'UE dans le cadre de sa PSDC¹³⁷⁷.

Ce n'est qu'à partir de l'adoption du programme de travail conjoint de décembre 2007 précédemment évoqué, que le C/SR prend toute l'ampleur de son mandat, en procédant à l'opérationnalisation du CRC. A ce titre, un document intitulé « *Quadrennial Diplomacy and Development Review* » (QDDR) est adopté en décembre 2010. Il vise à redéfinir la politique étrangère américaine en développant des instruments civils afin de compléter sa puissance militaire¹³⁷⁸. A ce titre, le C/SR renommé à cette occasion « *Bureau of Conflict and Stability Operations* », se trouve au centre de cette stratégie visant à faire des Etats-Unis une puissance civile¹³⁷⁹, notamment en assumant un rôle de coordination des différents instruments civils de reconstruction disponibles auprès des autres agences gouvernementales, dont l'Agence pour le développement international (USAID)¹³⁸⁰. Ce document met plus spécifiquement l'accent sur la recherche de la stabilité et sur la nécessité d'assister les Etats

¹³⁷³ *State of the Union 2007*, President George W. Bush, The White House, 23 janvier 2007.

¹³⁷⁴ Il s'agit d'un corps de réserve composé d'experts civils volontaires destinés à être déployés dans des environnements post-confliktuels afin d'assurer des tâches de stabilisation et de reconstruction aux côtés de militaires.

¹³⁷⁵ Il s'agit en grande majorité d'agents provenant de différents départements fédéraux. Il est prévu que ce « *pool* » d'experts contienne 2000 agents, déployables en 30 jours

¹³⁷⁶ G. Richard LUGAR et Condoleezza RICE, « A Civilian Partner for Our Troops : Why the U.S. Needs A Reconstruction Reserve », *The Washington Post*, 17 décembre 2007. Article disponible sur <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/12/16/AR2007121601560.html> (consulté le 15/11/2014).

¹³⁷⁷ Document élaboré par le Secrétariat général : *Ressources multifonctionnelles pour la gestion civile des crises sous une forme intégrée - Equipes d'intervention civile*, Doc. n° 10462/05, *op. cit.*.

¹³⁷⁸ *Leading Through Civilian Power : 2010 Quadrennial Diplomacy and Development Review*, CLINTON Hillary, U.S. Department of State, Washington, D.C., Décembre 2010.

¹³⁷⁹ *Ibid.*

¹³⁸⁰ Cette agence est chargée de la politique d'assistance humanitaire et du développement économique.

défaillants à se réapproprier le monopole de la violence légitime, appelant à ce titre à une meilleure coordination avec les autres acteurs civils présents sur la scène sécuritaire. Cette attitude adoptée par les Etats-Unis se confirme avec la fin de l'engagement militaire américain en Iraq et le retrait progressif d'Afghanistan.

L'administration OBAMA et l'approche pangouvernementale de la gestion des crises : vers une convergence européenne ?

La réticence du Président Barack OBAMA à poursuivre des interventions militaires de grande envergure, couplée au recentrage de la politique étrangère américaine en Asie, suggèrent la reconnaissance de l'UE comme un acteur sécuritaire régional. Cela semble se confirmer par le ton moins unilatéral et interventionniste qu'adopte la stratégie de sécurité nationale américaine de mai 2010 au regard de son action extérieure. Celle-ci met en effet l'accent sur une approche pangouvernementale (« *Whole of Government Approach* »), laquelle combine les actions militaires aux activités civiles. Cette approche vise à inclure l'ensemble des institutions et des services départementaux de l'administration américaine impliqués dans le domaine de la gestion des crises, afin d'élaborer une démarche aussi globale que possible des activités nécessaires lors d'une intervention extérieure de gestion des crises.

Cette progression graduelle dans l'acquisition de compétences en matière de stabilisation et reconstruction, constitue le cadre parfait pour le développement d'une coopération approfondie avec l'UE. La similarité des conceptions de ces deux acteurs en matière de reconstruction post-conflit suggère une future coopération réussie sur le terrain, fondée aussi bien sur une synergie de leurs actions que sur une division efficace des tâches du fait de leurs expériences respectives. Preuve en est qu'en mai 2011, un accord-cadre formalisant la participation des Etats-Unis aux missions de gestion des crises de l'UE est signé¹³⁸¹. Il est à espérer que cet accord aboutisse à faciliter l'échange de meilleures pratiques, ainsi que le développement de standards communs en matière de recrutement et de formations du personnel civil, voire à la conduite d'une mission conjointe. Cela est d'autant plus

¹³⁸¹ *Décision 2011/318/PESC du 31 mars 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'accord-cadre entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la participation des États-Unis d'Amérique aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 143, Bruxelles, 31 mai 2011.

nécessaire que l'UE entreprend des missions de plus en plus complexes et variées, requérant du personnel spécialisé et adéquatement formé.

Toutefois, malgré le développement par les Etats-Unis d'outils civils de réponse aux crises afin de compléter leur arsenal militaire, ainsi que la reconnaissance progressive de la valeur ajoutée des outils civils de la PSDC, la coopération sur le terrain reste anecdotique. En effet, mise à part la participation des Etats-Unis à EULEX Kosovo, une réelle coopération peine à s'affirmer en dehors des Balkans, notamment du fait de la primauté accordée par les Etats-Unis à la protection de leurs intérêts stratégiques lors de la décision d'intervention. Ainsi, une certaine interaction existe par exemple dans les zones géographiques d'intérêt pour la politique étrangère américaine (Afghanistan, Iraq, Pakistan). Toutefois, celle-ci reste minime en matière civile dans les différents conflits du continent Africain (Congo, Tchad, République Centre Africaine) et ce bien que les Etats-Unis partagent les mêmes préoccupations que l'UE en termes de reconstruction post-conflit – gouvernance, promotion de la démocratie et de l'Etat de droit, développement et prospérité économique.

Ainsi, si la participation des Etats-Unis à EUSEC RD Congo semble initialement augurer un renouveau dans la coopération avec l'UE, le sommet Etats-Unis/UE du 26 mars 2014 n'accorde qu'une faible importance à la coopération en matière de GCC. En effet, non seulement l'accent en matière sécuritaire se focalise sur la coopération militaire avec l'UE, mais il se recentre sur l'OTAN comme le cadre privilégié dans lequel celle-ci doit prendre place. Preuve en est que le document établissant les orientations en matière de défense publié en janvier 2012¹³⁸², ainsi que le « *Quadriennial Defense Review* » de mars 2014¹³⁸³ ne font pas mention de l'apport des capacités civiles en matière de reconstruction post-conflit.

Ces documents font état de restrictions budgétaires importantes impliquant la conduite d'opérations militaires plus modestes et appellent l'UE à affirmer sa présence militaire dans sa proximité géographique, aux côtés de l'OTAN. L'Administration OBAMA recentre ainsi la coopération avec l'UE sur le plan militaire. Cela est probablement dû au fait que l'UE acquiert progressivement une capacité importante et cohérente en la matière avec laquelle il convient de coopérer de sorte à effectuer un partage efficient des tâches.

¹³⁸² *Sustaining U.S. Global Leadership : Priorities for 21st Century Defense*, Department of Defense, Washington, D.C., Janvier 2012.

¹³⁸³ *Quadrennial Defense Review 2014*, Department of Defense, Washington, D.C., 4 mars 2014.

En effet, sur les cinq opérations militaires actuellement déployées par l'UE dans le cadre de la PSDC, quatre d'entre elles le sont sur le continent africain (EUFOR RCA, EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalie et EUTM Mali). Celles-ci sont conduites conformément à l'approche globale européenne et dans le cadre de stratégies régionales adaptées (Sahel, Corne de l'Afrique et Golfe de Guinée), représentant ainsi le succès de la dimension militaire de la PSDC.

Il convient de rappeler que sur un total de quinze missions et opérations actuellement déployées, dix d'entre elles sont civiles. La PSDC civile continue ainsi à constituer une dimension importante de l'action extérieure européenne. Toutefois, le frein mis au développement d'une coopération plus aboutie en la matière avec les Etats-Unis semble se confronter progressivement à la volonté américaine de réaffirmer leur suprématie dans le domaine militaire et de revivifier le partenariat européen avec l'OTAN.

2. La mise en place d'un cadre coopératif stratégique UE-OTAN pour la GCC

L'alliance euro-atlantique demeure, aujourd'hui encore, fondamentale dans l'environnement sécuritaire du continent européen. En effet, bien que la relation UE-OTAN fluctue entre dépendance, inclusion¹³⁸⁴, complémentarité contrôlée¹³⁸⁵ et coopération supervisée¹³⁸⁶ en matière militaire, le cadre atlantique n'en demeure pas moins le fondement de la défense commune des Etats membres de l'UE¹³⁸⁷ et ce malgré une clause de solidarité européenne introduite par le traité de Lisbonne¹³⁸⁸.

¹³⁸⁴ Voir à ce titre le concept d'IESD lequel vise à renforcer le développement d'une identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance.

¹³⁸⁵ Voir à ce titre la « Doctrine des 3 D » telle qu'avancée par Madeleine K. ALBRIGHT : Maartje RUTTEN, *De Saint-Malo à Nice : Les textes fondateurs de la défense européenne*, op. cit., Madeleine K. Albright (Secrétaire d'Etat américaine), « The Right Balance Will Secure NATO's Future », *Financial Times*, 7 décembre 1998, pp. 10-11.

¹³⁸⁶ Voir à ce titre les arrangements dits de « Berlin Plus », dont les fondements sont posés lors du Sommet de Washington d'avril 1999 et adoptés le 17 mars 2003, lesquels ouvrent la voie à une coopération militaire entre UE et OTAN. Il s'agit d'une coopération déséquilibrée puisque l'UE peut bénéficier des moyens et capacités de l'OTAN uniquement lorsque celle-ci n'est pas « intéressée » par une intervention.

¹³⁸⁷ Article 42, §2, alinéa 2 TUE dans sa version consolidée du traité de Lisbonne : « *La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de*

Bien que ni l'UE ni l'OTAN n'aient été créées afin d'investir la gestion des crises¹³⁸⁹, c'est dans ce domaine que leur relation cherche à s'institutionnaliser suite à l'effondrement du bloc soviétique. Il n'est toutefois pas ici question d'analyser la complémentarité ou la concurrence de ces deux acteurs en matière militaire, mais d'étudier la pertinence de leur coopération dans le domaine civil de la gestion des crises, à travers notamment l'émergence au sein de la PSDC de capacités opérationnelles civiles.

L'objectif consiste à déterminer la valeur ajoutée de la dimension civile de la PSDC et plus spécifiquement de ses activités de RPC pour la gestion internationale des crises et, partant, la pertinence et la place de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire majeur aux côtés de l'OTAN. Ce n'est qu'avec la prise en compte de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire majeur en matière civile¹³⁹⁰ que le partenariat euro-atlantique peut continuer à prospérer dans l'environnement sécuritaire actuel¹³⁹¹.

De la défense collective à la sécurité collective

Bien que l'OTAN réussisse à trouver sa raison d'être dans la période post-Guerre froide en élargissant dès 1991 son mandat de la défense collective¹³⁹² à la sécurité collective¹³⁹³ puis à la gestion des crises¹³⁹⁴ – avec des moyens militaires et pour autant

l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre ».

¹³⁸⁸ Article 222 TFUE dans sa version consolidée du traité de Lisbonne.

¹³⁸⁹ L'OTAN est une alliance de défense collective tandis que l'UE est une entité initialement axée sur le développement économique de ses membres.

¹³⁹⁰ L'accent est mis exclusivement sur la coopération entre l'OTAN et les moyens civils de la PSDC. L'étude des capacités et activités civiles de l'UE développées en dehors de ce cadre ne font pas l'objet d'une analyse dans la mesure où cela dépasserait le cadre de ce travail de recherche.

¹³⁹¹ En effet, en matière militaire, la coopération transatlantique semble se limiter aux accords dits de « Berlin plus ». Or, la gestion des crises internationales implique bien plus que la seule dimension militaire.

¹³⁹² Ce concept fondateur de l'OTAN suppose de porter assistance lorsqu'une des parties est attaquée, renvoyant ainsi à la menace directe de la souveraineté d'un Etat.

¹³⁹³ Ce concept se différencie de la défense collective en ce qu'il ne prend plus uniquement en compte la menace directe à des intérêts nationaux, mais considère la nécessité de garantir la stabilité de l'environnement international afin de préserver ses Etats membres de toute menace indirecte potentielle à leur sécurité. En cela, la sécurité internationale est considérée comme un bien commun et suppose une intervention lorsque la sécurité commune est en danger, prenant ainsi en compte l'émergence de menaces transnationales. Cela implique dès lors d'intervenir en dehors des opérations relevant de la légitime défense (article 5 de la Charte atlantique). Cette évolution se concrétise avec l'intervention de l'OTAN en ex-Yougoslavie dans les années 1990.

¹³⁹⁴ La gestion des crises dépasse la notion de sécurité collective. Bien qu'elle intègre l'idée selon laquelle cela vise à prévenir qu'un conflit extérieur ne menace indirectement la sécurité des Etats membres, elle implique

qu'une crise extérieure affecte la sécurité de ses Etats membres¹³⁹⁵ – et en assumant un rôle de pôle d'attraction¹³⁹⁶, la réalité des crises contemporaines requiert une évolution bien plus drastique de son champ d'action. En effet, si ce nouvel environnement sécuritaire impose d'adapter son mandat, ainsi que ses structures politiques et militaires, il appelle également à une reconfiguration fonctionnelle de ses interventions et à un élargissement de sa zone d'intervention afin de démontrer la pertinence de son action.

C'est ainsi qu'à l'occasion du Sommet de Washington d'avril 1999, l'OTAN procède à une adaptation de son mandat afin d'envisager la possibilité de conduire des interventions « hors zone » dans des crises affectant des Etats autres que ses Etats membres¹³⁹⁷ (opérations de réponse aux crises ou opérations de soutien de la paix¹³⁹⁸). Cela

également la nécessité d'intervenir au-delà de sa proximité géographique afin de pacifier la région dans un but plus « altruiste ». Sécurité collective et gestion des crises sont ainsi intrinsèquement liées. Toutefois, dans la pratique la distinction étant ténue, il n'est pas procédé à une distinction formelle entre sécurité collective et gestion des crises. Afin de bien comprendre le lien entre ces deux concepts, il convient de considérer l'OTAN comme une organisation de sécurité collective régionale à vocation globale.

¹³⁹⁵ Dans le contexte des conflits qui émergent en ex-Yougoslavie et de façon générale dans la région balkanique dans les années 1990, l'OTAN élargit son approche de la sécurité lors du Conseil de l'Atlantique Nord de Rome les 7 et 8 novembre 1991 (voir notamment Secrétaire général adjoint pour les plans et la politique de défense et président du Groupe pour le réexamen de la stratégie Michael LEGGE, « L'élaboration de la nouvelle stratégie de l'OTAN », *Revue de l'OTAN, édition Web*, Vol. 39, n° 6, décembre 1991, disponible sur <http://www.nato.int/docu/revue/1991/9106-02.htm>, consulté le 24 novembre 2014). Cela s'accompagne par des actions militaires de réponse aux crises (i.e. opération IFOR et SFOR) uniquement lorsque la crise est susceptible de menacer la sécurité de ses membres. Cet engagement dans le cadre de conflits régionaux est réaffirmé lors de la Déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques de 1997 (*Déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques*, Chefs d'Etat et de gouvernement participant à la Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord M-1(97)81, communiqué de presse, Madrid, 8 juillet 1997, point 3, disponible sur <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081f.htm>, consulté le 25 novembre 2014).

¹³⁹⁶ Ce rôle transparait à travers la mise en place de partenariats spécifiques avec des Etats non membres de l'Alliance (d'Europe, du Caucase et d'Asie centrale) à travers le Partenariat pour la paix (PPP) établi en 1994 ainsi qu'avec l'établissement du « Dialogue méditerranéen » établi la même année.

¹³⁹⁷ Il s'agit là du second concept stratégique de l'Alliance post-Guerre froide, lequel permet d'élargir son approche de la sécurité : *Le Concept Stratégique de l'Alliance*, Chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999, NAC-S(99)65, communiqué de presse, Washington, 24 avril 1999, point 31 : « Poursuivant sa politique de maintien de la paix, de prévention de la guerre, et de renforcement de la sécurité et de la stabilité, et comme prévu dans les tâches de sécurité fondamentales, l'OTAN s'efforcera, en coopération avec d'autres organisations, de prévenir les conflits ou, si une crise se produit, de contribuer à sa gestion efficace, conformément au droit international, ce qui inclut la possibilité de conduire des opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5 ». L'OTAN appelle ainsi à « soutenir, au cas par cas et selon ses propres procédures, des opérations de maintien de la paix et autres opérations menées sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies ou sous la responsabilité de l'OSCE », impliquant dès lors potentiellement d'intervenir en dehors de la région euro-atlantique.

¹³⁹⁸ Les opérations de soutien de la paix qui relèvent de ce concept rénové de la gestion des crises constituent l'ensemble des opérations militaires ne relevant pas de l'article 5 de la Charte. Il s'agit d'opérations multifonctionnelles conduites généralement conformément à un mandat de l'ONU ou sur demande des autorités gouvernementales locales. Elles mettent en œuvre des instruments militaires, diplomatiques et humanitaires afin

suppose dès lors d'intervenir en dehors des frontières européennes et appelle notamment à nouer un partenariat stratégique avec l'UE et sa PESD naissante, afin de promouvoir la sécurité dans des zones où leurs intérêts stratégiques ne sont pas directement menacés. Cette évolution préfigure l'engagement de l'OTAN en Afghanistan suite aux attentats du 11 septembre 2001. Toutefois, bien que ce concept stratégique rénové intègre des moyens politiques supplémentaires et des fonctions nouvelles pour la gestion des crises, l'OTAN se limite à la conduite d'opérations principalement militaires et relègue la dimension civile – hors aide humanitaire – à un plan secondaire.

L'OTAN ne dispose en effet que d'une faible capacité civile, celle-ci étant par ailleurs longtemps limitée à la protection civile en cas d'offensive nucléaire pendant la Guerre froide et, depuis 1998, à une réponse civile en cas de catastrophe naturelle, ou depuis 2001 en cas d'attaque terroriste¹³⁹⁹. Ce n'est qu'à l'occasion du Sommet de Riga en 2006¹⁴⁰⁰ et suite aux enseignements tirés de ses interventions en ex-Yougoslavie et en Afghanistan que l'OTAN reconnaît enfin la nécessité d'intégrer une dimension civile dans ses actions de réponse aux crises. Elle affirme à ce titre vouloir adopter une « *approche globale mettant en œuvre une vaste gamme d'instruments civils et militaires* »¹⁴⁰¹, reconnaissant dès lors l'insuffisance du « tout militaire » pour la gestion des crises. Cette annonce s'accompagne également de la consécration du lien inextricable entre sécurité et développement¹⁴⁰², impliquant que ses interventions doivent s'inscrire dans la durée.

En cela, l'OTAN prend acte de la nécessité d'adopter une approche multidimensionnelle de la consolidation de la paix et s'insère ainsi dans le prolongement de la

d'apporter un appui au processus de paix dans une zone de crise. Celles-là incluent la prévention des conflits (mesures diplomatiques visant à contenir un conflit), le rétablissement de la paix (activités diplomatiques suite à l'éruption d'un conflit afin d'obtenir un cessez-le-feu), le maintien de la paix (surveillance et mise en œuvre des accords de paix avec l'accord des parties au conflit), l'aide humanitaire (en appui des organisations spécialisées), l'imposition de la paix (actions coercitives ne requérant pas l'assentiment des parties au conflit en vue de rétablir ou imposer la paix) ainsi que la consolidation de la paix (activités multifonctionnelles avec la mise en place d'activités économiques, politiques et sociales afin de remédier aux causes profondes du différend et favoriser la reconstruction. Les activités militaires n'ont vocation qu'à s'assurer du respect des accords de paix).

¹³⁹⁹ Le centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC) est créé en 1998 et s'occupe également depuis 2001 des réponses civiles en cas d'attaque terroriste. Cette structure vise à coordonner les actions d'assistance mutuelle entre les Etats membres.

¹⁴⁰⁰ *Déclaration du Sommet de Riga des 28 et 29 novembre 2006*, Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Riga, Communiqué de presse (2006)150, Riga, 29 novembre 2006, disponible sur <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150f.htm>, consulté le 25 novembre 2014.

¹⁴⁰¹ *Ibid.*, point. 10.

¹⁴⁰² *Ibid.*, point 6.

démarche onusienne du maintien de la paix *lato sensu* et de l'approche globale de l'UE – dont la PSDC constitue le vecteur visible¹⁴⁰³. Cette évolution de l'OTAN fait notamment écho à la mise en place dès 2002 d'équipes provinciales de reconstruction (EPR)¹⁴⁰⁴ en Afghanistan, lesquelles entreprennent des actions civilo-militaires de soutien aux autorités afghanes pour le renforcement des institutions et le développement durable de la région¹⁴⁰⁵. Il convient néanmoins de noter que l'OTAN souhaite affirmer la pertinence de son action en matière de gestion des crises à travers le développement de sa propre approche globale des crises, plus que par le renforcement de sa coopération avec l'UE. Cela s'explique par la difficulté que rencontre l'OTAN à réaliser la transition entre la défense collective et la sécurité collective et à intégrer l'idée d'un multilatéralisme nécessaire pour la gestion des crises internationales.

L'approche globale otanienne : une opportunité pour la dimension civile de la PSDC ?

Toutefois, en affirmant lors du Sommet de Riga de 2006 qu'elle « *n'a pas besoin de développer des capacités destinées strictement à des fins civiles* »¹⁴⁰⁶, l'OTAN établit d'emblée les limites de son approche globale et ouvre la voie à de nouveaux horizons pour sa coopération avec l'UE. En effet, l'approche globale otanienne ne vise à prendre forme que dans un cadre civilo-militaire, ce qui limite grandement ses actions de reconstruction et de développement. Cela correspond à la volonté d'une majorité d'Etats alliés réticents à voir l'Alliance s'écarter de ses missions fondamentales. Pour certains d'entre eux, en cherchant à intégrer des aspects civils à ses compétences militaires, l'Alliance s'éparpillerait et risquerait à terme d'évoluer vers la mise en place d'activités civiles pouvant être conduites en l'absence de moyens militaires. Or, l'OTAN demeure dans les esprits encore comme la garante de la sécurité collective, l'UE devant être celle qui doit assumer des activités purement civiles pour la gestion des crises.

¹⁴⁰³ Le cadre limité de ce travail de recherche ne vise pas à analyser les interactions entre l'OTAN et les activités civiles conduites par l'UE en dehors du champ de la PSDC.

¹⁴⁰⁴ Ce concept est développé par les Etats-Unis et vise à intervenir dans un contexte stabilité afin de faciliter la sortie du conflit.

¹⁴⁰⁵ Celles-ci constituent des unités d'aide à la consolidation de la paix qui entreprennent des tâches humanitaires et développement en vue d'appuyer les efforts des autorités locales dans l'établissement de la paix. Elles sont constituées de militaires ainsi que de personnel civil.

¹⁴⁰⁶ *Déclaration du Sommet de Riga des 28 et 29 novembre 2006*, Communiqué de presse (2006)150, *op. cit.*, point 10.

Cette vision restrictive de l'approche globale est dès lors susceptible de constituer une opportunité unique pour l'UE et la dimension civile de sa PSDC en plein essor. En effet, l'OTAN reconnaît elle-même que la mise en œuvre de son approche globale requiert nécessairement une coopération pratique avec les partenaires et les organisations internationales disposant de capacités proprement civiles, dont l'UE en premier lieu¹⁴⁰⁷. A ce titre, ce sont principalement les instruments opérationnels civils de la PSDC qui sont visés par ce partenariat et non les activités de la Commission européenne, celles-ci ayant déjà fait leurs preuves¹⁴⁰⁸ et l'OTAN étant par ailleurs elle-même axée sur le déploiement de capacités opérationnelles sur le terrain. Toutefois, l'OTAN et l'UE ne parviennent pas à formaliser leur coopération dans le domaine civil, celle-ci se limitant à un dialogue essentiellement de nature politique.

Ce partenariat peine en effet à se concrétiser sur le terrain, notamment en Afghanistan où l'OTAN – à travers la FIAS déployée depuis 2001 – et l'UE – EUPOL Afghanistan déployée depuis 2007 – n'arrivent pas à s'accorder sur un partage efficient des tâches. Cela résulte essentiellement de la volonté de l'OTAN de promouvoir sa propre vision de l'approche globale de la crise dans la région, afin d'affirmer son rôle central en matière de gestion des crises et, partant, sa raison d'être post-Guerre froide. Dès lors, la coordination sur le terrain avec EUPOL Afghanistan, n'est perçue que comme un soutien à ses propres actions.

Par ailleurs, en sus de la vision civilo-militaire limitée de l'OTAN qui met rapidement en évidence ses limites au regard de l'importance des activités civiles de reconstruction, d'autres facteurs handicapent l'approfondissement de cette relation. En effet, certains Etats alliés non-membres de l'UE sont réticents au développement des relations avec l'UE et appellent l'Alliance à se recentrer sur ses missions fondamentales. A titre d'exemple, la « *sensibilité particulière d'un allié au sein de l'OTAN* »¹⁴⁰⁹, empêche la mise en place d'arrangements techniques avec EUPOL Afghanistan¹⁴¹⁰. Or, la mission européenne serait en

¹⁴⁰⁷ *Ibid.*, point 10.

¹⁴⁰⁸ Voir *supra* accords de partenariat, coopération au développement, politique européenne de voisinage...

¹⁴⁰⁹ *Rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, Document du Conseil sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) présenté au Parlement européen en application du point 43 (section G) de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006*, Secrétariat général du Conseil, 1831-1008, Bruxelles, 2008, point 437, p. 88.

¹⁴¹⁰ Plus concrètement, bien qu'il ne soit pas fait mention explicitement de l'Etat qui a bloqué la mise en œuvre de ces accords, il peut être raisonnablement assumé qu'il s'agit de la Turquie laquelle ne souhaite pas partager des informations classifiées avec des Etats non-membres de l'OTAN, dont Chypre pour des raisons politiques évidentes.

mesure d'offrir un avantage comparatif à la FIAS et aux EPR grâce à ses activités de formation de la police et de réforme de l'Etat de droit (voir *supra*). Ce dernier facteur entrave considérablement la coopération tant nécessaire pour aborder la crise de façon globale.

Ces difficultés sont également exacerbées du fait de la logique de compétition qui préside la relation UE-OTAN, principalement en ce qui concerne l'accès aux ressources nécessaires pour la conduite de leurs actions respectives. En effet, celles-ci dépendent des contributions volontaires de leurs Etats membres, dont une majorité est membre des deux organisations¹⁴¹¹. Or, mis à part les « grands » Etats, peu d'entre eux disposent de la capacité ou de la volonté de contribuer simultanément aux composantes militaires et/ou civiles de chacune de ces organisations. Ainsi, bien que l'UE et l'OTAN partagent vingt-deux Etats membres et qu'elles poursuivent des objectifs similaires, le fait qu'elles agissent en la matière dans un cadre intergouvernemental engendre également des risques de contradictions et de compétitions dans les tâches qu'elles assurent respectivement dans le domaine de la gestion des crises.

L'institutionnalisation progressive d'un partenariat fonctionnel

L'OTAN poursuit le renforcement de son approche globale, en réaffirmant lors du Sommet de Bucarest d'avril 2008 la nécessité de conjuguer les efforts civils et militaires¹⁴¹² afin de rendre compte de la complexité des crises contemporaines. Elle y affirme également la nécessité d'approfondir une coopération plus étroite avec une UE désormais « autonome » et « plus forte », de sorte à éviter les doubles emplois et ainsi optimiser l'efficacité de leur partenariat¹⁴¹³. Bien que cette reconnaissance tienne principalement au succès de l'opération militaire EUFOR ALTHEA conduite par l'UE dans le cadre des arrangements dits de « Berlin

¹⁴¹¹ En effet, 22 des 28 Etats membres de l'OTAN sont membres de l'UE (à l'exception de l'Albanie, des Etats-Unis, du Canada, de l'Islande, de la Norvège et de la Turquie) et 22 des 28 Etats membres de l'UE sont également membres de l'OTAN (à l'exception de l'Autriche, de Chypre, de la Finlande, de l'Irlande, de Malte et de la Suède). Cela implique forcément des objectifs communs, mais également des risques de contradictions et de compétitions dans les tâches respectives assumées par chacune de ces organisations agissant dans un cadre intergouvernemental.

¹⁴¹² *Déclaration du Sommet de Bucarest*, Chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Bucarest les 2,3 et 4 avril 2008, Communiqué de presse (2008)049, Bucarest, 3 avril 2008, point 6, disponible sur http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_8443.htm, consulté le 25 novembre 2014.

¹⁴¹³ *Ibid.*, point 14.

plus », cela augure néanmoins une complémentarité stratégique de ces deux acteurs. Preuve en est que ceux-ci s'accordent progressivement sur l'identification des menaces et des risques qui pèsent sur la société, ainsi que sur les moyens respectifs à mettre en œuvre afin de les résoudre¹⁴¹⁴.

Le Sommet de Strasbourg-Kehl d'avril 2009 constitue le tournant majeur tant attendu pour la consolidation du partenariat UE-OTAN dans le domaine de la GCC. D'une part, l'OTAN fait pour la première fois (timidement) référence à une mission civile de l'UE (EULEX Kosovo), reconnaissant ainsi l'opérationnalisation du concept civil de la PSDC et, partant, la pertinence de l'UE en tant qu'acteur régional majeur de la sécurité. D'autre part, dans sa « *Déclaration sur la sécurité de l'Alliance* », l'OTAN annonce la préparation d'une feuille de route pour les dix prochaines années, élaborée en étroite consultation avec l'UE¹⁴¹⁵. Combinée à la référence faite à EULEX Kosovo, cette annonce peut être en partie interprétée comme une reconnaissance implicite de l'UE en tant que partenaire crédible pour la GCC et, partant, de la volonté d'améliorer la synergie et la complémentarité de leurs actions sur le terrain.

Le nouveau concept stratégique adopté lors du Sommet de Lisbonne de novembre 2010¹⁴¹⁶ établit en particulier l'engagement de l'OTAN pour la prévention des crises, ainsi que pour la RPC, afin de promouvoir une stabilité durable¹⁴¹⁷. Elle affirme à ce titre que les leçons tirées de ses interventions en Afghanistan et en ex-Yougoslavie « *montrent à l'évidence qu'une approche globale – politique, civile et militaire – est indispensable pour une gestion de crise efficace* »¹⁴¹⁸ et imposent de s'engager activement avec d'autres acteurs

¹⁴¹⁴ *Strasbourg / Kehl Summit Declaration* Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg / Kehl, 3 and 4 april 2009, Press Release (2009) 044, Strasbourg/Kehl, 4 avril 2009, point 20, disponible sur http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_52837.htm?selectedLocale=fr, consulté le 25 novembre 2014). Les menaces identifiées lors de ce Sommet concordent avec celles définies par l'UE dans le cadre de son Rapport sur la SES de 2008.

¹⁴¹⁵ *Déclaration sur la Sécurité de l'Alliance*, Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Strasbourg / Kehl les 3 et 4 avril 2009, Communiqué de presse (2009) 043, Strasbourg/Kehl, 4 avril 2009.

¹⁴¹⁶ *Déclaration du sommet de Lisbonne*, chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Lisbonne les 19 et 20 novembre 2010, Communiqué de presse (2010) 0155, Lisbonne, 20 novembre 2010, disponible sur http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_68828.htm, consulté le 25 novembre 2014). Voir également *Engagement actif, défense moderne, Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, Chefs d'État et de gouvernement au sommet de l'OTAN à Lisbonne les 19 et 20 novembre 2010, Lisbonne, 19 et 20 novembre 2010.

¹⁴¹⁷ *Engagement actif, défense moderne*, op. cit., pp. 20-23.

¹⁴¹⁸ *Ibid.*, point 21, p. 20.

internationaux afin de « *maximiser la cohérence et l'efficacité de l'action internationale d'ensemble* »¹⁴¹⁹. La voie de la coopération et de la synergie semble désormais constituer l'axe central de l'approche de la gestion des crises par l'OTAN.

L'innovation majeure de ce concept stratégique consiste cependant en la mise en place d'une « structure civile de gestion de crise », laquelle vise à favoriser une interaction plus efficace avec les partenaires civils¹⁴²⁰. Bien que qualifiée de « modeste » par l'OTAN elle-même¹⁴²¹, cette structure constitue une avancée fondamentale dans la relation de l'OTAN avec l'UE. Elle permet en effet de compléter les mécanismes de consultation permanents établis dans le domaine militaire entre le CoPS et le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN), ainsi qu'entre l'EMUE et le SHAPE¹⁴²². Cette structure civile est déclarée opérationnelle lors du Sommet de Chicago de novembre 2012¹⁴²³ et est établie au siège de l'OTAN, ainsi qu'au sein du « Commandement allié Opérations » (ACO)¹⁴²⁴. Sa création accompagne une restructuration plus générale du commandement de l'OTAN, afin de le rendre plus performant au regard des défis sécuritaires contemporains et plus cohérent pour ses partenaires. Ces évolutions semblent confirmer que l'OTAN est désormais plus encline à accepter l'UE comme un partenaire efficace pour la gestion des crises internationales, dont l'action civile peut constituer un avantage comparatif à son action. Cette restructuration coïncide par ailleurs avec la rationalisation capacitaire et institutionnelle opérée par le traité de Lisbonne.

Une logique de compétition insurmontable ?

La relation entre l'OTAN et l'UE est également marquée par de fortes dynamiques internes, lesquelles sont de nature à entraver la constitution d'un partenariat efficace en matière civile. D'une part, l'OTAN est dominée par le « *leadership* » américain lequel oriente dans une large mesure les actions de l'Alliance aussi bien concernant les

¹⁴¹⁹ *Ibid.*, point 21, p. 20.

¹⁴²⁰ *Ibid.*, point 25, paragraphe 3, p. 22.

¹⁴²¹ *Ibid.*, point 25, paragraphe 3, p. 22.

¹⁴²² Le SHAPE constitue le centre de commandement militaire des puissances alliées en Europe. Il se situe à Mons en Belgique. En son sein, se trouve une cellule de l'EMUE qui permet la coordination avec l'OTAN. Le SHAPE est placé sous le commandement du SACEUR, commandant suprême des forces alliées. De même, une cellule de liaison de l'OTAN est présente au sein de l'EMUE.

¹⁴²³ *Déclaration du Sommet de Chicago*, Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Chicago les 20 et 21 mai 2012, Chicago, 20 mai 2012

¹⁴²⁴ L'ACO est en charge de la phase de planification et d'exécution des opérations de l'Alliance.

interventions militaires dans le monde qu'au regard des activités visant à faire face à une puissance russe renforcée dans la région¹⁴²⁵. Dans ce contexte, la réserve des américains à considérer la PSDC civile comme une valeur ajoutée dans le cadre de la gestion des crises (voir *supra*) transparait également au sein de l'Alliance. En cela, l'OTAN constitue un outil stratégique pour les Etats-Unis afin de faire valoir leurs intérêts en Europe ainsi que dans le monde.

D'autre part, les élargissements successifs de l'OTAN (en 1999 et 2004) et de l'UE (en 2004 et 2007) remettent en perspective leur rôle respectif en matière de gestion des crises. En effet, aucun de ces deux acteurs n'a été créé dans le but d'entreprendre des tâches de gestion des crises. Dès lors, en rejoignant l'Alliance, les pays baltes (ex-républiques soviétiques) et les anciens pays membres du Pacte de Varsovie sont plus intéressés par la dimension de la défense collective offerte par l'Alliance que par sa politique de gestion des crises. A ce titre, le fort « *leadership* » américain au sein de l'OTAN et la nécessité d'assurer leur sécurité face à une Russie en recherche de puissance, constituent des raisons majeures de leur adhésion. Les événements de 2014 en Ukraine et l'annexion de la Crimée par la Russie renforcent la pertinence de ce choix et contribuent à revivifier le rôle de l'Alliance en matière de défense collective.

A l'inverse, en adhérant à l'UE, ces mêmes pays aspirent à un développement économique que seule l'UE peut offrir, sa politique de gestion des crises ne représentant pour ces pays qu'un intérêt limité, leur sécurité étant désormais assurée par l'Alliance. Ainsi, bien que la politique de gestion des crises conduite par ces deux acteurs n'intéresse qu'accessoirement ces pays, ceux-ci sont néanmoins contraints de l'accepter, ainsi que d'y contribuer. Se pose dès lors la question de déterminer quelle entité semble la plus appropriée afin de conduire des interventions de gestion des crises.

L'intensification des relations avec la Russie et la situation sécuritaire délétaire en Ukraine en 2013 permettent en partie de répondre à ce questionnement, scellant par ailleurs le rôle de l'OTAN dans le domaine de la GCC par rapport à l'UE. Suite aux abus policiers lors des protestations qui ont conduit au renversement du président ukrainien Viktor IANOUKOVITCH en 2013 et à l'émergence de milices armées, les autorités ukrainiennes

¹⁴²⁵ Cela inclut notamment la mise en place d'un système de défense anti-missile de l'OTAN. Bien que l'OTAN affirme qu'il n'est pas dirigé contre la Russie mais contre la Corée du Nord et l'Iran afin de protéger les Etats européens contre une attaque nucléaire, il ne peut être ignoré que face à la montée en puissance de la Russie dans la région, il en est autrement.

décident de réformer leur secteur de la sécurité civile. Dans ce contexte et suite à une invitation faite par le ministre ukrainien des affaires étrangères¹⁴²⁶, l'UE décide en juillet 2014 du lancement d'une mission civile en Ukraine (EUAM Ukraine)¹⁴²⁷. Opérationnelle en décembre 2014¹⁴²⁸, son objectif vise à réformer le secteur de la sécurité civile en Ukraine.

Toutefois, le déploiement de la mission se fait dans un contexte politique et sécuritaire particulièrement tendu et l'empêche dans une grande mesure d'accomplir ses objectifs. Les protestations de 2013 conduisent à exacerber les revendications linguistiques et historiques de la région, opposant les pro-européens au nord-ouest aux pro-russes au sud-est et aboutissant à l'annexion par la Russie en mars 2014 de la région ukrainienne de la Crimée. Bien que le gouvernement fédéral ukrainien soutienne la présence européenne dans la région, EUAM a du mal à accomplir ses tâches du fait des fortes oppositions de la région pro-russe, ainsi que de l'instabilité sécuritaire permanente.

Dans ce contexte, les chefs d'Etat et de gouvernement membres de l'OTAN réunis à Newport les 4 et 5 septembre 2014, soulignent la remise en cause « *d'une Europe libre, entière et en paix* »¹⁴²⁹. Ils n'adoptent toutefois pas de mesures visant à venir en aide à la région, montrant dès lors les limites de l'adaptation de l'OTAN au nouvel ordre mondial post-Guerre froide, ainsi que son incapacité à agir autrement qu'avec des moyens militaires¹⁴³⁰. Bien que l'OTAN reconnaisse la violation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine – annexion illégale et illégitime de la Crimée – comme une « *infraction grave au droit international et un défi majeur pour la sécurité euro-atlantique* »¹⁴³¹, sa seule réponse consiste à appeler la Russie à se conformer au droit international. Son rôle dans le domaine de la GCC est ainsi limité par rapport à l'UE.

¹⁴²⁶ *Décision 2014/486/PESC du 22 juillet 2014 relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 217, Bruxelles, 23 juillet 2014, considérant 5.

¹⁴²⁷ *Ibid.*

¹⁴²⁸ La mission est déployée suite à la signature le 17 novembre 2014 par la HR/VP et le ministre ukrainien des affaires étrangères, d'un « Statut de l'Accord sur la Mission ».

¹⁴²⁹ *Déclaration du sommet du Pays de Galles des 4 et 5 septembre 2014*, chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, Communiqué de presse (2014) 120, Newport, 5 septembre 2014, point 1.

¹⁴³⁰ Propos recueillis lors d'un échange de vues avec le général Jean-Paul PALOMEROS, commandant suprême allié Transformation, OTAN sur le commandement allié Transformation après le sommet du pays de Galles de l'OTAN lors de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 3 décembre 2014*, SEDE(2014)1203_1, *op. cit.*.

¹⁴³¹ *Déclaration du sommet du Pays de Galles des 4 et 5 septembre 2014*, Communiqué de presse (2014) 120, *op. cit.*, point 16.

A l'inverse, la pertinence de l'action civile de l'UE à travers sa PSDC s'en trouve renforcée, celle-ci s'imposant comme un acteur sécuritaire majeur et crédible relativement à l'OTAN. En effet, bien que le lancement de l'EUAM ne vise pas à résoudre la situation dans la région, sa présence – ou plutôt l'absence de l'OTAN – confirme la pertinence de son rôle d'acteur sécuritaire majeur.

Privée d'une dimension civile et ne pouvant pas prendre la responsabilité de conduire une opération militaire contre la Russie au risque de voir l'ordre mondial se déliter, l'OTAN fait état de son impuissance. L'UE ne dispose pas de la capacité ou de l'influence suffisante afin de changer la donne sécuritaire dans la région, mais l'attitude de la Russie face à elle est moins hostile, ce qui facilite la conduite d'activités de missions de nature civile. Il n'en demeure pas moins que l'Ukraine appelle instamment l'UE à intensifier sa présence dans la région en prenant des actions fermes à l'égard de la Russie¹⁴³².

En tout état de cause, cela permet de confirmer que, bien que les rapports UE-OTAN soient nécessaires et complémentaires, ils ne suffisent pas à faire de cette coopération un élément moteur de la sécurité. Bien au contraire, la pertinence du rôle de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire majeur sur la scène internationale s'affirme en opposition à celui de l'OTAN. L'OTAN n'a en effet pas vocation à constituer une organisation déployant des instruments de nature exclusivement civils. Or, l'UE parvient, bien que modestement, à constituer une présence dans la région.

Toutefois, l'objectif n'est pas de faire de l'OTAN un acteur sécuritaire civil, mais d'essayer de dépasser la logique de compétition afin de procéder à l'établissement d'une coopération en la matière, sans lien de subordination. L'objectif ne consiste pas non plus à mettre en place un pendant civil des accords dits de « Berlin plus », dans la mesure où cela aboutirait à créer une coopération supervisée et donc une subordination de l'UE qui deviendrait le bras civil de l'OTAN. Dans l'attente qu'une coopération civilo-militaire voit le jour, l'OTAN ne peut que reconnaître l'UE comme un acteur sécuritaire majeur.

¹⁴³² Propos tenus par Kostiantyn YELISIEIEV, ambassadeur ukrainien auprès de l'UE à l'occasion d'un échange de vues sur la militarisation de la Crimée et la situation sécuritaire dans la région un an après son annexion illégale par la Russie, lors de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 24 mars 2015*, SEDE, SEDE(2015)0316_1, Bruxelles, 24 mars 2015.

§2 : La stratégie d'influence de la PSDC

Au-delà des interactions nécessaires – bien qu'ambiguës et difficilement circonscriptibles – que l'UE entretient en matière de GCC avec les acteurs majeurs de la sécurité tels l'ONU, les Etats-Unis et l'OTAN, elle doit également replacer son action dans un cadre plus régional. En effet, sa présence au sein de l'architecture sécuritaire mondiale se définit et s'évalue également au regard de ses autres partenaires. Qu'il s'agisse d'organisations sécuritaires à part entière (OSCE), d'organisations à vocation économique qui se sont progressivement dotées d'une dimension politico-stratégique (UA, CEDEAO, ANASE), ou de simples Etats tiers, tous constituent une variable importante de l'équation européenne de la GCC.

Au contraire d'avec les acteurs phare de la sécurité, pour lesquels la PSDC civile ne représente qu'une variable parmi d'autres pour la gestion des crises, la GCC représente pour ces partenariats régionaux une équation fondamentale. En effet, l'UE constituant un partenaire économique incontournable sur la scène internationale, c'est tout naturellement que leurs interactions évoluent également dans le domaine politico-stratégique, suite notamment à l'émergence de la PESD.

Dans un tel contexte, il convient de considérer l'UE comme une véritable force motrice au sein de ces partenariats en matière de gestion des crises. Se pose dès lors la question de déterminer dans quelle mesure l'UE parvient à imposer son concept de GCC au sein de ces partenariats, ainsi que d'évaluer sa pertinence en tant qu'acteur et partenaire majeur de la sécurité coopérative.

A. Partenariats régionaux et PSDC civile : quelle pertinence pour la RPC ?

1. La gestion des crises par la CSCE puis par l'OSCE : un atout pour l'architecture sécuritaire européenne post-Guerre froide ?

L'UE et l'OSCE ambitionnent chacune à assumer un rôle clé en matière de gestion internationale des crises. Fondées sur des valeurs similaires, elles aspirent toutes deux

à promouvoir le respect des droits de l'homme et de la démocratie à travers la paix et la sécurité. Leur composition strictement européenne en fait *a priori* des acteurs légitimes pour entreprendre dans la région des Balkans des activités de gestion des crises *lato sensu* et ainsi contribuer à la stabilité de l'architecture de sécurité européenne. Bien que modestement, l'OSCE participe dès les années 1990 à la prévention des crises et à la réhabilitation post-conflit en Europe de l'Est aux côtés des activités de la Commission européenne.

Toutefois, leur coopération initiale dans la région est rapidement remise en cause, plusieurs éléments contribuant à reléguer *in fine* l'OSCE à un rôle secondaire en matière de sécurité. L'émergence de la PSDC civile tout d'abord, véritable bras opérationnel de l'action extérieure de l'UE, pointe du doigt les déficiences de l'OSCE en matière capacitaire – absence de structures et de capacités adaptées pour des interventions de gestion des crises.

La nature politique de ses actions ensuite – non juridiquement contraignantes au regard du droit international – l'empêchent d'imposer ses décisions. Le caractère strictement européen de ses activités enfin, cantonne ses interventions civiles au territoire de ses Etats participants. Ces éléments posent dès lors la question de la pertinence du rôle de l'OSCE dans le domaine de la gestion des crises face à une PSDC civile puissante.

L'approche coopérative de la sécurité par la CSCE : une menace pour la PESD naissante ?

Créée par l'Acte final d'Helsinki en 1975¹⁴³³, la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE, devenue OSCE en 1994¹⁴³⁴) constitue pendant la période de la Guerre froide une enceinte privilégiée favorisant le dialogue politique dans le processus de

¹⁴³³ *Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) - Acte d'Helsinki, op. cit.* La conférence début le 3 juillet 1973 et s'achève lors de la signature de cet Acte final qui porte création de la CSCE. Le texte signé n'a pas de portée juridique et ne constitue à ce titre pas un traité. Cela constitue paradoxalement toute la force de la CSCE. Imprégnée d'une forte portée politique, elle ne constitue pas une organisation de sécurité de type militaire opposant les deux blocs – à l'image de l'OTAN ou du Pacte de Varsovie – et peut ainsi affirmer l'intégrité des frontières européennes, ainsi que le respect des droits de l'homme sans que l'un des deux blocs ne se sente menacé. Toutefois, la reconnaissance de ces principes affaiblit la position de l'ex-URSS et préfigure sa chute.

¹⁴³⁴ *Towards a Genuine Partnership in a New Era*, OSCE, Budapest, 5 et 6 décembre 1994. Elle devient formellement l'OSCE le 1^{er} janvier 1995.

détente entamé par les deux superpuissances¹⁴³⁵. Elle adopte à ce titre une approche coopérative et globale de la sécurité¹⁴³⁶ axée sur la promotion de la paix¹⁴³⁷, qu'elle met en œuvre autour de trois dimensions – anciennement appelées « corbeilles » – et de façon transversale : la coopération en matière politique et militaire entre les Etats participants, dont l'ex-URSS, en vue de garantir une sécurité commune considérée comme indivisible ; la coopération en matière économique et environnementale ; la coopération en matière de droits de l'homme. Ces trois dimensions expriment la volonté de la CSCE d'adopter une approche globale de la sécurité et sont mises en œuvre à travers dix principes qui guident son action (« Décalogue »)¹⁴³⁸. Dans le cadre de cette approche pluridimensionnelle de la sécurité, elle proscriit le recours à la force comme moyen de résolution des conflits, estimant que la sécurité et sa gestion relèvent de la responsabilité de tous. Face à une UE (CEE à l'époque) privée d'une dimension opérationnelle pour la gestion des crises, la CSCE s'impose rapidement comme une extension de l'ONU sur le continent européen.

A l'image de l'ONU, de l'OTAN ou de l'UE, la CSCE entame dès 1990 un large processus de réforme afin d'adapter sa structure, ainsi que ses activités au nouvel environnement sécuritaire consécutif à l'effondrement du bloc soviétique¹⁴³⁹. C'est ainsi qu'en novembre 1990, l'adoption de la « *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* »

¹⁴³⁵ Lors de sa création, la CSCE compte 35 Etats, dont les Etats-Unis et la Russie ainsi qu'une majorité d'Etats du continent européen, sauf l'Albanie et Andorre.

¹⁴³⁶ Pour autant, la CSCE ne constitue pas une alliance de défense collective (OTAN), ni une organisation de sécurité collective (ONU). Aucune obligation juridique ne ressort de la CSCE, les Etats participants n'étant liés que politiquement aux décisions de l'OSCE ainsi qu'à ses engagements.

¹⁴³⁷ En cela, l'OSCE considère que la sécurité est coopérative et constitue un bien commun, reposant à ce titre sur la coopération et non sur l'affrontement entre Etats. Elle s'inscrit ainsi parfaitement dans l'environnement post-Guerre froide le quel voit naître des conflits intraétatiques. Son fonctionnement implique que l'ensemble des Etats participants disposent d'un statut égal et que les décisions, non-juridiquement contraignantes, sont prises par consensus.

¹⁴³⁸ Ces trois dimensions se concrétisent à travers la mise en œuvre de dix principes structurants, inclus dans l'Acte final de 1975 : égalité, souveraineté, respect des droits inhérents à la souveraineté ; non-recours à la menace ou à l'emploi de la force ; inviolabilité des frontières ; intégrité territoriale des frontières ; règlement pacifique des différends ; non-intervention dans les affaires intérieures ; respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction ; égalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; coopération entre les Etats ; exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international. Ces dix principes guident l'action de la CSCE puis de l'OSCE aujourd'hui.

¹⁴³⁹ La fin de la Guerre froide est également l'occasion d'élargir la CSCE à de nouveaux Etats. A ce titre, la CSCE admet les trois Etats baltes en tant qu'Etats participants le 10 septembre 1991 et le 30-31 janvier 1992 l'OSCE s'ouvre aux anciennes républiques soviétiques, parachevant ainsi son ouverture sur l'ensemble du continent européen.

annonce la création de structures institutionnelles permanentes¹⁴⁴⁰ – un Secrétariat¹⁴⁴¹, un Centre de Prévention des conflits¹⁴⁴², un Bureau des élections libres¹⁴⁴³, une Assemblée parlementaire¹⁴⁴⁴ – ainsi que la mise en place de capacités opérationnelles et de « *mécanismes de prévention et de résolution des conflits* »¹⁴⁴⁵. En cela, la CSCE formalise avant l'UE¹⁴⁴⁶ sa volonté d'investir le domaine opérationnel de la gestion des crises. Son objectif consiste à promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que la prospérité économique et sociale, afin de garantir une sécurité égale à tous¹⁴⁴⁷. Elle réitère à ce titre son engagement pour le règlement pacifique des différends en tant qu'élément essentiel du maintien et de la consolidation de la paix et de la sécurité internationales¹⁴⁴⁸, s'inscrivant dès lors dans le prolongement de l'approche onusienne du maintien de la paix.

Lors du Sommet d'Helsinki de juillet 1992, la CSCE complète et renforce ses structures¹⁴⁴⁹ et parachève ses aspirations en matière de gestion des crises. Elle réitère ainsi son engagement pour une « *plus grande efficacité dans la prévention et la résolution des*

¹⁴⁴⁰ *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), Paris, 21 novembre 1990, p. 12.

¹⁴⁴¹ Son siège se situe à Prague.

¹⁴⁴² Situé à Vienne, ce centre est rattaché au Secrétariat et a pour objectif principal d'assister le Conseil des ministres des affaires étrangères à prévenir tout risque de conflit.

¹⁴⁴³ Etabli à Varsovie dès 1991, celui-ci est renommé Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) lors de la réunion du Conseil des ministres des affaires étrangères à Prague les 30 et 31 janvier 1992. Il entreprend des activités d'observation et de surveillance électorales et vise à promouvoir la démocratie, ainsi que les droits de l'homme au sein des Etats participants.

¹⁴⁴⁴ Celle-ci est créée à Madrid en avril 1991 et est basée à Copenhague. Elle réunit des membres des parlements des Etats participants. Elle se réunit pour la première fois à Budapest en juillet 1992.

¹⁴⁴⁵ *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, *op. cit.*, p. 3.

¹⁴⁴⁶ La Déclaration de Petersberg qui confie à l'UEO des responsabilités en matière de gestion des crises n'est adoptée qu'en 1992 et est relativement modeste par rapport à l'annonce faite par la CSCE (*Déclaration de Petersberg*, *op. cit.*).

¹⁴⁴⁷ *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, *op. cit.*, p. 1.

¹⁴⁴⁸ *Ibid.*, p. 7.

¹⁴⁴⁹ Sont institués notamment un Haut Commissaire pour les minorités nationales, lequel est basé à la Haye, de même que deux organes, le Forum de coopération pour la sécurité et le Forum économique. De même, le Conseil des ministres des affaires étrangères, dont les réunions sont annualisées par la Charte de Paris, devient formellement l'organe décisionnel de la CSCE. Il est renommé Conseil ministériel lors du Sommet de Budapest des 5 et 6 décembre 1994 (*Towards a Genuine Partnership in a New Era*, *op. cit.*). En 1995, est également institué un Conseil permanent, lequel constitue l'organe décisionnel et de consultation politique de l'OSCE. Celui-ci est constitué des représentants des Etats participants et adopte ses décisions par consensus. Les décisions prises par ce Conseil permanent sont mises œuvre par un Président qui dispose d'un mandat d'un an (il s'agit du ministre des affaires étrangères de l'Etat assumant la présidence).

conflits »¹⁴⁵⁰. S'estimant « *artisan de la promotion des changements* »¹⁴⁵¹, elle considère qu'il lui revient désormais la responsabilité de les gérer en cette période de transition démocratique.

Elle met à ce titre l'accent d'une part sur une action préventive et d'alerte rapide (prévention des conflits), conduite à travers des consultations politiques au sein de ses structures, en vue d'éviter qu'une situation ne dégénère en conflit armé¹⁴⁵². Elle met d'autre part l'accent sur la gestion politique des crises¹⁴⁵³ afin de résoudre pacifiquement un différend. Celle-ci prend forme au moyen de la mise en place d'un cadre pour un règlement négocié de la crise, ainsi qu'à travers la conduite d'activités de bons offices, de médiation ou de conciliation¹⁴⁵⁴. Plus généralement, lors du Sommet d'Helsinki est également prévue la possibilité d'instituer des missions de rapporteurs ou d'enquête, celles-ci constituant des instruments privilégiés, aussi bien pour ses activités de prévention des conflits que pour la gestion des crises¹⁴⁵⁵.

De façon beaucoup plus significative, la CSCE fait également mention du maintien de la paix comme un « *élément opérationnel important de [sa] capacité globale [...en matière...] de prévention des conflits et de gestion des crises* »¹⁴⁵⁶. Elle déclare ainsi vouloir conduire de telles activités en « *appui des actions entreprises en vue de trouver une solution politique* »¹⁴⁵⁷ et prévoit à ce titre le déploiement de forces militaires, proscrivant toutefois toute action coercitive¹⁴⁵⁸. Elle ambitionne de conduire ces activités conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et dans le cadre de son Chapitre VIII¹⁴⁵⁹, formalisant cet engagement par la signature d'un accord-cadre de coopération avec l'ONU¹⁴⁶⁰.

¹⁴⁵⁰ Document de Helsinki 1992 : *Les défis du changement*, CSCE, Helsinki, 9 et 10 juillet 1992, Annexe III « Alerte rapide, prévention des conflits et gestion des crises (y compris les missions d'enquête et missions de rapporteurs et les opérations de maintien de la paix de la CSCE, règlement pacifique des différends) », point 1, p. 16.

¹⁴⁵¹ *Ibid.*, « Déclaration du Sommet de Helsinki », point 18, p. 6.

¹⁴⁵² *Ibid.*, Annexe III, point 3, p. 16.

¹⁴⁵³ *Ibid.*, Annexe III, p. 17.

¹⁴⁵⁴ *Ibid.*, Annexe III, point 8, p. 18.

¹⁴⁵⁵ *Ibid.*, Annexe III, point 12, p. 19.

¹⁴⁵⁶ *Ibid.*, Annexe III, point 17, p. 20.

¹⁴⁵⁷ *Ibid.*, Annexe III, point 17, p. 20.

¹⁴⁵⁸ *Ibid.*, Annexe III, point 22, p. 21. En proscrivant le recours à la force, la CSCE inscrit ces activités dans le cadre du Chapitre VI de la Charte des Nations Unies.

¹⁴⁵⁹ *Ibid.*, Annexe III, point 19, p. 20.

¹⁴⁶⁰ *Coopération entre les Nations Unies et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, Assemblée générale des Nations unies, A/48/185, New York, 1er juin 1993. Par la signature de cet accord-cadre, la CSCE se constitue en « accord régional » au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Dans la

En cela, la CSCE vise à constituer un prolongement des activités de l'ONU sur le continent européen et à s'imposer comme l'acteur majeur de l'architecture sécuritaire européenne. L'UE ne disposant pas encore d'une capacité opérationnelle propre, mais uniquement de la possibilité de conduire des tâches dites de « Petersberg » au moyen de l'UEO, la CSCE se profile progressivement comme l'héritière présomptive de la sécurité sur le continent européen.

La CSCE n'a toutefois pas les moyens de ses ambitions en matière de maintien de la paix *stricto sensu*. En effet, son rôle originel de forum de dialogue politique, ainsi que l'absence de structures adaptées¹⁴⁶¹, de capacités opérationnelles¹⁴⁶² et d'un budget conséquent¹⁴⁶³, l'empêchent de conduire de telles opérations. Limitée à des activités sur le territoire de ses Etats participants (Europe du Sud-Est, Europe de l'Est, Caucase du Sud, Asie centrale), elle doit également faire face à la réticence de certains de ces Etats, dont la Russie en premier lieu, de conduire des opérations de maintien de la paix dans leur (ex-)zone d'influence.

En effet, bien que la CSCE envisage de conduire de telles opérations avec le consentement des parties et en toute impartialité¹⁴⁶⁴, il n'en demeure pas moins qu'une intervention sur le territoire d'un de ses Etats participants impliquerait une internationalisation du conflit. Or, du point de vue de la Russie, cela représenterait une reconnaissance du délitement de sa puissance dans la région. Ces limites sont également valables en ce qui

mesure où l'UE ne constitue pas un tel accord régional au sens de l'ONU, la CSCE est celle qui permet formellement de lier la sécurité européenne à la sécurité mondiale.

¹⁴⁶¹ L'OSCE ne dispose pas de structures de planification ou de commandement lui permettant de déployer des missions qui, de par leur nature, requièrent des composantes importantes aussi bien civiles que militaires.

¹⁴⁶² En termes de personnel, l'OSCE emploie 2690 personnes, dont 2119 dans le cadre de ses opérations de terrain. En 2015, elle conduit 16 opérations, ce qui implique que ses composantes sur le terrain (qui ne sont pas des opérations de maintien de la paix) ne sont que faiblement pourvues. Voir *Résoudre les différences, renforcer la confiance : Qu'est-ce que l'OSCE?*, Section de la presse et de l'information, Secrétariat de l'OSCE, Vienne, 2013. Par ailleurs, l'OSCE ne dispose pas de l'équipement nécessaire pour lancer des opérations de terrain dont l'objectif serait le maintien de la paix *stricto sensu*.

¹⁴⁶³ Le budget de l'OSCE pour l'année 2013 s'élève à 145 millions d'euro, ce qui constitue une somme relativement faible. Voir *ibid.*

¹⁴⁶⁴ *Document de Helsinki 1992 : Les défis du changement, op. cit.*, Annexe III « Alerte rapide, prévention des conflits et gestion des crises (y compris les missions d'enquête et missions de rapporteurs et les opérations de maintien de la paix de la CSCE, règlement pacifique des différends) », points 23 et 24, p. 21.

concerne les activités de gestion, de maîtrise et de résolution des crises (rétablissement de la paix onusien)¹⁴⁶⁵ entreprises par la CSCE, puis par l'OSCE à partir de 1995.

Les transformations rapides auxquelles l'OSCE procède afin d'adapter sa structure aux nouvelles menaces, ne laissent que peu de marge de manœuvre à l'UE, celle-ci ayant à peine dépassé la dimension économique de son action extérieure. Telle que présentée, l'OSCE se profile progressivement comme l'acteur sécuritaire majeur du continent européen. Les incertitudes initiales du traité de Maastricht liées à l'émergence de la PESC, ainsi que les balbutiements concernant une dimension opérationnelle de l'action extérieure de l'UE, confirment ce constat.

L'UE rate son entrée dans ce nouvel ordre mondial post-Guerre froide et échoue à s'imposer en tant qu'acteur sécuritaire régional, laissant la place à l'OSCE plus réactive aux changements politiques. En effet, bien que l'OSCE ne parvienne pas à s'imposer dans le domaine du maintien de la paix *stricto sensu*, elle acquiert une véritable compétence dans les activités liées à la prévention des conflits et à la RPC.

La prévention des conflits et la RPC : les raisons d'être de l'OSCE ?

Les éléments qui constituent une faiblesse pour faire de l'OSCE un véritable acteur en matière de maintien de la paix et de résolution des crises, sont des atouts pour ses activités de prévention des conflits¹⁴⁶⁶ et de réhabilitation post-conflit (consolidation de la

¹⁴⁶⁵ Des missions de ce type sont déployées lorsqu'un cessez-le-feu est adopté (sans pour autant qu'une solution politique se soit imposée – conflit dit « gelé »). L'objectif de l'OSCE est de restaurer le dialogue entre les parties au différend. Des exemples de ces missions sont la Mission de l'OSCE en Géorgie (décembre 1992) laquelle évolue en mission de réhabilitation post-conflit, la Mission de l'OSCE en Moldavie (avril 1993) laquelle évolue également en mission de réhabilitation post-conflit. Toutefois l'échec des actions de l'OSCE sont patentes dans la mesure où elle n'est parvenue à résoudre aucun de ces conflits.

¹⁴⁶⁶ Le Haut commissaire pour les minorités nationales joue à ce titre un rôle primordial. Il est habilité à déclencher une alerte rapide et à engager une action rapide dès lors qu'il estime que des problèmes de minorités nationales sont susceptibles de dégénérer en conflit et ainsi de menacer la paix et la stabilité (voir *Document de Helsinki 1992 : Les défis du changement, op. cit.*, Annexe I « Renforcement des institutions et des structures de la CSCE », point 23, p. 4). Son objectif principal est de prévenir l'irruption de conflits et de les désamorcer. Le BIDDH, ainsi que le Centre de prévention des conflits jouent un rôle important à ses côtés. Ses actions sont complétées par des opérations de terrain, dont principalement des missions de longue durée. A ce titre peuvent entre autres être citées la Mission de longue durée en Serbie-Monténégro (1992-1993), la Mission de contrôle à Skopje (1992-2001, laquelle est cependant un échec suite à l'éclatement du conflit en 2001), les Missions de longue durée au Kosovo, dans le Sandjak et en Voïvodine (septembre 1992-juin 1993).

paix onusienne, RPC européenne)¹⁴⁶⁷. L'ensemble de ses activités visent à promouvoir la paix par la démocratie, le respect des droits de l'homme ainsi que l'Etat de droit¹⁴⁶⁸. Son impartialité, bien que remise en cause notamment lors des événements en Ukraine en 2014, couplée à la nature politique de son action¹⁴⁶⁹, en font *a priori* un partenaire de choix pour les activités de RPC.

En effet, au cours des années 1990, l'OSCE complète les actions engagées par la Commission européenne dans la région des Balkans en matière de coopération au développement et plus généralement dans la prévention des crises et la RPC. La Commission européenne finance même certaines activités de l'OSCE, dont celles relatives à l'observation électorale (*i.e.* élections en Bosnie-Herzégovine en 1997 et 1998).

L'OSCE met ainsi en œuvre des instruments exclusivement de nature civile. Les activités de surveillance électorale, de réforme du secteur de la défense et de la police, ainsi que celles liées à la bonne gouvernance, au renforcement de l'Etat de droit et des institutions démocratiques et à la sécurité frontalière¹⁴⁷⁰, constituent l'essentiel de son action. Elles lui permettent de traiter l'ensemble des aspects d'une crise, agissant aussi bien de façon préventive que réactive (voir *supra*)¹⁴⁷¹.

Afin de conduire ces activités, elle déploie des « *opérations de terrain* »¹⁴⁷², lesquelles se déclinent en des missions de longue durée, des missions de supervision électorale, ainsi que par la mise en place de bureaux de l'OSCE dans les zones d'intervention.

¹⁴⁶⁷ Dans ce contexte, l'OSCE intervient afin de restaurer les structures démocratiques après un conflit, de sorte à prévenir de façon durable sa résurgence future. Cela implique des activités de médiation et de « bons offices » et plus particulièrement le déploiement de missions en vue d'accomplir des tâches de formation et de conseils (secteur de la police et de la justice), de renforcement des institutions démocratiques *via* des réformes ainsi que de promotion du respect des droits de l'homme. A titre d'exemple, il peut être fait référence à la Mission de l'OSCE en Géorgie (jusqu'à l'éclatement du conflit russo-géorgien d'août 2008), ainsi qu'en Moldavie et en Bosnie-Herzégovine (janvier 1996). La Mission de vérification de l'OSCE au Kosovo (MVK) demeure la plus emblématique et la mieux fournie en termes de personnel déployé (1400 personnes initialement déployées). Suite aux accords d'Ohrid, la Mission de contrôle à Skopje (initialement une mission de prévention) reprend ses activités afin d'accomplir des tâches de reconstruction post-conflit.

¹⁴⁶⁸ Lors du Sommet de Lisbonne, la Déclaration sur un modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI^{ème} siècle établit l'engagement de l'OSCE à concrétiser un espace de sécurité commun aux Etats participants, fondé sur « *le caractère global et indivisible de la sécurité et l'adhésion à des valeurs, engagements et normes de comportement communs* » (voir *Sommet de Lisbonne*, Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats participants de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, DOC.S/1/96, Lisbonne, 3 décembre 1996, « Déclaration de Lisbonne sur un modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI^{ème} siècle », point 4, p. 7).

¹⁴⁶⁹ Décisions non juridiquement contraignantes.

¹⁴⁷⁰ *Border security and management concept Framework for Co-operation by the OSCE Participating States*, Conseil ministériel, OSCE, MC.DOC/2/05, Ljubljana, 6 décembre 2005.

¹⁴⁷¹ La prévention des conflits et la réhabilitation post-conflit font partie d'un même ensemble. Ainsi, les activités qui y sont conduites sont de même nature.

¹⁴⁷² Dans la mesure où celles-ci n'impliquent pas l'usage de la force, un mandat de l'ONU n'est pas requis.

A l'instar des OMP de première génération de l'ONU, les activités opérationnelles de l'OSCE ne sont pas non plus formalisées par un document officiel. Elles résultent de la pratique et sont développées dans un format *ad hoc* conformément aux aspirations initiales établies par l'OSCE en matière de gestion des crises lors de la Déclaration d'Helsinki de juillet 1992¹⁴⁷³.

L'émergence de la PSDC en tant que bras opérationnel civil de l'UE pour la gestion des crises et la RPC vise à renforcer les activités conduites par l'OSCE. Aussi bien le traité de Nice de 2001 que celui de Lisbonne de 2009 font référence aux principes énoncés dans la Charte de Paris, ainsi qu'aux similarités entre leurs approches globales respectives de la sécurité et aux valeurs communes qui les unissent¹⁴⁷⁴. L'OSCE se profile ainsi progressivement comme un soutien essentiel aux activités civiles futures de la PSDC. La similitude des activités qu'elles sont amenées à conduire confirme ce constat et suggère une complémentarité de ces deux acteurs dans le domaine de la RPC.

Au début des années 2000, alors que la PSDC en est encore à ses balbutiements, l'OSCE se présente comme un acteur phare de la sécurité qui vise à agir à égalité avec l'UE dans le domaine de la gestion des crises. Toutefois, avec l'émergence rapide de la dimension civile de la PSDC, le défi pour l'OSCE consiste à affirmer la pertinence de son action en tant qu'acteur de la sécurité par rapport à l'UE.

Les limites politiques de l'action de l'OSCE et la remise en cause de ses raisons d'être face à une PSDC civile puissante

Les échecs répétés de l'OSCE à intervenir efficacement lors d'une crise, notamment en ARYM en 2001 et plus spécifiquement en Géorgie en 2008¹⁴⁷⁵, établissent les limites de son action et de son impact dans le domaine de la gestion des crises et de la RPC. Dès lors et malgré la crise identitaire que traverse l'OSCE – tensions entre les Etats

¹⁴⁷³ *Document de Helsinki 1992 : Les défis du changement, op. cit.*, « Déclaration de Helsinki », point 20, p. 6.

¹⁴⁷⁴ A ce titre, l'article 11 TUE dans sa version consolidée du traité de Nice fait directement référence à la Charte de Paris. Le traité de Lisbonne fait également référence dans son article 21 TUE aux principes énoncés par l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris.

¹⁴⁷⁵ Propos recueillis lors d'un échange de vues avec S.E. Natalie SABANADZE, ambassadeur de Géorgie auprès de l'Union européenne sur l'état actuel de la sécurité dans le Caucase du Sud après la signature du « partenariat stratégique » entre la Fédération de Russie et l'Abkhazie, région séparatiste de la Géorgie lors de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 3 décembre 2014*, SEDE(2014)1203_1, *op. cit.*.

participants¹⁴⁷⁶ – il convient de remettre en cause la pertinence de son action et de son existence en tant qu'acteur de la sécurité, face au développement de la capacité opérationnelle civile de l'UE.

Tout d'abord, la nature exclusivement politique de ses actions, ainsi que l'absence de structures dédiées à la gestion des crises, font que l'OSCE ne constitue pas l'acteur le mieux adapté pour la conduite d'activités de RPC dans les Balkans. L'UE y est d'ailleurs déjà active grâce aux actions et programmes gérés par la Commission européenne¹⁴⁷⁷, lesquels s'inscrivent principalement sur le long terme (prévention et RPC). Le budget limité de l'OSCE – 145 millions d'euros pour l'année 2013¹⁴⁷⁸ – ne représente qu'une fraction de l'enveloppe dédiée par la Commission européenne, toutes aides confondues, afin de promouvoir la coopération économique, la reconstruction et le développement de la région des Balkans¹⁴⁷⁹

Ensuite, l'émergence progressive d'une PSDC civile, accompagnée d'un large éventail d'instruments opérationnels dédiés à la gestion des crises et plus spécifiquement à la RPC, constitue une « menace » pour l'OSCE. En effet, si dans les années 1990, l'UEO offre également de mettre à disposition ses ressources pour soutenir la CSCE¹⁴⁸⁰, l'UE, désormais forte de la légitimité de sa PSDC et de capacités opérationnelles qui font défaut à l'OSCE, agit seule. La conduite de plusieurs missions civiles de la PSDC dans les Balkans dépossède ainsi de leur sens les activités entreprises par l'OSCE. Cela est d'autant plus flagrant que la PSDC dispose de capacités identiques à celles de l'OSCE : formation de la police,

¹⁴⁷⁶ Le conflit ouvert entre la Russie et la Géorgie en août 2008 en est un exemple significatif. L'indépendance autoproclamée du Kosovo en 2008, les événements en Ukraine, ainsi que l'annexion de la péninsule de la Crimée par la Russie en mars 2014 en sont autant d'autres qui minent l'impact des activités de l'OSCE et révèlent le caractère principalement politique de son action.

¹⁴⁷⁷ Voir *supra* programmes OBNOVA, PHARE, CARDS, TACIS, MEDA, MRR, ECHO, IdS entre autres.

¹⁴⁷⁸ Il s'agit là du budget global de l'OSCE, couvrant aussi bien les opérations de terrains que toutes les autres dépenses y afférentes (administration, fonctionnement). Voir *Résoudre les différences, renforcer la confiance : Qu'est-ce que l'OSCE?*, *op. cit.*

¹⁴⁷⁹ A titre d'exemple, l'enveloppe financière pour le programme CARDS est de 4,650 milliards d'euro pour la période 2000-2006 (voir *Règlement (CE) 2666/2000 du 5 décembre 2000*, J.O.C.E. n° L 306, *op. cit.*, article 1 alinéa 4). Au titre de l'aide humanitaire (ECHO), la Commission européenne fournit aux Etats des Balkans de l'Ouest 2,3 milliards d'euro pour la période allant de 1991 à 2003, tandis qu'entre 1999 et 2003, la Serbie reçoit à elle seule 218 millions d'euro au titre d'ECHO et un total de 1,5 milliards d'euro toutes aides communautaires confondues (voir à ce titre *Serbia : Commission successfully concludes its humanitarian aid operations*, Commission européenne, Doc. n° IP/03/1363, communiqué de presse, Bruxelles, 9 octobre 2003). L'IdS, instrument de la Commission européenne destiné à assurer la sécurité des pays partenaires en situation de crise, s'élève à un montant de 2 milliards d'euro pour la période allant de 2007 à 2013.

¹⁴⁸⁰ *Document de Helsinki 1992 : Les défis du changement*, *op. cit.*, « Déclaration du Sommet de Helsinki », point 10, p. 3.

renforcement des institutions et de l'Etat de droit, gestion et surveillance des frontières, observations électorales. L'OSCE se trouve directement concurrencée, aussi bien sur le terrain qu'à travers le type d'activités conduites par l'UE à travers sa PSDC.

De même, la visibilité accrue dont bénéficient les missions civiles de l'UE constitue un facteur supplémentaire confinant l'action de l'OSCE à un simple soutien des activités de l'UE, lequel se résume souvent à une simple présence sur le terrain. Toutefois, même cette simple fonction est remise en cause avec le déploiement de RSUE en Moldavie, ainsi que dans la région du Caucase et d'Asie centrale, cantonnant dès lors le rôle de l'OSCE à l'accomplissement de tâches génériques d'appui à la protection des minorités et des droits de l'homme.

Par ailleurs, l'échec d'un bon nombre de missions conduites par l'OSCE en matière de résolution des conflits et de réhabilitation post-conflit dans les années 1990 (voir *supra*)¹⁴⁸¹, ainsi que son incapacité à gérer le conflit de 2008 en Géorgie, font preuve de sa faible valeur ajoutée par rapport aux missions de l'UE. A ce titre, le lancement de la MSUE Géorgie (voir *supra*) dès septembre 2008 fait état de la réactivité de l'UE et scelle l'incapacité de l'OSCE à constituer un acteur majeur crédible et ce, bien qu'elle n'agisse que dans un cadre politique.

Son rôle est également profondément remis en cause lorsqu'elle ne parvient pas à instaurer un dialogue entre la Russie et l'Ukraine en vue des élections présidentielles de mai 2014 et à proposer un plan de sortie de crise. A ce titre, son rôle en matière de surveillance électorale est largement remis en cause. Plus généralement, la présence de l'UE en Géorgie et en Ukraine se fait aux dépens de l'OSCE et participe à la marginaliser sur la scène sécuritaire européenne. Le lancement par l'UE d'une mission civile de conseil sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine)¹⁴⁸² scelle le sort de l'OSCE dans la région et confirme sa difficulté à exister face à une UE de plus en plus présente sur la scène sécuritaire.

De même, la présence de l'OSCE dans la sphère d'influence de la Russie – en Géorgie depuis 2008 et en Ukraine depuis 2013 – n'est généralement pas bien perçue par celle-ci et aboutit à des réserves de sa part à y autoriser sa présence. A l'inverse, bien que les missions civiles de la PSDC présentes dans la région ne soient pas non plus accueillies avec

¹⁴⁸¹ Pour une étude détaillée de certaines de ces missions, il est possible de se référer notamment au *Rapport annuel sur les activités de l'OSCE en 2011*, Section de la presse et de l'information, Bureau du Secrétaire général, Secrétariat de l'OSCE, Vienne, 2012.

¹⁴⁸² *Décision 2014/486/PESC du 22 juillet 2014*, J.O. n° L 217, *op. cit.*.

enthousiasme par la Russie, celle-ci ne peut pas bloquer leur lancement comme elle peut le faire pour les missions de l'OSCE.

En effet, si l'OSCE et l'UE doivent faire face à des problématiques ayant trait au caractère intergouvernemental de la prise de décision pour le lancement de leurs missions, l'UE dispose d'un double avantage comparatif par rapport à l'OSCE : tout d'abord la Russie ne fait pas partie de l'UE et ensuite, la décision du lancement d'une mission civile de la PSDC requiert la majorité qualifiée tandis que l'OSCE fonctionne par consensus. Par ailleurs, la présence de la Russie au sein de l'OSCE constitue un frein important au développement d'une coopération formalisée avec l'UE¹⁴⁸³, celle-ci ne souhaitant pas, pour des raisons évidentes, partager des informations potentiellement sensibles avec un Etat tiers tel que la Russie.

Enfin, tandis que l'UE tend à assumer un rôle de plus en plus global dans le cadre de ses activités liées à la RPC, l'action de l'OSCE est circonscrite géographiquement au territoire de ses Etats participants et plus spécifiquement à l'espace géographique de l'ex-URSS. Or, la stabilisation de la situation dans les Balkans, grâce notamment aux missions civiles conduites par l'UE, ainsi que l'émergence de nouvelles zones de conflits en dehors du périmètre d'action de l'OSCE, restreignent ses possibilités et contribuent à progressivement l'évincer de la scène sécuritaire européenne.

La coopération initiale qui s'est imposée *de facto* et de façon *ad hoc* dans les années 1990 entre l'UE et l'OSCE dans la région des Balkans, tend aujourd'hui à se transformer en une forme de compétition. Celle-ci est liée à la volonté de chacune d'elles de légitimer leurs actions respectives sur la scène sécuritaire et plus spécifiquement, à la nécessité pour l'OSCE d'assurer désormais sa survie. De même, bien que tous les Etats membres de l'UE participent également à l'OSCE, la visibilité et le succès dont bénéficient les missions civiles de la PSDC sont un facteur déterminant incitant les Etats à préférer y contribuer aussi bien financièrement qu'en termes de personnel.

De même, malgré les restrictions budgétaires auxquelles font face les Etats membres, le budget consacré aux missions civiles de la PSDC est en nette augmentation depuis ses débuts et correspond à plus du double du budget total de l'OSCE¹⁴⁸⁴. Or, le budget

¹⁴⁸³ Il convient toutefois de noter qu'en 2011 a lieu la première réunion interministérielle OSCE-UE, laquelle est coprésidée par le Président de l'OSCE et la HR/VP.

¹⁴⁸⁴ Le budget des missions civiles de la PSDC provient du budget général de l'UE. Il constitue une ligne budgétaire de la section budgétaire intitulée « L'Europe et le monde » et totalise pour 2011, 303 millions d'euro, tandis qu'en 2010, il s'élevait à 280, 9 millions d'euro.

consacré aux missions civiles de l'UE ne représente que 4% de l'enveloppe financière consacrée à la PESC, l'UE mettant également en œuvre d'autres instruments liés à la RPC. Ceci confirme la pertinence et la valeur ajoutée de la dimension civile de la PSDC par rapport à l'OSCE dans le domaine de la gestion des crises.

Bien que l'OSCE ait initialement réussi à opérer une réforme en profondeur de ses activités afin de s'adapter au nouvel environnement sécuritaire post-Guerre froide, la nature politique de ses actions, ainsi que l'absence de structures dédiées à la gestion des crises, limitent son action. La montée en puissance progressive de la dimension civile de la PSDC à partir des années 2000 finit de sceller le sort de l'OSCE, la reléguant à son rôle originel de forum de dialogue politique.

2. Les organisations régionales et sous-régionales et la PSDC

Aux côtés de l'ONU, de l'OTAN et de l'OSCE, qui sont des organisations strictement sécuritaires, d'autres organisations essentiellement axées sur une intégration économique de ses Etats parties, constituent progressivement des partenaires de taille pour l'UE dans le domaine de la gestion des crises. L'existence d'organisations continentales (UA), régionales (ANASE) et sous régionales (CEDEAO) souhaitant désormais être impliquées dans la gestion des crises dans leur proximité géographique, ne peut être ignoré par l'UE dans sa quête de légitimité en tant qu'acteur sécuritaire mondial. Si elles ne constituent pas des partenaires stratégiques du même niveau que l'ONU ou l'OTAN, elles peuvent néanmoins se révéler être des relais régionaux importants des activités de l'UE en la matière et ainsi contribuer à la visibilité de ses actions¹⁴⁸⁵.

L'existence de tels partenariats s'avère tout particulièrement nécessaire au regard de la démarche désormais régionale adoptée par l'UE dans le cadre de son approche globale des crises telle qu'annoncée par le traité de Lisbonne. Bien que ces partenariats tardent à se concrétiser dans le domaine de la gestion des crises, du fait notamment de l'émergence tardive de la PSDC, ces acteurs coopèrent à des degrés divers avec l'UE et contribuent à la promotion

¹⁴⁸⁵ Il est bien entendu que ces acteurs jouent également un rôle aux côtés de l'ONU. Toutefois, le cadre de ce travail de recherche limite nécessairement l'étude de l'apport de ces acteurs aux actions et activités entreprises par l'UE dans le cadre de la gestion des crises, incluant aussi bien la prévention des conflits que la RPC.

de valeurs communes ainsi qu'au renforcement de la paix et de la stabilité. Dans ce contexte, il s'agit de déterminer quelle est la rationalité stratégique poursuivie par l'UE dans le développement de tels partenariats, ainsi que la pertinence des activités civiles de sa PSDC sur son rôle d'acteur sécuritaire majeur dans ces régions.

Un multilatéralisme eurocentré efficace ?

Bien que ces organisations bénéficient d'un avantage comparatif du fait de leur proximité géographique aux conflits, leur rôle dans la gestion des crises demeure limité. La faiblesse de leurs ressources institutionnelles, capacitaires, opérationnelles et financières dédiées à la gestion des crises, mais également leur impartialité toute relative au regard des conflits qui les entourent, n'en font pas des acteurs autonomes de la gestion des crises. Il n'en demeure pas moins que celles-là saisissent l'opportunité de la fin de la Guerre froide afin de se doter d'une dimension politique et sécuritaire et de progressivement se saisir des problématiques liées à la prévention des conflits et à la RPC.

Jusqu'à l'adoption de la SES en 2003, laquelle institue formellement l'UE en tant qu'acteur sécuritaire, les relations que l'UE entretient avec les organisations régionales et sous-régionales relèvent principalement du commerce et de l'aide au développement. Depuis lors, ces partenariats évoluent afin d'inclure également une dimension sécuritaire.

En affirmant dans ce document stratégique la portée que revêt un système multilatéral efficace dans la construction d'un « *ordre international fondé sur un ensemble de règles* »¹⁴⁸⁶, l'UE reconnaît d'emblée toute l'importance que revêtent les organisations régionales et sous-régionales pour le renforcement de la gouvernance mondiale¹⁴⁸⁷. A ce titre, l'ANASE et l'UA sont reconnues comme des acteurs clés¹⁴⁸⁸ afin de faire face aux principales menaces identifiées par la SES – terrorisme, prolifération des ADM, conflits régionaux, déliquescence des Etats, criminalité organisée¹⁴⁸⁹ – dans le cadre des objectifs stratégiques de l'UE¹⁴⁹⁰.

¹⁴⁸⁶ *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, op. cit., p. 9.

¹⁴⁸⁷ *Ibid.*, p. 9.

¹⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 9.

¹⁴⁸⁹ *Ibid.*, pp. 2-5.

¹⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 7 : « La faillite des États et la criminalité organisée se répandent si on néglige d'y remédier, ainsi que nous l'avons constaté en Afrique de l'Ouest ».

En effet, la nature intraétatique, voire infraétatique, des conflits et la transversalité de ces menaces appelle une approche cohérente des politiques et instruments de l'UE, mais également un fort soutien régional (principe de l'appropriation locale des réformes)¹⁴⁹¹ afin de promouvoir la paix, la stabilité et le développement de manière efficace et durable. L'Afrique et l'Asie constituant les zones qui connaissent aujourd'hui encore le plus grand nombre de conflits, c'est tout naturellement dans ces régions que l'UE vise à exercer son influence, ainsi qu'à renforcer les acteurs régionaux présents dans leurs activités de gestion des crises. Dès lors, c'est principalement à travers la capacité opérationnelle civile de sa PSDC, vecteur de l'influence de son action extérieure, que le rôle normatif de l'UE trouve toute son essence.

Les liens historiques, notamment le passé colonial de certains Etats européens, font de l'UA et de l'UE des partenaires naturels en matière de gestion des crises et constituent un terreau fertile pour le développement de liens avec la PSDC. L'UE constitue un modèle d'intégration régionale, dont les Etats africains s'inspirent.

Toutefois, les différences ethniques, religieuses et sociales, lesquelles constituent les causes profondes des conflits récents sur le continent, sont trop solidement ancrées pour favoriser l'émergence d'une unité nationale ou tout du moins un sentiment d'appartenance à un même ensemble¹⁴⁹². Le rapprochement avec les pays de l'ANASE relève d'une logique similaire fondée aussi bien sur une recherche de visibilité des actions de l'UE sur la scène internationale sécuritaire que sur son rôle normatif potentiel, notamment en ce qui concerne la promotion des droits de l'homme.

¹⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 13 : « Des politiques cohérentes sont également nécessaires au niveau régional, notamment lorsqu'il s'agit de faire face à un conflit. Les problèmes sont rarement résolus par un seul pays ou sans un soutien régional, comme le montre de différentes manières l'expérience dans les Balkans et en Afrique de l'Ouest ».

¹⁴⁹² L'héritage colonial n'explique qu'en partie les nombreux conflits sur le continent africain. Cela indique d'ailleurs la raison pour laquelle plusieurs Etats européens interviennent aussi bien à travers l'UE que de façon bilatérale sur le continent. En effet, la décolonisation a eu des impacts considérables aussi bien au niveau économique qu'au regard des infrastructures. Toutefois, réduire les nombreuses crises du continent au colonialisme et les imputer au processus de décolonisation serait erroné. En effet, les différences culturelles, ethniques, religieuses, communautaires et historiques contribuent en grande partie aux crises aussi bien interétatiques qu'intraétatiques, voire infraétatiques. Le sentiment d'appartenance à une communauté (religieuse, sociale...) est si profondément ancré dans les mœurs que la construction d'une identité nationale est particulièrement difficile à achever. Bien que cette question demeure particulièrement intéressante, le cadre limité de ce travail de recherche ne vise pas à analyser les causes profondes des conflits en Afrique, ni à expliquer le processus de construction nationale.

L'Union africaine et la GCC

La multiplication des crises sur le continent africain conduit l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) à accorder une importance croissante à la prévention des conflits, ainsi qu'à la RPC. En effet, ses capacités institutionnelles et opérationnelles limitées ne lui permettent pas d'endiguer les situations de crises pendant la période de la Guerre froide¹⁴⁹³. C'est ainsi qu'à l'image de l'ONU et de l'UE, elle saisit l'opportunité de mettre en place des mécanismes adaptés à la gestion des crises.

Elle crée à ce titre dès 1993 un « *Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits* »¹⁴⁹⁴ qui lui permet de conduire des opérations d'observation et de conciliation¹⁴⁹⁵. Bien que modestes, ces opérations traduisent néanmoins la volonté de l'OUA d'assumer ses responsabilités en matière sécuritaire sur le continent africain. Ce n'est cependant qu'avec la transformation en 2002 de l'OUA en UA¹⁴⁹⁶, que les Etats africains confèrent une véritable dimension politique et sécuritaire intégrée à leur union¹⁴⁹⁷, réitérant ainsi leur volonté de s'approprier la responsabilité de la résolution des conflits dans la région.

C'est dans cette perspective qu'est créé en 2002 un Conseil de paix et de sécurité¹⁴⁹⁸, organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. A travers des activités qui couvrent l'ensemble du spectre de la gestion des crises¹⁴⁹⁹, l'UA déclare vouloir promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique, ainsi qu'assurer

¹⁴⁹³ L'OUA met en place principalement des opérations de cessez-le-feu et de conciliation (au Mali en 1963) ainsi que des opérations qu'elle appelle « de maintien de la paix », mais dont l'envergure est limitée (Congo-Kinshasa entre 1978 et 1979 par exemple).

¹⁴⁹⁴ *Déclaration sur la création d'un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, adoptée par la 29^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, Caire, Egypte, 28, 29 et 30 juin 1993.

¹⁴⁹⁵ Mission d'observation au Burundi (1993-1996) et en RDC (1999-2000) par exemple.

¹⁴⁹⁶ *Acte constitutif de l'Union Africaine*, Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), Lomé, Togo, 11 juillet 2000.

¹⁴⁹⁷ La création du Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits ne confère pas à l'OUA une dimension sécuritaire, mais constitue une composante annexe de l'OUA. La création de l'UA permet véritablement d'intégrer une dimension politique et non plus uniquement économique à ses objectifs.

¹⁴⁹⁸ *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, Adopté par la Première session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002.

¹⁴⁹⁹ *Ibid.*, article 6, p. 8. Le mandat qui lui est conféré couvre la diplomatie préventive et l'alerte rapide ; le rétablissement de la paix à travers des activités de bons offices, de médiation, de conciliation et d'enquête (activités similaires à celles de l'OSCE) ; la consolidation et la reconstruction après les conflits afin de prévenir la résurgence de violences ; l'action humanitaire ; les opérations d'appui à la paix.

les conditions propices à un développement durable¹⁵⁰⁰. En cela, elle se positionne dans le prolongement des valeurs défendues par l'UE ainsi que dans le cadre des activités de la PSDC. Le renforcement des pratiques démocratiques, de la bonne gouvernance, de l'Etat de droit, ainsi que de la protection des droits de l'homme constituent les fondements de ses activités¹⁵⁰¹. La création de ce nouvel organe traduit la volonté de l'UA, d'une part, de ne pas constituer un simple « sous-traitant » de l'ONU ou de l'UE et, de l'autre, de ne pas devoir exclusivement dépendre de ces acteurs externes pour assurer la sécurité dans sa région.

En affirmant par ailleurs – un an avant l'UE – « *l'interdépendance entre le développement socio-économique et la sécurité des peuples et des Etats* »¹⁵⁰², elle saisit l'importance d'adopter une vision holistique de la situation de crise en vue de promouvoir sa résolution durable. En cela, elle vise à favoriser une synergie avec le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) créé en juillet 2001, afin d'éradiquer la pauvreté et favoriser le développement durable du continent grâce à une implication des autorités et de la population locales concernées. Cela coïncide avec la volonté européenne d'adopter une approche globale des défis sécuritaires en Afrique, fondée sur le principe de l'appropriation nationale et locale des réformes, élément par ailleurs central des activités civiles de la PSDC.

Le bilan relativement modeste de l'UA en matière de maintien de la paix¹⁵⁰³ fait cependant état des limites de sa capacité à assurer seule la gestion des crises du continent africain. L'UA souffre ainsi de capacités opérationnelles insuffisantes¹⁵⁰⁴ – activités

¹⁵⁰⁰ *Ibid.*, article 3, pp. 4-5.

¹⁵⁰¹ *Ibid.*, article 3 (f), p. 5.

¹⁵⁰² *Ibid.*, article 4 (d), p. 5.

¹⁵⁰³ Les opérations les plus emblématiques de l'UA sont la Mission de l'UA au Burundi (AMIB) d'avril 2003 à mai 2004 (surveillance des accords de cessez-le-feu signés en décembre 2002) et la Mission de l'UA au Soudan (MUAS 1 et 2) d'avril 2004 à décembre 2007 (surveillance des accords de cessez-le-feu signés le 8 avril 2004). Elle se transforme en MINUAD (opération conjointe ONU/UA conformément au chapitre VII de la Charte des Nations unies qui fait de l'UA un « accord régional »). Elle déploie également une opération dans la région du Darfour (MINUAD) à partir de janvier 2008. L'ensemble de ces opérations n'est possible qu'avec le soutien d'acteurs externes.

¹⁵⁰⁴ Il convient de noter que l'UA commence dès 2003 des travaux afin de se doter pour ses missions d'appui à la paix d'une brigade opérationnelle de réaction rapide, la « Force africaine en attente », ainsi que d'une structure de commandement et de contrôle, le « Comité d'Etat-major ». Le document stratégique établi en 2003 décrit leurs fonctions et décline six *scénarii* possibles d'intervention pour cette force, allant d'un déploiement autonome à un déploiement conjoint avec l'ONU, pouvant couvrir tout type de crise, aussi bien le conseil militaire que l'intervention dans une situation de crime de guerre ou de génocide. La mise en place de la brigade se fait en deux étapes: phase préparatoire de 2003 à 2005 et phase d'activation de 2006 à 2010, à l'issue de laquelle une opérationnalité de celle-ci est possible. Cela fait partie des efforts de régionalisation de la sécurité

essentiellement assurées par l'OTAN, l'ONU et l'UE – mais également de moyens financiers limités – activités financées principalement par l'UE. De plus, les activités de l'UA liées à la gestion des crises, révèlent un manque d'unité entre ses Etats membres concernant une vision commune de la sécurité sur le continent¹⁵⁰⁵, eux-mêmes devant par ailleurs faire face à l'absence d'une unité nationale solidement ancrée du fait de différences religieuses, culturelles, ethniques, communautaires, sociales. En d'autres termes, les moyens collectifs des Etats africains mis à la disposition de l'UA ne permettent pas de conduire des opérations militaires autonomes de long terme, l'UA nécessitant un soutien des acteurs externes à tous les échelons : planification, recrutement et formation du personnel, équipement, infrastructures.

Par ailleurs, malgré l'annonce faite de vouloir investir l'ensemble des activités de gestion des crises, aussi bien militaires que civiles, ce n'est que tardivement que l'UA met l'accent sur les activités civiles liées au développement et à la RPC. En effet, le maintien de la paix et plus généralement le développement de capacités militaires sont initialement – et aujourd'hui encore – considérés comme essentiels et incontournables pour la résolution des conflits. Les limites de son action en matière militaire forcent cependant l'UA à faire évoluer ses mécanismes afin d'inclure une dimension civile à ses activités, conformément à son approche holistique annoncée de la gestion des crises.

Ce n'est qu'en 2006, suite à la troisième mise à jour d'avril 2005 de la position commune de l'UE sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique¹⁵⁰⁶, que l'UA décide d'adopter un cadre stratégique et normatif qui précise l'ensemble des activités nécessaires pour mettre en œuvre une politique de reconstruction et de développement post-

entrepris par l'UA. Toutefois, malgré son opérationnalisation, cette brigade demeure limitée dans ses actions, du fait notamment de capacités limitées. Le maintien de la paix n'est pas concevable sans un soutien de l'ONU, laquelle demeure la référence en matière de maintien de la paix. Voir : *Policy framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*, Third Meeting of African Chiefs of Defense Staff, Exp/ASF-MSF/2 (1), Addis-Abeba, 15-16 mai 2003.

¹⁵⁰⁵ A la différence de l'UE au sein de laquelle certains Etats membres (France et Allemagne notamment) constituent de fortes puissances pouvant pallier les insuffisances, notamment capacitaires, de certains petits Etats, l'UA ne peut que faiblement compter sur une participation de grandes puissances régionales telle l'Egypte ou l'Afrique du Sud, celles-ci disposant d'un agenda national propre. Si au sein de l'UE de similaires problématiques sont également présentes, l'UA souffre tout particulièrement du manque d'unité de ses Etats membres dans la construction d'une vision commune des problèmes sécuritaires, chaque Etat étant préoccupé par sa proximité géographique immédiate, ce qui est particulièrement handicapant pour la mise en place d'une politique commune en matière de gestion des crises.

¹⁵⁰⁶ *Position commune 2005/304/PESC du 12 avril 2005*, J.O. n° L 97, *op. cit.*

conflit (DRPC)¹⁵⁰⁷. Celle-là pose d'emblée le principe de l'appropriation nationale et locale des réformes comme un élément central de la stratégie globale de l'UA en matière de gestion des crises *lato sensu*. L'objectif de l'UA dans la mise en place de ce cadre stratégique, consiste à traiter les causes profondes d'un conflit et ainsi contribuer à l'instauration de la paix, de la justice sociale et de la gouvernance participative¹⁵⁰⁸.

Toutefois, face à la complexité des crises¹⁵⁰⁹, notamment en RDC et dans la région du Darfour, ainsi qu'à son manque d'expérience en matière de GCC – recrutement et formation du personnel, connaissances, expertise et équipement¹⁵¹⁰ – les activités de l'UA sont rapidement limitées. Par ailleurs, le manque de vision commune entre les Etats africains sur l'approche de la sécurité sur le continent, empêche l'UA de jouer un rôle d'impulsion dans le processus de réconciliation nationale ou locale¹⁵¹¹. A ce titre, bien que l'UA demeure l'organisation régionale phare du continent, elle doit également faire face à l'existence d'organisations régionales et sous-régionales poursuivant potentiellement des objectifs différents¹⁵¹², ce qui complexifie son action dans la région.

¹⁵⁰⁷ *Projet de cadre de la politique de reconstruction et de développement post-conflit (DRPC)*, Experts gouvernementaux de l'Union africaine, PSD/PCRD/EXP/4(I), Addis-Abeba, 8 et 9 juin 2006. Il convient également de noter l'établissement d'un cadre pour la mise en œuvre opérationnelle du système continental d'alerte rapide, lequel bénéficie cependant d'une attention moins prononcée que celui relatif à la politique de reconstruction post-conflit (*Cadre pour la mise en œuvre opérationnelle du système continental d'alerte rapide*, Réunion d'experts gouvernementaux sur l'alerte rapide et la prévention des conflits, PSD/EW/EXP/FRAMEWORK(I), UA, Kempton Park, Afrique du Sud, 17-19 décembre 2006).

¹⁵⁰⁸ *Projet de cadre de la politique de reconstruction et de développement post-conflit (DRPC)*, PSD/PCRD/EXP/4(I), *op. cit.*, points 6 et 8, pp. 4-5.

¹⁵⁰⁹ Ces crises, qui se transforment en conflits armés violents, occasionnent plusieurs problèmes : économiques, institutionnels, flux de réfugiés. Le cadre limité de ce travail de recherche ne permet pas d'analyser plus en profondeur les causes et les conséquences de ces conflits.

¹⁵¹⁰ Plusieurs éléments sont à prendre en compte afin d'expliquer la difficile opérationnalisation de ces opérations : l'UA étant une Union de 53 Etats africains, un certain nombre de ces difficultés sont liées à l'hétérogénéité des cultures et pratiques de chaque Etat : différences en termes de matériel à disposition au sein de chaque Etat, non-compatibilité des processus stratégiques et des procédures de commandement et de planification, absence de langue commune et positionnement politique face aux conflits sont autant d'éléments qui nuisent à une coordination et une cohérence des actions nécessaires pour la conduite d'opérations de grande envergure.

¹⁵¹¹ Preuve en est que l'UE elle-même reconnaît la nécessité, dans le cadre de ses interventions, de prendre en compte les différentes stratégies des pays africains, voir *Position commune 2005/304/PESC du 12 avril 2005*, J.O. n° L 97, *op. cit.*, article 6, alinéa 3.

¹⁵¹² Il peut à ce titre être mentionné la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de développement de l'Afrique australe, l'Autorité intergouvernementale sur le développement, la Communauté économique des États d'Afrique centrale et la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale.

L'UE se positionne ainsi rapidement sur le continent africain en tant qu'acteur sécuritaire majeur grâce à la dimension civile de sa PSDC. Cela résulte notamment du fait qu'elle s'estime liée à l'Afrique « *par l'histoire, la géographie et une vision commune d'un avenir pacifique, démocratique et prospère* »¹⁵¹³. Ainsi, outre l'aide humanitaire fournie par la Commission européenne (ECHO), le soutien à la bonne gouvernance (facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et FED)¹⁵¹⁴, ainsi que l'aide communautaire en matière de prévention des conflits (MRR)¹⁵¹⁵, l'UE est également présente grâce à sa capacité opérationnelle.

En effet, l'UE intègre progressivement sa PSDC civile comme un complément nécessaire à l'aide au développement, en investissant l'ensemble du spectre de la gestion des crises afin de traiter les causes structurelles et conjoncturelles des conflits violents, en vue de consolider la paix et permettre la reconstruction politique, sociale et économique des Etats sortant d'un conflit¹⁵¹⁶. Elle adopte à ce titre dès 2004 un plan d'action spécifique de sa PSDC pour soutenir l'Afrique¹⁵¹⁷ et élabore sur cette base des lignes directrices pour la mise en œuvre de ce soutien¹⁵¹⁸, dans le plein respect du « *principe de la maîtrise de son destin par l'Afrique* »¹⁵¹⁹.

De même, dans le cadre de son projet de stratégie pour l'Afrique de 2005¹⁵²⁰, lequel s'étend sur une période de dix ans, l'UE place les activités civiles de la PSDC au centre de ses efforts en faveur de la stabilité de la région, de la promotion des droits de l'homme et de la gouvernance. Elle souligne par ailleurs que « *sans impulsion africaine [...], il ne peut y avoir de paix durable* »¹⁵²¹, rappelant ainsi que l'objectif premier consiste à renforcer les capacités des acteurs régionaux dans la gestion des crises. Le principe de l'appropriation locale des réformes demeure central dans les activités entreprises par l'UE.

¹⁵¹³ *L'UE et l'Afrique : un partenariat stratégique*, Doc. n° 15702/1/05 REV 1, *op. cit.*, point 1, p. 2.

¹⁵¹⁴ Afin de soutenir les programmes entrepris pour renforcer la bonne gouvernance, l'UE contribue à titre d'exemple en 2005 à hauteur de 35 millions d'euro dans le cadre de la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et à hauteur de 50 millions d'euro au titre du 9^{ème} FED (voir *ibid.*, point 5 (b), p. 4). En 2003, 41% de l'aide communautaire au développement sont allouées à l'Afrique (*Le dialogue UE-Afrique*, Communication de la Commission au Conseil, COM(2003) 316 final, Bruxelles, 23 juin 2003, p. 3).

¹⁵¹⁵ *Règlement (CE) n° 381/2001 du 26 février 2001*, J.O.C.E. n° L 57, *op. cit.*.

¹⁵¹⁶ *Position commune 2005/304/PESC du 12 avril 2005*, J.O. n° L 97, *op. cit.*, article 2. Cela inclut la prévention des conflits, la gestion des crises, la consolidation de la paix et la RPC.

¹⁵¹⁷ *Plan d'action relatif au soutien apporté dans le cadre de la PESD à la paix et à la sécurité en Afrique*, Doc. n° 10538/4/04 REV 4, *op. cit.*.

¹⁵¹⁸ *Lignes directrices relatives à la mise en œuvre du soutien apporté dans le cadre de la PESD à la paix et à la sécurité en Afrique*, Doc. n° 15542/1/04 REV 1, *op. cit.*.

¹⁵¹⁹ *Plan d'action relatif au soutien apporté dans le cadre de la PESD à la paix et à la sécurité en Afrique*, Doc. n° 10538/4/04 REV 4, *op. cit.*, p. 3.

¹⁵²⁰ *L'UE et l'Afrique : un partenariat stratégique*, Doc. n° 15702/1/05 REV 1, *op. cit.*

¹⁵²¹ *Ibid.*, point 4, p. 2.

Dès lors, malgré le déploiement important de moyens militaires européens en Afrique – nécessaire par ailleurs afin de faire face à l'intensification de conflits violents entravant les activités de soutien au développement – la dimension civile de la PSDC demeure un vecteur important des efforts européens en matière de RPC. Le large éventail des activités civiles conduites par l'UE se concentre plus spécifiquement sur le soutien et l'aide à la formation en matière de police (EUPOL Kinshasa et action de soutien à la MUAS II), ainsi que sur les activités de RSS (EUSEC RD Congo, EUPOL RD Congo, UE RSS Guinée-Bissau). Ces activités ont en commun de favoriser le principe de l'appropriation locale des réformes entreprises.

En effet, l'objectif fondamental demeure pour l'UE le « *renforcement des capacités opérationnelles africaines de soutien à la paix aux niveaux régional, sous-régional et bilatéral, ainsi que de la capacité des États africains à contribuer à l'intégration régionale, à la paix, à la sécurité et au développement* »¹⁵²². Du point de vue de l'UE, cela répond également à une logique fonctionnelle, visant à en retirer un avantage en termes de visibilité de son action, grâce à un « investissement » capacitaire et humain minimum.

Toutefois, le manque d'unité interne au sein de l'UA handicape la mise en pratique de ce principe, l'UE fournissant l'essentiel de l'assistance financière et logistique pour leur conduite (voir *supra*). Par ailleurs, bien que ces deux acteurs partagent désormais une vision commune de la nécessité de « régionaliser » la sécurité afin de permettre un développement durable, l'essentiel de leurs interactions en matière de GCC relève plus du politique et du déclaratoire que de l'opérationnel. En effet, même si l'UE annonce la nécessité d'instaurer un dialogue renforcé et confirme son soutien à l'UA¹⁵²³, un véritable partenariat stratégique peine à s'affirmer. Or, bien que l'UE « *œuvre durablement en faveur du renforcement des capacités africaines de soutien à la paix* »¹⁵²⁴, le déploiement de ses propres moyens opérationnels demeure un élément essentiel pour parfaire l'intégration régionale africaine.

De même, la mise en place d'un partenariat efficace est également entravée par l'existence d'une multitude d'acteurs sous-régionaux, agissant aussi bien dans le domaine économique que sécuritaire et dont les préoccupations doivent également être prises en

¹⁵²² *Position commune 2005/304/PESC du 12 avril 2005*, J.O. n° L 97, *op. cit.*, article 6, alinéa 1.

¹⁵²³ *Ibid.*, article 1, alinéa 1.

¹⁵²⁴ *Ibid.*, article 6, alinéa 1.

compte par l'UE. A ce titre, bien que l'UA soit identifiée comme l'acteur régional de référence sur le continent africain, la nécessité de ne pas « froisser » les autres acteurs présents, aboutit à disperser les efforts européens. Or, bien que l'UE constitue un acteur majeur des relations internationales, ses capacités sont nécessairement limitées, l'UE devant également faire face aux responsabilités qu'elle décide d'assumer dans d'autres régions du monde. Dès lors, l'incapacité opérationnelle de l'UA à constituer une valeur ajoutée sur le terrain participe mécaniquement à une implication renforcée de l'UE sur le terrain par ses propres moyens. Le principe de l'appropriation de la sécurité par les autorités locales tel que poursuivi par l'UE, ne parvient pas – encore – à se concrétiser et ne permet pas à l'UE de se désengager du continent.

Le rôle de l'UE en matière de GCC et plus spécifiquement de RPC est ainsi fondamental en Afrique. Grâce à l'ensemble de ses activités liées à la RPC – aussi bien celles gérées par la Commission européenne que celles relevant de la PSDC – l'UE vise à apporter un soutien aux réformes locales en traitant les racines profondes des conflits. A ce titre, les missions civiles de la PSDC constituent des instruments déterminants qui permettent de renforcer les initiatives et programmes de long terme conduits par la Commission européenne en vue de stabiliser la région et de participer à sa reconstruction.

Malgré la volonté de l'UE de favoriser une appropriation locale de ces réformes, la réalité du terrain et les insuffisances patentées de l'UA aboutissent à faire assumer à l'UE l'essentiel des activités de réformes nécessaires en matière de RPC. Or, du point de vue de l'UE, cela condamne son rôle de pourvoyeur de sécurité pour le continent africain et scelle son incapacité à agir seule dans le domaine sécuritaire. Du point de vue européen, cela permet de médiatiser l'ensemble de ses activités grâce à sa PSDC, ainsi que d'assumer un rôle normatif en exportant ses valeurs.

Ce rôle est cependant particulièrement ardu à déterminer dans la mesure où les différences historiques, culturelles, géographiques et sociales sont autant d'éléments à prendre en compte dans la démarche visant à reproduire le modèle d'intégration européen. Il n'en demeure pas moins que son implication dans la région grâce à sa PSDC permet de confirmer la pertinence de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire majeur d'envergure mondiale, capable d'intervenir au-delà de sa proximité géographique.

Le cas particulier d'une organisation sous-régionale : la CEDEAO

Conformément à sa volonté de favoriser une approche régionale des défis sécuritaires, l'UE reconnaît également la CEDEAO comme un acteur sécuritaire (sous)régional majeur. Les efforts entrepris par l'UE afin de promouvoir la stabilité et une prospérité durables dans la région, en révèlent l'importance géostratégique pour l'UE. Bien qu'initialement créée afin de favoriser une intégration économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, cette sous-organisation régionale¹⁵²⁵ développe rapidement une dimension politique et sécuritaire lui permettant de promouvoir la stabilité dans sa région. Il convient dès lors de s'interroger sur la pertinence de la dimension civile de la PSDC et plus spécifiquement sur la valeur ajoutée de ses activités de RPC, au regard de la capacité de l'UE à assurer la promotion de la sécurité et du développement dans la région. En d'autres termes, il s'agit de déterminer dans quelle mesure la PSDC civile constitue un élément déterminant de la qualité de l'UE en tant qu'acteur de la sécurité dans la région.

Au-delà de ses activités en matière de gestion militaire des crises¹⁵²⁶, la CEDEAO intègre dès 1999 à sa panoplie un « *Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits* », incluant en particulier une dimension civile¹⁵²⁷. Cela résulte, d'une part, de la prise

¹⁵²⁵ Celle-ci est créée le 28 mai 1975 par seize Etats de l'Afrique de l'Ouest. La qualité de membre se fonde uniquement sur le critère géographique. En tant que regroupement régional d'Etats, la CEDEAO concentre ses activités sur le territoire de ses Etats membres. Les membres fondateurs sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, la Mauritanie (laquelle quitte l'organisation en 2000), le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. Le Cap-Vert rejoint l'organisation en 1976. Au total, la CEDEAO compte aujourd'hui quinze Etats membres, tous de l'Afrique de l'Ouest.

¹⁵²⁶ Bien avant l'UA, la CEDEAO investit formellement la gestion des crises en mettant en place dès août 1990 une force de maintien de la paix à vocation militaire, le Groupe de contrôle du cessez-le-feu (ECOMOG). Le cadre limité de ce travail de recherche ne permet cependant pas d'analyser plus en avant cette structure, ni de déterminer la contribution de la CEDEAO au maintien de la paix aux côtés de l'UE.

¹⁵²⁷ *Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*, Chefs d'Etats et de gouvernement de la CEDEAO, Abuja, Nigéria, 10 décembre 1999, article 3, pp. 6-7 et article 21, p. 12. Les priorités de ce mécanisme concernent entre autres la prévention des crises et la consolidation de la paix au moyen notamment du déploiement d'une force civile. L'ECOMOG est désigné comme la structure pouvant déployer une telle force, afin notamment de conduire des missions d'observation et de suivi de la paix ; des opérations de maintien et de rétablissement de la paix ; des actions d'appui aux actions humanitaires ; des opérations de déploiement préventif ; des opérations de consolidation de la paix, de désarmement et de démobilisation ; des activités de police (articles 21 et 22, pp. 12-13). Une analyse plus en détail des institutions, mécanismes et procédures mis en place par ce document stratégique ne rentre pas dans le cadre limité de ce travail de recherche.

de conscience de l'insuffisance des moyens militaires seuls pour gérer de façon durable les conflits régionaux et, d'autre part, de la nécessité d'établir un lien entre le développement socio-économique des peuples – raison d'être de la CEDEAO – et la sécurité de la population. En cela, la CEDEAO adopte – tout du moins en théorie – une approche multidimensionnelle et globale des conflits au même titre que l'UE, mais bien avant la création de la PSDC et la formalisation du concept de l'approche globale européenne des crises. La CEDEAO accorde progressivement une plus grande importance aux activités d'alerte précoce et plus généralement à la prévention des conflits, entendues comme les moyens idoines afin de traiter les crises avant que celles-ci ne dégénèrent en conflits.

Cette initiative est complétée en 2001 par l'adoption d'un protocole relatif à la démocratie et à la bonne gouvernance¹⁵²⁸, lequel établit des « *principes de convergence constitutionnelle* »¹⁵²⁹ entre les Etats membres de la CEDEAO. L'établissement de tels principes communs permet de garantir une certaine homogénéité des droits garantis dans chaque Etat. L'accent est plus particulièrement mis sur la garantie d'un processus électif transparent et libre¹⁵³⁰, avec la possibilité de conduire des missions d'assistance et d'observation électorales. L'accent est également mis sur la consolidation de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance, comme éléments essentiels pour la préservation de la justice sociale et plus généralement de la stabilité politique dans la région¹⁵³¹.

Toutefois, des difficultés similaires à celles rencontrées par l'UA¹⁵³² entravent le plein essor de cette dimension sécuritaire : dépendance financière à l'égard d'acteurs externes – dont l'UE – pour la mise en œuvre effective de ses activités ; capacité opérationnelle limitée ; absence de mécanismes institutionnels adaptés, essentiellement dû fait que la CEDEAO agit de façon *ad hoc* et selon les besoins ; lacunes dans la mise en place d'une

¹⁵²⁸ *Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*, Chefs d'Etats et de gouvernement de la CEDEAO, A/SP1/12/01, Dakar, Sénégal, 21 décembre 2001.

¹⁵²⁹ Ces principes communs à tous les Etats membres se construisent autour de la nécessité d'assurer la bonne gouvernance, à travers le respect de la règle et de l'Etat de droit, la séparation des pouvoirs et la liberté de la presse, de sorte à éradiquer la pauvreté.

¹⁵³⁰ Ce protocole met notamment l'accent sur la nécessité pour les Etats membres de la CEDEAO d'adhérer à des pratiques électorales conformes aux constitutions des Etats afin d'éviter un coup d'Etat ou toute autre accession au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels.

¹⁵³¹ *Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*, A/SP1/12/01, *op. cit.*, article 12, p. 8 et article 32, p. 15.

¹⁵³² *Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Afrique (MD II) au sein du SEAE, op. cit.*

approche stratégique unique ; faible coordination entre Etats membres ; manque d'unité et d'une vision commune des défis sécuritaires entre Etats, ce qui empêche la concrétisation de ces activités.

De même, les interactions avec l'UE demeurent faibles et prennent souvent la forme de déclarations diplomatiques reconnaissant la CEDEAO comme « *un interlocuteur privilégié à la mesure de son rôle en Afrique de l'Ouest, reconnu à plusieurs titres* »¹⁵³³. Cela résulte notamment du fait de l'incapacité de l'UE à appuyer efficacement toutes les organisations régionales et sous-régionales africaines dans leurs ambitions à investir le domaine sécuritaire. Bien que l'UE souhaite se positionner en tant qu'acteur global de la sécurité, ses capacités ainsi que sa raison d'être initiale ne lui permettent pas de soutenir l'ensemble de ces organisations dans le long processus de maîtrise de leur destin.

Au-delà du soutien fourni par la Commission dans le domaine de l'aide humanitaire et de l'aide à la coopération (notamment le FED), les liens entre la dimension civile de la PSDC et la CEDEAO demeurent faibles. C'est ainsi que dans le cadre de sa mission en Guinée-Bissau (UE RSS Guinée-Bissau), seule mission civile de la PSDC conduite dans la région, l'UE ne fait référence qu'à deux reprises à la CEDEAO comme un partenaire potentiel avec lequel le chef de mission et le SG/HR peuvent communiquer en fonction des besoins opérationnels de la mission¹⁵³⁴. Sur le terrain, l'échange d'informations et l'appui local recherché ne se concrétisent pas¹⁵³⁵. Cette annonce constitue dès lors plus une déclaration de bonnes intentions et correspond à la nécessité politique de reconnaître la légitimité de cet acteur dans la mesure où l'UE intervient dans sa zone d'influence.

L'UA demeure aux yeux des européens l'organisation sécuritaire régionale la plus pertinente pour traiter des conflits sur le continent africain. A titre d'exemple, le « *Plan d'action relatif au soutien apporté par la PSDC à la paix et à la sécurité en Afrique* » concerne essentiellement les interactions de l'UE avec l'UA¹⁵³⁶ et ne prévoit que de façon marginale la mise en place d'une coordination avec la CEDEAO. En effet, mis à part l'annonce de la désignation d'officiers de liaison de l'UE auprès de la CEDEAO, la mise en place d'interactions à l'échelon institutionnel demeure faible. Jusqu'en 2007, la PSDC est

¹⁵³³ Réunion ministérielle UE/CEDEAO, Conseil de l'UE, Doc. n° 12309/00 (Presse 390), Communiqué final, Abuja, Nigéria, 16 octobre 2000, point 4, p. 2.

¹⁵³⁴ Action commune 2008/112/PESC du 12 février 2008, J.O. n° L 40, *op. cit.*, article 11 paragraphe 4 et article 12 paragraphe 2.

¹⁵³⁵ Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Afrique (MD II) au sein du SEAE, *op. cit.*.

¹⁵³⁶ Plan d'action relatif au soutien apporté dans le cadre de la PESD à la paix et à la sécurité en Afrique, Doc. n° 10538/4/04 REV 4, *op. cit.*, point D, p. 4.

ainsi la grande absence des liens existant entre l'UE et la CEDEAO dans le domaine de la gestion des crises¹⁵³⁷.

Ainsi, la création par la CEDEAO en 2008 d'un « *cadre spécifique pour la prévention des conflits* »¹⁵³⁸ se fait essentiellement en réponse à la forte pression, mais également au soutien de la communauté internationale. Ce cadre vise à opérationnaliser les principes établis dans les protocoles de 1999¹⁵³⁹ et de 2001¹⁵⁴⁰ susmentionnés, relatifs à la gestion des crises *lato sensu* en intégrant dans ses activités, l'importance d'une interaction avec les acteurs externes de la sécurité. Cela confirme que, bien que la CEDEAO perçoive la nécessité de renforcer la sécurité humaine grâce à une action préventive (prévention structurelle et opérationnelle – *i.e.* conjoncturelle) et d'édification de la paix dans les zones post-conflit¹⁵⁴¹, cela ne peut se faire que grâce à un soutien extérieur¹⁵⁴². A titre d'exemple, la réussite de la mise en œuvre d'une transition civile au Burkina-Faso annoncée le 5 novembre 2014¹⁵⁴³ constitue un succès – modeste mais bien réel – des efforts entrepris par la CEDEAO afin de rétablir l'ordre constitutionnel dans cet Etat.

L'adoption lors du sommet des chefs d'Etats du golfe de Guinée des 24 et 25 juin 2013 à Yaoundé d'un code de conduite – non contraignant – relatif aux actes de piraterie et aux vols à main armée¹⁵⁴⁴ met en évidence la volonté des Etats de la CEDEAO d'adopter une approche régionale de ces nouveaux défis en améliorant la maîtrise de leurs eaux côtières¹⁵⁴⁵.

¹⁵³⁷ Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Afrique (MD II) au sein du SEAE, *op. cit.*

¹⁵³⁸ *Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (CPCC)*, Commission de la CEDEAO, Règlement MSC/REG.1/01/08, Abuja, Nigéria, 1er janvier 2008. Bien qu'il soit fait mention de prévention des conflits, les incessants conflits dont souffre la région font que ce cadre stratégique vise également à assister les Etats victimes d'un conflit à se reconstruire. Dès lors ce cadre se place également dans la RPC.

¹⁵³⁹ *Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*, *op. cit.*

¹⁵⁴⁰ *Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*, A/SP1/12/01, *op. cit.*

¹⁵⁴¹ *Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (CPCC)*, Règlement MSC/REG.1/01/08, *op. cit.*, point 5.

¹⁵⁴² Sont ainsi identifiés plusieurs activités : l'alerte précoce ; la diplomatie préventive ; la démocratie et la gouvernance politique ; les droits de l'homme et la règle de droit ; les médias ; la gouvernance des ressources naturelles ; les initiatives transfrontalières ; la gouvernance sécuritaire ; les femmes, la paix et la sécurité ; les forces en attente ; l'assistance humanitaire ; l'éducation à la paix.

¹⁵⁴³ *Déclaration du porte-parole sur la mise en œuvre d'une transition civile au Burkina Faso*, Déclaration du porte-parole du SEAE, 141107_02, Bruxelles, 7 novembre 2014. Disponible sur http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141107_02_fr.htm, consulté le 6 décembre 2014.

¹⁵⁴⁴ *Conclusions du Conseil sur le golfe de Guinée*, Doc. n° 7224/14, *op. cit.*, p. 5.

¹⁵⁴⁵ A ce titre, la CEDEAO travaille actuellement sur l'élaboration d'une stratégie maritime intégrée. Prévue pour fin 2014, celle-ci devrait voir le jour en 2015. La Communauté économique des États de l'Afrique centrale

Afin d'appuyer les efforts conduits par la région en la matière, l'UE adopte le 17 mars 2014 une « *Stratégie pour le golfe de Guinée* »¹⁵⁴⁶. Elle y identifie trois principales menaces dont la nature-même nécessite une approche transfrontière : la pêche illicite (non déclarée et non règlementée), la traite des êtres humains et le trafic illicite (drogues, armes, marchandises) ainsi que les actes de pirateries (dont le vol de pétrole)¹⁵⁴⁷.

Dans ce contexte, l'UE ambitionne à mettre en œuvre l'ensemble des instruments à sa disposition¹⁵⁴⁸ afin d'aider les Etats de la région à renforcer leurs capacités maritimes, ainsi qu'à améliorer la coopération transfrontière et interservices¹⁵⁴⁹ pour une gestion maritime efficace de ces défis. A terme, l'objectif consiste à promouvoir l'Etat de droit, ainsi que la bonne gouvernance afin de contribuer à réduire la pauvreté et à favoriser le développement et la stabilité durables de la région¹⁵⁵⁰. En favorisant une telle action préventive, l'UE contribue à la reconstruction de la région, confirmant ainsi que la distinction entre les activités de prévention des conflits et de RPC est tenue.

Le rôle de la PSDC civile dans le cadre de cette stratégie régionale est pour le moment difficile à déterminer. La nature des défis et des menaces qui paralysent le développement et la stabilité durables de la région, requiert inévitablement le recours à la capacité opérationnelle de l'UE. Toutefois, la relative jeunesse du concept de l'approche globale, ainsi que de son opérationnalisation régionale dans le golfe de Guinée ne permettent pas encore de saisir la pleine potentialité de l'impact des activités civiles de RPC conduites par l'UE dans la région.

En tout état de cause, les faiblesses de la CEDEAO en matière sécuritaire contrastent avec sa volonté de favoriser une approche régionale de ces défis. Les efforts

(CEEAC) dispose depuis 2008 d'une stratégie intégrée pour la sécurité maritime. Elle a à ce titre mis en place un Centre régional pour la sécurité maritime en Afrique centrale (CRESMAC).

¹⁵⁴⁶ *Conclusions du Conseil sur le golfe de Guinée*, Doc. n° 7224/14, *op. cit.*

¹⁵⁴⁷ *Ibid.*, p. 6.

¹⁵⁴⁸ Se référant à son expérience dans la Corne de l'Afrique, au Sahel et dans la région des Grands Lacs, l'UE saisit la nécessité de déployer tous ses moyens relevant du domaine politique, sécuritaire, d'aide au développement et à la pêche durable, de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.

¹⁵⁴⁹ Cela implique notamment de favoriser la coopération entre les services de police, les gardes-côtes, les douanes, les forces navales. A ce titre, les Etats membres de la CEDEAO, de la CEEAC et de la Commission du golfe de Guinée (CGG) visent à mettre en place un Centre interrégional de coordination sur la sûreté et la sécurité dans l'espace maritime en charge de procéder à la mise en œuvre du code de conduite.

¹⁵⁵⁰ La stratégie de l'UE se décline en quatre points : forger un consensus sur l'ampleur de la menace ; soutenir la mise en place d'institutions adaptées responsables ; favoriser la prospérité économique de la région ; renforcer la coopération transfrontière. Voir *Conclusions du Conseil sur le golfe de Guinée*, Doc. n° 7224/14, *op. cit.*, pp. 9-10.

constants des Etats de la région en vue de renforcer le partenariat avec l'UE, notamment en approfondissant les liens avec la dimension civile de la PSDC, laissent espérer une évolution favorable de la maîtrise de ces défis sécuritaires dans la région. L'UE s'est en effet progressivement imposée comme un acteur sécuritaire majeur dans la région et le renforcement graduel de sa PSDC laisse espérer de nouveaux horizons pour la gestion des crises. L'UE est en effet déterminée à soutenir la prospérité et la reconstruction de la région et la PSDC se profile comme un pilier fondamental de ce renfort.

La PSDC et la sécurité en Asie-Pacifique : une coopération réussie avec l'ANASE ?

Fondée en 1967 à Bangkok par cinq Etats de la région de l'Asie du Sud-Est¹⁵⁵¹ afin d'endiguer la montée du communisme, l'ANASE est une organisation qui compte aujourd'hui dix Etats membres issus de la région¹⁵⁵² et dont la raison d'être première est l'intégration régionale. Les liens qui unissent l'UE et l'ANASE sont initialement commerciaux¹⁵⁵³, mais s'étendent progressivement au domaine sécuritaire avec l'adoption en janvier 2003 d'une déclaration commune sur la lutte contre le terrorisme¹⁵⁵⁴.

Cette première initiative aboutit à l'adoption par la Commission européenne dès juillet 2003 d'un document d'orientation stratégique¹⁵⁵⁵. Celui-ci identifie six priorités majeures de ce partenariat renforcé, dont le soutien à la stabilité régionale, la promotion des droits de l'homme, des principes démocratiques et de la bonne gouvernance, ainsi que l'aide

¹⁵⁵¹ *The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)*, The Presidium Minister for Political Affairs/Minister for Foreign Affairs of Indonesia, the Deputy Prime Minister of Malaysia, the Secretary of Foreign Affairs of the Philippines, the Minister for Foreign Affairs of Singapore and the Minister of Foreign Affairs of Thailand, Bangkok, 8 août 1967. Disponible sur <http://www.asean.org/news/item/the-asean-declaration-bangkok-declaration>, consulté le 7 décembre 2014. Les membres fondateurs sont l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande.

¹⁵⁵² Aux cinq membres fondateurs de l'organisation, s'ajoutent le Brunei (1984), le Viêt Nam (1995), le Laos (1997), la Birmanie, aujourd'hui Myanmar (1997) et le Cambodge (1999).

¹⁵⁵³ En 2011, le commerce global de biens et services entre les deux partenaires s'élève à 215 milliards d'euro. Voir *EU-ASEAN : Natural Partners*, Délégation de l'UE à Jakarta, Indonésie, 7ème édition mise à jour, Jakarta, juin 2013, « EU-ASEAN – a common DNA », p. 1.

¹⁵⁵⁴ *Joint EU-ASEAN Declaration on co-operation to combat terrorism*, 14th EU-ASEAN Ministerial meeting, 27-28 January 2003, Doc. n° 5811/03 (Presse 19), Bruxelles, 27 janvier 2003.

¹⁵⁵⁵ *A new partnership with South East Asia*, Communication de la Commission, COM (2003) 399/4, Bruxelles, juillet 2003.

au développement¹⁵⁵⁶. Ce document établit clairement que l'UE et l'ANASE partagent des intérêts similaires, fondés sur la paix, la stabilité et leur prospérité économique respective.

Suite au resserrement des liens avec la Commission européenne dans le domaine sécuritaire et humanitaire¹⁵⁵⁷, ces objectifs se concrétisent également dans le cadre de la PSDC, avec la participation en 2007 de cinq pays de l'ANASE à la Mission civile de Surveillance de l'UE à Aceh (MSA à Aceh)¹⁵⁵⁸. Cette contribution est formalisée par la signature d'accords-cadres d'association entre ces Etats et l'UE, permettant d'établir les principes de ce partenariat spécifique¹⁵⁵⁹. Bien que modeste, cette mission est considérée comme un succès politique : elle permet, d'une part, à l'ANASE de conférer une dimension sécuritaire concrète à son processus d'intégration régionale et confirme, d'autre part, le statut d'acteur global de l'UE, dont la PSDC en est le vecteur visible.

Ce partenariat est renforcé par l'adoption en mars 2007 de la « *Déclaration de Nuremberg* »¹⁵⁶⁰, puis en novembre 2007 d'un plan d'action pour sa mise en œuvre sur le moyen terme (2007-2012)¹⁵⁶¹. Dans ces documents, l'ANASE est identifiée par l'UE comme un élément moteur pour la promotion de la stabilité et de la paix dans la région, nécessaire afin de construire un « *monde meilleur* »¹⁵⁶². Ce plan d'action mentionne expressément la gestion des crises et la nécessité d'approfondir les liens avec la PSDC, tout particulièrement dans ses aspects civils et spécifiquement par un échange de bonnes pratiques, ainsi qu'à

¹⁵⁵⁶ *Ibid.*, pp. 11-22.

¹⁵⁵⁷ A titre d'exemple la Commission européenne fournit une aide humanitaire (à travers ECHO) en 2011 à la Thaïlande afin de faire face à des inondations massives, aux Philippines suite aux désastres causés par un ouragan ainsi qu'au Myanmar suite au passage d'un cyclone. Le montant de cette aide s'élève à 304 millions d'euro. Voir *EU-ASEAN : Natural Partners*, 7ème édition mise à jour, *op. cit.*, « Development Cooperation between EU and ASEAN », p. 5.

¹⁵⁵⁸ Brunei, Singapour, la Malaisie, la Thaïlande et les Philippines.

¹⁵⁵⁹ *Décision 2005/495/PESC du 11 octobre 2005 concernant la conclusion d'un accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Brunei, Singapour, la Malaisie, la Thaïlande et les Philippines relatif à la participation de ces États à la mission de surveillance de l'UE à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA)*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 183, Bruxelles, 13 juillet 2007.

¹⁵⁶⁰ *Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership, adopted by the Foreign Ministers at the 16th ASEAN-EU Ministerial Meeting*, Conseil de l'UE, Doc. n° 7588/07 (Presse 54), Nuremberg, 15 mars 2007.

¹⁵⁶¹ *2007 Plan of Action to Implement the Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership*, Adopted by Heads of State/Government at the ASEAN-EU Commemorative Summit, Singapour, 22 novembre 2007.

¹⁵⁶² *Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership*, Doc. n° 7588/07 (Presse 54), *op. cit.*, « 3. Agree to step up cooperation including, but not limited, to the following areas », pp. 3-4. A ce titre, plusieurs éléments communs sont identifiés comme des priorités dans la poursuite de cet objectif dont la lutte contre le terrorisme et le trafic d'êtres humains, la piraterie maritime.

travers une participation accrue aux missions civiles de la PSDC¹⁵⁶³. Cette référence exprime à la dimension civile de la PSDC permet d'ancrer l'UE en tant qu'interlocuteur sécuritaire majeur dans la région et confirme son statut d'acteur global. En effet, l'identification des activités civiles de RPC conduites dans le cadre de la PSDC comme un élément central de ce partenariat renforcé, confirme la pertinence de la valeur ajoutée de l'UE dans le domaine de la gestion des crises, ainsi que son statut d'acteur sécuritaire d'envergure mondiale.

Enfin, l'adoption en novembre 2007 d'une Charte pour l'ANASE¹⁵⁶⁴ permet de formaliser les relations diplomatiques avec l'UE, notamment à travers l'établissement d'une délégation de l'UE à Jakarta. De même, cette nouvelle Charte pose dès son article premier la poursuite du renforcement des valeurs de la paix et d'une intégration régionale forte à travers la promotion d'une coopération politique et sécuritaire accrue¹⁵⁶⁵. Cela confirme l'importance accordée par l'ANASE à l'action sécuritaire de l'UE et contribue à instituer l'UE en tant que partenaire potentiellement majeur de la promotion de la sécurité dans sa région.

Face au succès de ce partenariat et à l'adoption de la Charte, l'UE et l'ANASE renouvellent et renforcent en 2012 les engagements sécuritaires pris à Nuremberg en 2007 pour une période de quatre ans (2013-2017)¹⁵⁶⁶. Un nouveau plan d'action confirme la nécessité de promouvoir la coopération régionale en matière sécuritaire en renforçant le rôle central de l'ANASE dans la région¹⁵⁶⁷. A ce titre, plusieurs domaines sont identifiés comme prioritaires dans l'approfondissement du partenariat avec l'UE, dont la sécurité maritime – et plus particulièrement la lutte contre la piraterie et le sauvetage en mer – la criminalité transnationale, le trafic d'êtres humains, la lutte contre le terrorisme et la gestion des frontières¹⁵⁶⁸.

Plus spécifiquement, ce plan d'action appelle à mettre en œuvre un programme conjoint de gestion globale des frontières, de sorte à maîtriser le processus d'intégration

¹⁵⁶³ 2007 Plan of Action to Implement the Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership, *op. cit.*, point 1.2.4 et point 1.2.8, p. 2.

¹⁵⁶⁴ *The ASEAN Charter*, Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'ANASE, Singapour, 20 novembre 2007.

¹⁵⁶⁵ *Ibid.*, article 1, alinéas 1 et 2.

¹⁵⁶⁶ *Bandar Seri Begawan Plan of Action to Strengthen the ASEAN-EU Enhanced Partnership (2013-2017)*, Adopted by Heads of State/Government at the ASEAN-EU Commemorative Summit, Bandar Seri Begawan, Brunei, avril 2012.

¹⁵⁶⁷ *Ibid.*, point 1.2, p. 1.

¹⁵⁶⁸ *Ibid.*, points 1.2.2 et 1.2.8 à 1.1.14, pp. 1-3.

régionale¹⁵⁶⁹. De même, la sécurité maritime constitue un domaine de coopération majeur, ce que confirme l'adoption par le Conseil de l'UE le 24 juin 2014 d'une « *Stratégie de sûreté maritime pour l'Union européenne* »¹⁵⁷⁰ (SSMUE). Au sein de celle-ci, la PSDC occupe une place centrale et favorise une approche régionale et sectorielle de la gestion des crises par l'UE, grâce notamment à la conduite de missions civiles de surveillance maritime¹⁵⁷¹. A ce titre, la HR/VP appelle à mettre en place une approche coordonnée avec l'ANASE, reconnaissant que les zones maritimes de l'Asie de l'Est et du Sud-Est offrent une multitude de défis sécuritaires, du fait notamment de ressources maritimes importantes¹⁵⁷².

Toutefois, malgré la multiplication de documents stratégiques faisant de ces deux acteurs des « *partenaires naturels* »¹⁵⁷³ dans le domaine sécuritaire, ainsi que la mise en place de programmes conjoints, il convient de rappeler que la situation des droits de l'homme constitue un réel problème dans la région. En effet, malgré l'inscription dans la Charte de l'ANASE de l'engagement des Etats membres à protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi qu'à renforcer la démocratie, la bonne gouvernance et l'Etat de droit¹⁵⁷⁴, la réalité est toute autre. Les nombreuses restrictions portées aux libertés d'expression, de rassemblement et d'association, la répression de minorités ethniques et religieuses, la confiscation arbitraire de la propriété, ainsi que les nombreuses exactions en tout genre ne constituent que quelques exemples de la situation délétère des droits de l'homme dans certains Etats – tout particulièrement au Viêt Nam, au Cambodge et en Birmanie¹⁵⁷⁵.

Il convient en effet de noter que les Etats membres de l'ANASE demeurent très réservés sur l'adoption d'initiatives concrètes visant à promouvoir les droits de l'homme. Ils se limitent généralement à formuler des déclarations d'intentions et à organiser des

¹⁵⁶⁹ *Ibid.*, point 1.2.14 : « *Recognising the importance of ASEAN Connectivity, implement the new ASEAN-EU Comprehensive Border Management Programme which aims to develop a more efficient border management system in ASEAN Member States* ».

¹⁵⁷⁰ *Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne*, Doc. n° 11205/14, *op. cit.*.

¹⁵⁷¹ *Ibid.*, point 1 (d), p. 11 et point 2 (c), p. 12.

¹⁵⁷² *Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr : éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne*, JOIN(2014) 9 final, *op. cit.*, pp. 7-8.

¹⁵⁷³ *EU-ASEAN : Natural Partners*, 7ème édition mise à jour, *op. cit.*

¹⁵⁷⁴ *The ASEAN Charter*, *op. cit.*, article 1, alinéa 7.

¹⁵⁷⁵ De nombreux articles et rapports publiés par des organisations non gouvernementales ainsi que des groupes de réflexion (*think tank*) font état d'une situation grave des droits de l'homme dans la région.

séminaires¹⁵⁷⁶, sans que ceux-ci n'aboutissent à de réelles avancées politiques. A titre d'exemple, bien que l'adoption en novembre 2012 d'une « Déclaration des droits humains » par l'ensemble des Etats membres de l'ANASE¹⁵⁷⁷ laisse espérer une amélioration de la situation des droits de l'homme, sa nature non contraignante ne laisse aucun doute sur son respect. Par ailleurs, plusieurs éléments de cette Déclaration sont profondément contraires à l'essence même des droits de l'homme. L'article 8 de la Déclaration prévoit par exemple la possibilité de déroger aux droits humains et aux libertés fondamentales pour des raisons de sécurité nationale ou de moralité publique. Bien que ces restrictions puissent potentiellement être, dans une certaine mesure, justifiables, l'absence d'une mention reprenant le principe de proportionnalité laisse le champ libre à l'arbitraire.

Les difficultés à parvenir à une position commune concernant le respect de ces droits, résulte notamment des différences importantes, aussi bien culturelles que religieuses, entre l'ensemble de ces Etats. De même, du point de vue de l'ANASE, poursuivre dans cette voie impliquerait de pointer du doigt les « mauvais élèves », ce qui pourrait nuire au processus d'intégration régionale. Du point de vue de l'UE, il est peu pertinent de considérer que les droits humains puissent faire l'objet d'un compromis ou d'une voix de milieu, d'autant que cela implique que des considérations d'ordre politique, économique ou social peuvent également restreindre leur application effective. En cela, l'UE montre les limites de la pertinence de son action dans la région en vue de favoriser la promotion de la sécurité et le respect des principes et valeurs qu'elle défend.

Malgré ce constat, l'UE considère l'ANASE comme un partenaire régional important, notamment dans le domaine sécuritaire. En effet, bien que l'UE dispose d'une avance considérable dans la promotion des droits de l'homme, ainsi que d'un bilan positif et concret dans la poursuite de ses objectifs stratégiques, le renforcement de ses relations avec d'autres acteurs régionaux majeurs demeure inévitable dans un monde globalisé. En se rapprochant de cette organisation, l'UE cherche à légitimer son rôle d'acteur sécuritaire global, tout en essayant de promouvoir ses valeurs.

¹⁵⁷⁶ A ce titre, le Plan d'action de 2012 ne cite que sur quelques lignes les initiatives à entreprendre en la matière, celles-ci demeurant dans l'ensemble des déclarations de bonnes intentions. Voir *Bandar Seri Begawan Plan of Action to Strengthen the ASEAN-EU Enhanced Partnership (2013-2017)*, op. cit., point 1.3, p. 3.

¹⁵⁷⁷ *ASEAN Human Rights Declaration (AHRD)*, Heads of State/Government of the Member States of the Association of Southeast Asian Nations, Phnom Penh, Cambodge, 18 novembre 2012.

L'UE demeure un modèle d'intégration régionale et constitue, malgré les différences culturelles, historiques, sociales et religieuses qui les séparent, une référence pour l'ANASE. Cela implique toutefois pour l'UE de poursuivre la coopération, aussi bien à l'échelon économique que sécuritaire et ce, malgré les importantes différences dans les principes et valeurs essentiels qu'elle défend. L'UE n'a pas vocation, ni les capacités, à résoudre l'ensemble des problèmes liés à la sécurité dans la région.

Aussi, l'objectif de la PSDC consiste à identifier des priorités communes et à mettre en œuvre les moyens nécessaires afin d'appuyer une interaction efficace dans la lutte contre les facteurs d'insécurité régionaux. A ce titre, la problématique de la sécurité maritime constitue une opportunité unique de rapprochement stratégique entre les deux acteurs. L'adoption de la SSMUE, ainsi que le lancement de plusieurs missions civiles de la PSDC visant à lutter contre les défis sécuritaires en mer, notamment en Afrique, suggèrent de nouveaux horizons de coopération avec l'ANASE. La pertinence du rôle de la PSDC dans la région se construit ainsi progressivement et les efforts continus de l'UE afin de renforcer les interactions avec ses activités civiles, confirment la volonté de l'UE de constituer une valeur ajoutée pour la sécurité régionale de l'Asie-Pacifique.

B. La participation des Etats-tiers à la PSDC : quelle valeur ajoutée pour la RPC ?

1. Le rôle des Etats tiers dans les missions civiles de RPC

Dans la poursuite du renforcement de la dimension civile de sa PSDC et, partant, de sa légitimité en tant qu'acteur sécuritaire, l'UE saisit la valeur ajoutée que peut représenter la présence d'Etats tiers dans la conduite de ses missions civiles. En effet, de la même façon que les interactions avec les organisations internationales et régionales sont essentielles afin de valider ses activités de reconstruction, la participation active d'Etats tiers à des missions civiles de RPC renforce la pertinence et la légitimité de l'action de l'UE. Il convient dès lors de saisir l'évolution de la participation des Etats-tiers aux missions civiles de la PSDC vers une pérennisation des interactions dans le domaine sécuritaire.

Une participation initialement *ad hoc* aux missions civiles de la PSDC

La possibilité pour les Etats tiers à l'UE de contribuer aux missions civiles de la PSDC est évoquée dès le Conseil européen de Nice¹⁵⁷⁸. Moins de six mois après, lors du Conseil européen de Göteborg, des principes directeurs sont élaborés afin d'encadrer leur participation éventuelle aux futures missions de police de l'UE¹⁵⁷⁹. En décembre 2002, le Conseil adopte un document recensant les modalités spécifiques que doivent recouvrir ces contributions¹⁵⁸⁰. Ce document prévoit la mise en place systématique lors de chaque nouvelle mission d'un « Comité des contributeurs », chargé de constituer une interface de discussion entre le CoPS – lequel exerce le contrôle politique et la direction stratégique de la mission – et les Etats tiers contributeurs¹⁵⁸¹.

A peine la PSDC devient-elle opérationnelle, que l'UE est sollicitée par des Etats tiers provenant du continent européen¹⁵⁸², d'Amérique du Nord¹⁵⁸³, d'Afrique¹⁵⁸⁴, d'Asie¹⁵⁸⁵ ou encore d'Amérique Latine¹⁵⁸⁶, souhaitant contribuer à ses missions civiles. La possibilité offerte aux Etats tiers de participer à une mission civile de la PSDC est évoquée au sein de chaque décision du Conseil autorisant son lancement. Celle-ci prévoit la possibilité pour les Etats tiers d'y participer à tout moment, à savoir dès la phase de préparation, lors de son lancement ou après celui-ci. Cette participation prend initialement la forme d'accords conclus au cas par cas entre l'UE et l'Etat demandeur et se limite à sa participation à une mission civile spécifique¹⁵⁸⁷.

¹⁵⁷⁸ *Projet de rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Nice (7, 8 et 9 décembre 2000)*, Doc. 14056/2/00 REV 2, *op. cit.*, p. 6.

¹⁵⁷⁹ *Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Göteborg (15 et 16 juin 2001)*, Doc. n° 9526/1/01 REV 1, *op. cit.*.

¹⁵⁸⁰ *Consultations and Modalities for the Contribution of non-EU States to EU Civilian Crisis Management*, note "I/A" du COPS au COREPER/Conseil, Doc. n° 15203/02, Bruxelles, 3 décembre 2002.

¹⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁵⁸² Albanie, ARYM, Géorgie, Islande, Moldavie, Monténégro, Norvège, Russie, Serbie, Suisse, Turquie, Ukraine.

¹⁵⁸³ Canada, Etats-Unis.

¹⁵⁸⁴ Afrique du Sud, Angola, Mali, Maroc.

¹⁵⁸⁵ Brunei, Corée du Sud, Malaisie, Nouvelle Zélande, les Philippines, Singapour, Thaïlande.

¹⁵⁸⁶ Argentine, Brésil, Chili, République Dominicaine.

¹⁵⁸⁷ La conclusion de ces accords se fait conformément aux dispositions de l'article 24 du traité sur l'Union européenne dans sa version consolidée du traité de Nice (*Traité de Nice*, J.O.C.E n° C 81 (2001/C 80/01), *op. cit.*). Le premier alinéa de l'article 24 dispose que « *Lorsqu'il est nécessaire de conclure un accord avec un ou plusieurs États ou organisations internationales en application du présent titre, le Conseil peut autoriser la présidence, assistée, le cas échéant, par la Commission, à engager des négociations à cet effet. De tels accords sont conclus par le Conseil sur recommandation de la présidence.* ».

C'est ainsi que quelques mois à peine après le lancement de la première mission civile de la PSDC (MPUE en Bosnie-Herzégovine), l'UE signe de tels accords avec 17 Etats tiers – certains d'entre eux ont depuis adhéré à l'UE¹⁵⁸⁸. Cette forte participation prouve tout l'enthousiasme qu'inspire la PSDC dès ses débuts. Du point de vue des Etats tiers tout d'abord – dont une majorité ayant entretemps adhéré à l'UE – cela traduit la volonté de ces Etats de montrer leur attachement à l'approfondissement de l'action extérieure européenne. Du point de vue l'UE ensuite, ces contributions sont perçues d'une part comme constituant une plus-value précieuse pour la mission elle-même, car elles lui permettent de disposer de plus de personnel, de moyens et d'expertise. D'autre part, cela permet de médiatiser les avancées de la PSDC naissante et de retirer une légitimité certaine de ses actions sur la scène internationale en matière sécuritaire.

Bien qu'aucune autre mission civile n'ait depuis suscité autant de demandes de participation que la MPUE, cela n'implique aucunement une perte d'intérêt pour la PSDC. En effet, presque toutes les missions civiles incluent dans leur composante du personnel provenant d'un Etat tiers au moins¹⁵⁸⁹. La MPUE étant la première mission civile lancée par l'UE, elle constitue une opportunité unique pour les Etats tiers de prendre part à la construction de l'édifice sécuritaire européen, dont la PSDC représente le vecteur visible.

La volonté européenne d'améliorer ces partenariats transparait dans les objectifs fixés par l'OGC 2008. Ce document stratégique prévoit l'envoi dès l'été 2006, d'un questionnaire particulièrement détaillé (105 pages) aux Etats tiers ayant manifesté leur intérêt, de sorte à recenser le plus précisément possible leurs capacités et leurs éventuelles contributions¹⁵⁹⁰. Les réponses sont dûment prises en compte lors de la conférence annuelle

¹⁵⁸⁸ Il s'agit de la Bulgarie, Chypre, la République Tchèque, l'Estonie, la Hongrie, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine. Ces accords négociés font l'objet de la *Décision 2003/663/PESC du 10 décembre 2002*, J.O.C.E. n° L 239, *op. cit.*. La Russie (*Décision 2003/582/PESC du 21 juillet 2003 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Fédération de Russie concernant la participation de cet État aux activités de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 197, Bruxelles, 5 août 2003) ainsi que la Pologne (*Décision 2003/157/PESC du 19 décembre 2002 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Pologne concernant la participation de cet État aux activités de la mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 64, Bruxelles, 7 mars 2003) participent également à cette mission.

¹⁵⁸⁹ A titre d'exemple, seuls la Croatie (avant son adhésion à l'UE), les Etats-Unis et la Suisse participent à partir de 2008 à EULEX Kosovo.

¹⁵⁹⁰ *Civilian Headline Goal 2008 : Questionnaire on contributions from non-EU States towards the EU civilian crisis management capability under CSDP*, note du Secrétariat Général du Conseil, Doc. n° 12208/06, Bruxelles, 14 août 2006.

sur l'amélioration des capacités européennes de novembre 2006¹⁵⁹¹. Elles donnent lieu à l'été 2007 à l'organisation d'un atelier spécifique visant à améliorer les bonnes pratiques en matière de recrutement, de formation et de déploiement du personnel civil¹⁵⁹². Ce processus confirme la volonté de l'UE de renforcer tout d'abord l'action de ses missions sur le terrain et ensuite de légitimer l'action de sa PSDC en incluant des Etats qui ne sont pas membres de l'UE et qui n'ont *a priori* aucun intérêt direct dans le développement de la PSDC.

Bien que la conclusion de tels accords *ad hoc* se poursuive (*i.e.* la Suisse aujourd'hui encore), l'UE offre depuis 2004 la possibilité aux Etats tiers le souhaitant, de conclure des accords permanents dans le domaine de la PSDC. Il est en effet rapidement apparu qu'en procédant à la conclusion de tels accords *ad hoc* régissant la participation d'un Etat à une mission civile spécifique, les objectifs d'efficacité et de réactivité recherchés pour la conduite d'une mission ne sont pas atteints.

En effet, à chaque fois qu'un Etat tiers souhaite contribuer à une mission spécifique, un nouvel accord doit être conclu, ce qui implique des délais importants de négociation et d'adoption. Par ailleurs, chacun de ces accords *ad hoc* est négocié dans le cadre d'un contexte politique spécifique – aussi bien national que lié à la sensibilité de la mission – appelant dès lors nécessairement des adaptations à la crise elle-même, ainsi qu'aux exigences internes de l'Etat tiers.

Ce processus implique un dialogue, des compromis et généralement une procédure de ratification de l'accord aussi bien par le Conseil de l'UE que par les autorités compétentes des Etat tiers concernés, processus pouvant s'avérer particulièrement chronophage. Or, tout l'intérêt de conclure un tel partenariat réside précisément dans la nécessité de favoriser la rapidité du déploiement opérationnel de la mission, ainsi que de renforcer les capacités européennes sur le terrain.

¹⁵⁹¹ *Civilian Headline Goal 2008 - Civilian Capabilities Improvements Conference 2006 – draft Ministerial Declaration*, note "I/A" du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 14927/06, Bruxelles, 7 novembre 2006.

¹⁵⁹² *Draft report on the Civilian Headline Goal 2008 Workshop XI "Co-operation in the field of ESDP civilian crisis management with non-EU States, International Organizations and Non-Governmental Organizations"*, Doc. n° 10405/07, *op. cit.*.

La mise en place d'accords de participation permanents : à la recherche d'une pérennisation de sa légitimité d'acteur global ?

La conclusion de tels accords permanents consiste à mettre en place un cadre général commun, mais propre à chaque Etat, afin de faciliter leur participation éventuelle à l'ensemble des missions de l'UE. Il ne s'agit pas de systématiser leur participation à toutes les missions PSDC, mais d'établir une série de règles générales concernant leur engagement, de rationaliser le processus décisionnel, ainsi que de standardiser leur participation dans un souci de simplification opérationnelle. En cela, ces accords-cadres se définissent par la souplesse de leur activation, ainsi que par leur capacité à s'adapter à tout type de crise, favorisant dès lors une intervention dans une situation d'urgence particulièrement nécessaire au regard de la nature et de la complexité des conflits contemporains.

L'UE procède ainsi à la conclusion d'accords-cadres de coopération en matière de PSDC avec, entre autres, l'Ukraine¹⁵⁹³, le Canada¹⁵⁹⁴, l'Islande et la Norvège¹⁵⁹⁵ dès 2005 ; la Turquie¹⁵⁹⁶ en 2006 ; le Monténégro¹⁵⁹⁷, les Etats-Unis¹⁵⁹⁸ et la Serbie¹⁵⁹⁹ en 2011 ; la Nouvelle Zélande¹⁶⁰⁰ et l'Albanie¹⁶⁰¹ en 2012. D'autres accords sont en cours de

¹⁵⁹³ *Décision 2005/495/PESC du 13 juin 2005 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine établissant un cadre pour la participation de l'Ukraine aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 182, Bruxelles, 13 juillet 2005.

¹⁵⁹⁴ *Décision 2005/851/PESC du 21 novembre 2005 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Canada établissant un cadre pour la participation du Canada aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 315, Bruxelles, 1er décembre 2005.

¹⁵⁹⁵ *Décision 2005/191/PESC du 18 octobre 2004 concernant la conclusion d'accords entre l'Union européenne et la République d'Islande, le Royaume de Norvège et la Roumanie établissant un cadre pour la participation de la République d'Islande, du Royaume de Norvège et de la Roumanie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 67, Bruxelles, 14 mars 2005. A cette unicité de la décision du Conseil, correspondent des accords individuels signés avec chaque Etat séparément

¹⁵⁹⁶ *Décision 2006/482/PESC du 10 avril 2006 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Turquie établissant un cadre pour la participation de la République de Turquie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 189, Bruxelles, 12 juillet 2006.

¹⁵⁹⁷ *Décision 2011/133/PESC du 21 février 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Monténégro établissant un cadre pour la participation du Monténégro aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 57, Bruxelles, 2 mars 2011.

¹⁵⁹⁸ *Décision 2011/318/PESC du 31 mars 2011*, J.O. n° L 143, *op. cit.*.

¹⁵⁹⁹ *Décision 2011/361/PESC du 20 décembre 2010 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Serbie établissant un cadre pour la participation de la République de Serbie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 163, Bruxelles, 23 juin 2011.

¹⁶⁰⁰ *Décision 2012/315/PESC du 19 décembre 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande établissant un cadre pour la participation de la Nouvelle-Zélande*

négociation¹⁶⁰², ce qui confirme que la forte participation à la conduite de la MPUE en 2003 ne constitue pas un attrait temporaire de la part des Etats tiers. Le nombre important d'Etats issus du monde entier ayant décidé de pérenniser leur coopération avec l'UE dans le domaine de la PSDC, témoigne d'une part de l'intérêt de telles coopérations et, d'autre part, de la reconnaissance de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire légitime. A ce titre, les accords-cadres conclus avec des Etats tels que le Canada, les Etats-Unis, l'Ukraine ou la Nouvelle Zélande renforcent la légitimité tant recherchée par l'UE dans le domaine sécuritaire.

La conclusion de ces accords se fait conformément à l'esprit dicté par le traité de Lisbonne, lequel appelle à construire des partenariats avec des Etats tiers en vue de favoriser des solutions multilatérales aux problèmes communs¹⁶⁰³. Cette préoccupation est conforme à la volonté de l'UE de participer plus activement à la gestion des crises, au moyen notamment d'outils civils et plus particulièrement dans une situation post-confliktuelle, tout en reconnaissant le multilatéralisme comme fondement de ses interventions.

Ces accords se fondent juridiquement sur l'article 37 du traité de Lisbonne¹⁶⁰⁴ et établissent un cadre juridique commun régissant les modalités générales de la participation de tout Etat tiers à une mission civile de la PSDC. Les négociations sont placées sous la responsabilité du HR/VP et sont conduites par le SEAE sur mandat du Conseil. Les règles et modalités contenues dans ces accords sont uniformisées et répondent à une structure standardisée : la première partie définit les principes généraux relatifs à la participation de l'Etat à une mission, le cadre de la mission, ainsi que le statut du personnel. La deuxième partie traite, entre autres, des règles applicables aux missions civiles, ainsi que de

aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O. n° L 160, Bruxelles, 21 juin 2012.

¹⁶⁰¹ *Décision 2012/344/PESC du 23 mars 2012 relative à la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République d'Albanie établissant un cadre pour la participation de la République d'Albanie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne*, Conseil de l'UE, J.O. n° L 169, Bruxelles, 29 juin 2012.

¹⁶⁰² Des accords sont en cours de négociation avec l'Australie et la Bosnie-et-Herzégovine. Le Brésil et la Suisse sont également envisagés comme futurs partenaires. Le Japon est également intéressé par la signature d'un tel accord, mais les dissensions internes, ainsi que la nécessité de dépasser l'approche antimilitaire inscrite dans la Constitution nipponne sont autant de freins qui limitent la poursuite du dialogue.

¹⁶⁰³ L'article 21 alinéa 1, §2 du traité de Lisbonne dispose en ces termes que « *l'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies* ».

¹⁶⁰⁴ L'article 37 du traité de Lisbonne dispose que « *l'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales dans les domaines relevant du présent chapitre* ». Il s'agit de l'ex-article 24 TUE dans sa version consolidée du traité de Nice.

l'organisation de la mission, de la chaîne de commandement, du traitement et des modalités d'échange des informations¹⁶⁰⁵, du budget opérationnel et des aspects financiers généraux, du règlement des différends par voie diplomatique et des conditions de résiliation de l'accord. La troisième partie concerne les règles applicables aux opérations militaires, lesquelles répondent au même format qu'une mission civile.

La structure de ces accords couvre l'ensemble des thématiques concernées lors d'un déploiement de personnel civil dans le cadre d'une mission autonome de l'UE et vise à garantir une efficacité maximale de l'intervention. Cette rationalisation permet en effet de faciliter le détachement d'experts nationaux en accélérant le déploiement opérationnel, ce qui constitue un élément décisif de la réussite d'une mission intervenant généralement dans une situation d'urgence.

Toutefois, bien que ces accords affirment le respect de l'autonomie décisionnelle de chacune des parties, un certain déséquilibre en faveur de l'UE est à relever. En effet, malgré l'existence d'accords permanents, l'UE dispose seule du pouvoir discrétionnaire d'inviter un Etat tiers à participer à une mission. Ce n'est que suite à cette invitation formelle que l'Etat tiers en question peut, s'il le souhaite, émettre une offre de contribution. Cela confirme la non-systématicité de l'activation de ces accords lors du lancement d'une mission civile par l'UE. En effet, l'UE étant à l'initiative d'une telle mission, elle doit pouvoir garder la maîtrise de sa conduite depuis sa phase opérationnelle jusqu'à son étape de sortie. De même, chaque Etat tiers dispose de priorités stratégiques potentiellement différentes de celles de l'UE et doit pouvoir garder la maîtrise de sa capacité à intervenir dans un cadre extranational duquel il ne fait partie que dans un format restreint.

Pourtant, bien que le personnel déployé demeure sous l'autorité de son pays d'appartenance, l'UE dispose seule du commandement de la mission, requérant dès lors que le personnel agisse conformément aux ordres du Chef de mission. L'UE garde en effet la direction politique et le contrôle stratégique de ses missions, éléments essentiels de son autonomie d'action. En cela, l'UE retire une forte légitimité de la participation sous son commandement, du personnel civil détaché par des Etats tiers. La confiance qui lui est ainsi témoignée par ses partenaires renforce sa légitimité à agir sur la scène internationale dans le domaine sécuritaire et confirme la pertinence et la validité de la dimension civile de sa PSDC.

¹⁶⁰⁵ Cet élément est essentiel car l'échange d'information dépend du niveau de classification.

2. La rationalité stratégique des accords-cadres de participation aux missions civiles de la PSDC

L'existence de tels accords de participation constitue aussi bien une opportunité qu'un défi pour l'UE et les Etats tiers concernés. En effet, si ces accords sont nécessaires afin de renforcer la PSDC, ainsi que la pertinence de l'action de l'UE dans le domaine sécuritaire, ils représentent également, du point de vue des Etats tiers, un « pari » sur l'action extérieure de l'UE. Il convient dès lors d'en analyser la rationalité stratégique afin de déterminer le rôle de ces Etats dans le cadre de la politique européenne liée à la RPC.

Une opportunité unique pour les Etats tiers à l'UE ?

Les raisons qui motivent un Etat tiers et l'UE à conclure de tels accords sont multiples. Tout d'abord, les échanges croissants, ainsi que les interdépendances auxquelles les Etats sont soumis dans un monde de plus en plus globalisé, conduisent inévitablement à une multiplication des interactions. L'émergence de menaces transfrontières appelle dès lors nécessairement à créer de nouveaux partenariats afin de traiter les problèmes grâce à une approche globale des problèmes. Ensuite, leur participation relève également de considérations politiques, ainsi que d'une question de priorisation de leurs intérêts stratégiques. A titre d'exemple, la majorité des Etats tiers contributeurs à la MPUE en 2003 se situent dans la proximité géographique de la Bosnie. Enfin, la conclusion de tels accords fait également partie d'une démarche visant à acquérir une certaine légitimité sur la scène internationale.

Du point de vue des Etats candidats à l'adhésion à l'UE, cette possibilité qui leur est offerte est perçue comme un moyen d'affirmer leur accord avec l'action extérieure de l'UE et, partant, d'intégrer la PSDC en tant qu'« acquis » en vue de leur adhésion future. En souscrivant aux objectifs liés au respect des droits de l'homme, ils confirment leur attachement aux valeurs et principes promus par l'UE dans le cadre de son approche globale et considèrent leur contribution comme un moyen de promouvoir leur adhésion à l'UE.

Par ailleurs, une telle participation leur permet d'acquérir une expérience sur le terrain en prenant part à des activités de gestion de crises qu'ils seraient dans l'incapacité de conduire seuls. En effet, une grande majorité de ces Etats ne disposent pas des capacités nécessaires pour intervenir de façon autonome. Ils saisissent ainsi l'opportunité qui leur est offerte de médiatiser leur présence sur la scène internationale à faible coût, d'autant qu'ils ne sont généralement en mesure de déployer qu'une faible composante civile, souvent négligeable au regard de l'envergure du mandat des missions européennes. Dès lors, leur contribution relève plus d'une volonté de légitimation politique de leur existence suite à leur affranchissement du joug soviétique. En effet la majorité de ces Etats sont encore imprégnés par les conséquences des conflits qui ont marqué la région dans les années 1990 et souhaitent se distancier de ces événements tragiques.

La contribution de certains Etats tiers peut également être motivée par des considérations d'ordre stratégique, qu'ils soient candidats à l'adhésion ou non. En effet, ces Etats perçoivent tout l'intérêt de créer un environnement sécuritaire stable à proximité de leurs frontières afin d'éviter une propagation des menaces, facteurs d'instabilité économique, politique et sociale. De même, du point de vue de leur souveraineté nationale, leur participation à ces missions permet de « valider » l'intervention européenne et de lui conférer une certaine légitimité dès lors que celle-ci a lieu à proximité de leurs frontières. A titre d'exemple, il convient de mentionner la participation de cinq pays d'Asie du Sud Est à la Mission de Surveillance de l'UE à Aceh¹⁶⁰⁶ de 2007. En effet, bien que de faible envergure – mandat d'un an non renouvelé – cette mission suscite l'intérêt des Etats voisins pour des raisons évidentes liées à leurs intérêts stratégiques dans la région. Elle s'inscrit dès lors dans le prolongement du partenariat établi entre l'UE et l'ANASE dans le domaine sécuritaire (voir *supra*).

Du point de vue de la stratégie politique, certains Etats tels les Etats-Unis¹⁶⁰⁷, la Turquie¹⁶⁰⁸ ou encore la Russie¹⁶⁰⁹, considérés comme des grandes puissances, espèrent

¹⁶⁰⁶ Brunei, Singapour, Malaisie, Thaïlande, Philippines. Des accords sont négociés avec chacun de ces cinq Etats séparément et sont inclus dans la *Décision 2005/495/PESC du 11 octobre 2005*, J.O. n° L 183, *op. cit.*. La Suisse est également un contributeur de cette mission.

¹⁶⁰⁷ Les Etats-Unis fournissent du personnel civil à trois missions conduites par l'UE : EULEX Kosovo, EUSEC RD Congo, EUPOL RD Congo.

¹⁶⁰⁸ La Turquie participe à quatre missions civiles de l'UE : MPUE, EULEX Kosovo, EUPOL Proxima, EUPOL Kinshasa.

pouvoir influencer par leur présence la conduite d'une mission. L'UE intervenant désormais de plus en plus en dehors de sa proximité géographique (Afrique et depuis peu en Asie, voir *infra*), sa PSDC devient un vecteur important de ses valeurs et principes et serait susceptible d'être instrumentalisée par certains Etats soucieux d'étendre leur influence par tous les moyens.

A l'inverse, l'intérêt porté par ces grandes puissances à la dimension civile de la PSDC pourrait également être interprété comme une reconnaissance du rôle essentiel de l'UE sur la scène internationale. En effet, le développement de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire légitime, notamment grâce à la pertinence de son action civile de RPC, est désormais indéniable. A ce titre, les multiples coopérations établies avec d'autres acteurs phares dans le domaine sécuritaire (voir *supra*), confirment que la valeur ajoutée de l'UE dans le cadre de ses interventions de RPC est reconnue comme essentielle au maintien de la paix et de la sécurité internationale. Cela appelle dès lors ces Etats à inclure l'UE dans l'agenda sécuritaire en tant que partenaire de choix, afin notamment de renforcer leur coopération économique.

L'UE et la stratégie des moyens

Du point de vue européen, ces partenariats offrent également plusieurs avantages. D'une part, ils permettent à l'UE de renforcer son déploiement, l'Etat contributeur étant amené à fournir des capacités supplémentaires quantifiables en termes de personnel civil ou de matériel et d'équipement. Un tel renfort n'est pas négligeable, dans la mesure où les capacités civiles de la PSDC sont constituées sur la base du volontariat des Etats membres, impliquant que les missions conduites peuvent manquer de personnel civil. Il convient à cet égard de noter qu'un certain nombre de missions civiles déployées dans l'urgence souffrent d'un manque de personnel ou de retards en matière d'approvisionnement de matériel¹⁶⁰⁹, ce qui impacte nécessairement la conduite optimale de la mission. A titre d'exemple, le

¹⁶⁰⁹ Bien que celle-ci n'ait pas conclu d'accord cadre réglementant le cadre de son intervention au sein de missions civiles de la PSDC, la possibilité de conclure des accords *ad hoc* afin de participer à une mission spécifique de l'UE lui est néanmoins acquise. La Russie participe uniquement à la MPUE.

¹⁶¹⁰ A ce titre, la MPUE connaît des retards d'approvisionnement en matériel et souffre également d'une formation lacunaire des experts civils détachés. EUPOL Afghanistan est également confrontée à la réticence des Etats membres à fournir du personnel.

détachement de 77 policiers américains dans le cadre d'EULEX Kosovo¹⁶¹¹ constitue un renfort important pour la mission, prouvant que de tels partenariats constituent une véritable valeur ajoutée pour l'UE.

D'autre part, la participation d'Etats tiers aux missions civiles suppose également une contribution financière de leur part afin de soutenir le déploiement de leur propre personnel et pour l'entretien du matériel mis à disposition. Cet aspect n'est pas négligeable à l'heure où tous les Etats membres et l'UE doivent faire face à des restrictions budgétaires en particulier dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Il convient toutefois de nuancer l'apport véritable de ces Etats tiers en matière de personnel fourni ou de partage des dépenses, dans la mesure où leur contribution n'est pas forcément aussi significative que peut l'être celle de grandes puissances tels les Etats-Unis. En effet, le degré de contribution de chaque Etat dépend en grande partie de leur développement, ainsi que de leurs capacités. Un « petit pays » contribuera de façon proportionnelle à ses capacités tandis qu'un « grand pays » dispose d'une latitude plus importante au regard des capacités qu'il peut mettre à disposition.

Enfin, certains Etats tiers sont perçus comme apportant une véritable valeur ajoutée aux missions de l'UE, du fait de leur spécialisation et de leur expertise dans des « niches », domaines non investis par l'UE. Tel est le cas par exemple du Canada¹⁶¹² ou de la Norvège¹⁶¹³ qui sont des contributeurs réguliers des missions de la PSDC et qui disposent d'un avantage comparatif notamment grâce à leur approche novatrice liée au concept de sécurité humaine (voir *infra*). La Suisse¹⁶¹⁴ est également considérée comme un partenaire privilégié en matière de GCC du fait de sa forte expérience en matière civile et de sa neutralité historique sur la scène sécuritaire.

Bien que la contribution respective de ces Etats reste difficile à déterminer – non pas en termes de personnel détaché ou de contribution financière, mais au regard de leur

¹⁶¹¹ Giovanni GREVI, « EULEX Kosovo : The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo) », in Giovanni GREVI, Damien HELLY et Daniel KEOHANE, *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, op. cit., p. 360.

¹⁶¹² Le Canada participe ainsi à cinq missions civiles de l'UE : MPUE, EULEX Kosovo, EUPOL COPPS, EUPOL Kinshasa, EUPOL Afghanistan, tandis qu'il ne participe qu'à deux opérations militaires : EUFOR Althéa et Artémis en RDC.

¹⁶¹³ La Norvège participe ainsi à 8 missions civiles (MPUE, EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan, EUPOL COPPS, EUPOL Proxima, MSUE Aceh, EUJUST LEX, EUCAP NESTOR) et seulement à 3 opérations militaires (EUFOR Althéa, EUNAVFOR Atalante, Concordia).

¹⁶¹⁴ La Suisse participe à 5 missions civiles (MPUE, EULEX Kosovo, EUPOL Proxima, EUPOL RD Congo, MSUE Aceh) et à 3 opérations militaires (EUFOR Althéa, EUFOR RD Congo, EUTM Mali).

approche des conflits – leur participation est perçue comme une valeur ajoutée en termes de visibilité pour la mission. En effet, cela contribue à renforcer la neutralité et la crédibilité de l'intervention européenne. La légitimité conférée à ces missions du fait de la reconnaissance de l'UE comme un partenaire de choix en matière sécuritaire revêt ainsi un aspect bien plus fondamental pour la conduite de celles-ci que tout renfort quantifiable en termes capacitaires.

Un vecteur d'expansion de l'action extérieure de l'UE au-delà de sa sphère d'influence historique

Enfin, de nouvelles perspectives pour la PSDC se profilent avec la signature le 23 mai 2014 d'un accord-cadre de partenariat avec la Corée du Sud en vue de sa participation éventuelle à des missions et opérations de gestion des crises de l'UE¹⁶¹⁵. Un tel partenariat s'inscrit dans le prolongement de l'accord politique adopté en 2010, lequel aborde des problématiques générales (droits de l'homme, changement climatique, sécurité énergétique), ainsi que de l'accord de libre-échange adopté en 2011¹⁶¹⁶. Il s'agit pour l'UE de resserrer ses liens avec cet Etat afin de renforcer sa présence dans une région stratégique du monde.

En effet, mis à part la conduite de sa Mission de surveillance à Aceh (MSA), l'UE n'a jusqu'ici pas investi la région du nord-est asiatique en matière sécuritaire. Qui plus est, la MSA n'est déployée que pour une période d'un an (15 septembre 2005-15 décembre 2006) et son mandat est limité à des activités de soutien et de surveillance électorale (voir *supra*). La conduite de cette mission traduit néanmoins la volonté de l'UE de sortir de sa « zone de confort » et d'intervenir dans une région éloignée de ses préoccupations directes afin de contribuer à la paix et à la sécurité internationale.

D'autres facteurs plus politiques permettent également de remettre la rationalité stratégique de cet accord-cadre en perspective. Du fait de sa situation sécuritaire délicate, il est aisé de déterminer les raisons qui incitent la Corée du Sud à poursuivre une politique multilatérale. En élargissant son partenariat avec l'UE aux questions sécuritaires, la Corée du Sud vise à élargir son cercle de partenaires afin notamment de renforcer son sentiment de

¹⁶¹⁵ Mme Catherine Ashton, Haute Représentante, se rend en République de Corée, Communiqué de presse - Doc. n° 140522/02, Bruxelles, 22 mai 2014 ; *Remarks by EU High Representative Catherine Ashton during her visit to the Republic of Korea*, Communiqué de presse - Doc. n° 140523/02, Séoul, 23 mai 2014, p. 2.

¹⁶¹⁶ Un accord-cadre de commerce et de coopération signé en 2001 entre l'UE et la Corée du Sud permet de sceller leurs relations.

sécurité face à la menace nord-coréenne qui poursuit ses ambitions dans le domaine nucléaire¹⁶¹⁷.

Du point de vue de l'UE, il semble pertinent de considérer que l'élargissement de son périmètre d'action participe également de sa volonté d'investir une région qui revêt une importance stratégique grandissante. La présence renforcée des Etats-Unis dans la région depuis le début du second mandat du Président OBAMA, confirme ce constat et explique en partie le désir de l'UE d'y intensifier sa présence. Il ne s'agit pas de contrer la présence américaine, mais de faire preuve de la capacité de l'UE à constituer un partenaire de choix dans une région nouvelle, en dehors de la sphère d'influence historique des Etats européens (Balkans, Afrique).

Enfin, la Colombie et le Chili sont devenus les deux premiers Etats de l'Amérique latine à conclure en 2014 des accords-cadres de partenariats avec l'UE en matière de PSDC. Ce faisant, ils prolongent leurs coopérations respectives avec l'UE au-delà du commerce, de la coopération au développement, ainsi que du dialogue politique, domaines traditionnels dans lesquels l'UE poursuit ses partenariats. Tandis que cela confère à l'UE une légitimité accrue pour la conduite de ses missions, ainsi que la possibilité de disposer de plus de ressources, les apports pour ces deux Etats sont également importants.

S'il ne s'agit pour ces Etats que de renforcer leur visibilité sur la scène internationale, leur participation à des opérations onusiennes de maintien de la paix aurait probablement été un pari plus sûr. Du point de vue de ces Etats, une telle association avec l'UE permet, d'une part, de renforcer leurs liens économiques, financiers et commerciaux avec l'UE et, d'autre part, de se distancier des Etats-Unis, sans pour autant remettre en cause leur coopération. En approfondissant les liens avec l'UE dans le domaine sécuritaire, ces Etats espèrent également retirer un certain renforcement de la coopération économique en contrepartie d'un faible coût de participation.

La conclusion de ces accords de partenariat revêt plus une importance politique et symbolique qu'opérationnelle. En effet, il semble aujourd'hui difficile d'imaginer dans quel cadre de tels partenariats avec la Corée du sud, la Colombie ou le Chili pourraient être concrétisés et constituer une véritable valeur ajoutée pour la conduite des missions

¹⁶¹⁷ A ce titre, l'UE est fermement engagée afin de garantir la stabilité de la Corée en militant notamment contre les ambitions nucléaires nord-coréennes.

européennes de GCC. A ce stade, la conclusion de ces accords constitue plus une volonté politique de l'UE de dépasser son statut d'acteur régional et d'affermir son rôle d'acteur sécuritaire global. A ce titre, la PSDC, en tant qu'élément visible de l'action extérieure européenne, constitue un instrument privilégié de la rationalité stratégique poursuivie par l'UE afin d'acquérir une légitimité accrue sur la scène internationale. En d'autres termes, cela participe de la rationalité stratégique de l'UE visant à imposer la pertinence de son action dans le domaine sécuritaire.

Remarques conclusives

Malgré toutes les imperfections et insuffisances de ses interactions avec les autres acteurs de la scène sécuritaire internationale, l'UE s'impose indéniablement comme une force positive pour la gestion des crises. Grâce à ses activités civiles de la RPC entreprises dans le cadre de la PSDC, l'UE parvient à dépasser son statut d'acteur à vocation économique. Bien que l'essentiel des interactions avec ses partenaires soient initialement d'ordre financier, commercial ou limitées à un simple soutien européen à leurs activités sécuritaires, l'UE arrive à progressivement se départir de cette étiquette et à constituer un acteur sécuritaire crédible, grâce notamment à la dimension civile de sa PSDC.

Bien que ses interactions avec l'ONU, l'OTAN et les Etats-Unis soient rythmées par la difficulté de trouver un terrain d'entente sur la nécessité de rendre leurs actions complémentaires, ces partenariats n'en demeurent pas moins essentiels. En effet, le rôle de l'UE au sein de l'architecture sécuritaire internationale est notamment fonction de ses liens avec ces acteurs majeurs qui, en lui témoignant leur confiance, légitiment son action. Dès lors, les efforts afin de faire correspondre leurs approches respectives de la gestion des crises demeurent constants.

A l'inverse, les interactions de l'UE avec ses partenaires régionaux, ainsi que des Etats tiers, sont construites sur une logique différente. L'UE est progressivement devenue un acteur influent auprès de ceux-ci en élargissant sa coopération au domaine sécuritaire. Dans ce contexte, l'UE se positionne comme une force positive visant à pallier l'insécurité régionale à laquelle ceux-ci sont confrontés. En retour, leur reconnaissance de la dimension civile de la PSDC comme constituant une valeur ajoutée pour la gestion des crises internationales, permet de légitimer l'action extérieure de l'UE.

Toutefois, malgré la place désormais central qu'occupe la dimension civile de la PSDC au sein de l'action extérieure de l'UE, des voies d'améliorations sont nécessaires. La pertinence du rôle de l'UE sur la scène sécuritaire souffre en effet de l'absence d'un cadre stratégique actualisé. Malgré tous les efforts entrepris par l'UE afin d'en faire l'élément le plus visible de son action, la dimension civile de la PSDC demeure sous-optimale.

SECTION II. UN RENOUVEAU STRATEGIQUE NECESSAIRE

Face à un contexte sécuritaire en constante évolution, ainsi qu'à la présence d'autres acteurs sécuritaires, l'UE n'a d'autre choix que d'adapter ses instruments afin de renforcer la pertinence de son action dans le domaine de la gestion des crises. Les mises en œuvre régionales du concept européen d'approche globale des crises, contribuent à ancrer l'UE sur la scène sécuritaire mondiale tout en reconnaissant la nécessité d'adopter une démarche holistique des défis et menaces contemporains pour leur résolution durable.

Toutefois, la relative jeunesse de ce concept, ainsi que les insuffisances de son développement au regard notamment de la place de la PSDC au sein de l'action extérieure de l'UE, ne permettent pas d'optimiser le rôle de l'UE dans ses activités de RPC. A ce titre, l'intégration du concept de sécuritaire humaine comme complément à la démarche adoptée par les activités civiles de la PSDC, ainsi qu'une meilleure prise en compte de la société civile au sein de celles-ci, constituent des pistes pour le renforcement de la pertinence du rôle de l'UE dans le domaine sécuritaire relativement aux autres acteurs.

De même, malgré l'avancée incontestable que représente en soi le concept de l'approche globale, l'absence d'un cadre stratégique dédié à la PSDC, handicape la mise en œuvre de ce concept, ainsi que de ses cadres stratégiques régionaux. Or, l'évolution des menaces et l'élargissement géographique des activités civiles de la PSDC appellent nécessairement l'existence d'un cadre stratégique dédié aux capacités opérationnelles de la GCC. Face à l'absence d'un tel document stratégique, le concept de l'approche globale de l'UE a du mal à s'imposer et à constituer une valeur ajoutée pour la GCC.

§1 : L'approche globale européenne : un concept pertinent pour l'amélioration des activités civiles liées à la RPC ?

Le concept de l'approche globale tel que suggéré par le traité de Lisbonne, traduit la volonté de l'UE de renforcer la coordination entre l'ensemble de ses instruments, organes et structures pour une gestion multidimensionnelle des causes et des conséquences des crises.

L'objectif consiste à mettre en place une démarche rationalisée et complète de sorte à pouvoir puiser aussi bien dans les politiques internes de l'UE que dans celles relatives à son action extérieure afin de faire face à une crise. La constante évolution de l'environnement sécuritaire due à l'émergence de nouvelles menaces, impose en effet d'adopter une démarche coordonnée de la gestion des crises.

Bien que cette nécessité soit reconnue dès les débuts du développement de la PSDC, les interactions entre la Commission et le Conseil procèdent de façon *ad hoc* et ne sont pas systématisées, conduisant à une coordination interinstitutionnelle sous-optimale. Or, la nature de plus en plus transfrontière et transectorielle des menaces appelle inévitablement à adopter une démarche holistique de la gestion des crises et suppose dès lors une coordination interinstitutionnelle renforcée. Dans ce contexte, il convient de déterminer la valeur ajoutée, mais également les limites du concept de l'approche globale des crises par l'UE au regard de l'action extérieure de l'UE.

A. Les limites de l'approche globale

1. Un concept stratégique dynamique mais incomplet

Suite au traité de Lisbonne, l'UE ambitionne de rationaliser sa démarche liée à la GCC en procédant à une reconnaissance de ce concept comme fondamental dans le cadre de son action extérieure. Toutefois, la nature particulière de l'UE, combinant intergouvernementalisme et supranationalisme, rend particulièrement ardue la mise en pratique de ce concept. Preuve en est que cette démarche se concrétise aujourd'hui encore dans une très large mesure de façon *ad hoc*.

Un concept mal circonscrit

L'inclusion au sein du traité de Lisbonne d'un article visant à établir une cohérence « *entre les différents domaines de [l']action extérieure [de l'UE] et entre ceux-ci et*

ses autres politiques »¹⁶¹⁸ semble vouloir créer une nouvelle dynamique interinstitutionnelle en matière de gestion des crises. Cet article ne mentionne cependant pas l'expression d'« approche globale » et ne fait que fournir des indications générales sur la base desquelles le Conseil doit procéder, au cas par cas, à la conceptualisation de la démarche à adopter.

Ce n'est qu'en décembre 2013, soit quatre ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qu'une communication conjointe de la Commission et de la HR/VP¹⁶¹⁹ vient préciser ce concept d'approche globale. L'adoption, en mars 2011 puis en novembre de la même année de deux stratégies régionales (Corne de l'Afrique et Sahel) – soit plus de deux ans avant la publication de cette communication conjointe – confirme les incertitudes qui entourent ce concept. Les premières mises en œuvre régionales de ce concept se réalisent ainsi de façon *ad hoc*, en dehors de toutes lignes directrices.

L'esprit général de ce document conjoint qui se veut être stratégique, met l'accent sur le lien entre sécurité et développement dans la coordination interinstitutionnelle, de sorte à favoriser un impact durable dans la poursuite des objectifs de l'UE. Plus spécifiquement, il vise à intensifier la coordination entre les différents acteurs civils et militaires de la gestion des crises. L'objectif consiste à favoriser une meilleure efficacité et durabilité de l'action de l'UE, grâce à une meilleure synergie des activités liées à la sécurité, au développement et à la bonne gouvernance.

A ce titre, le document définit la démarche de l'approche globale comme la capacité de l'UE à être plus forte, plus cohérente, plus efficace et plus visible dans son action extérieure grâce à une vision commune des enjeux sécuritaires et à l'action combinée de ses institutions et des Etats membres¹⁶²⁰. Tel que présenté, ce document ambitionne ainsi de créer une dynamique nouvelle en organisant l'action extérieure de l'UE autour d'une démarche stratégique d'ensemble au sein de laquelle la PSDC acquerrait un rôle pivot.

¹⁶¹⁸ Article 21 alinéa 3 paragraphe 2 TUE « [...] *L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet.* ».

¹⁶¹⁹ *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*, JOIN(2013) 30 final, *op. cit.*.

¹⁶²⁰ *Ibid.*, p. 3.

Un document stratégique en demi-teinte

A y regarder cependant de plus près, cette communication conjointe n'apporte sur ce point rien de fondamentalement nouveau à l'action extérieure de l'UE telle que conduite jusque là. En effet, malgré la présentation d'une démarche en huit points¹⁶²¹, suivie de quelques initiatives à entreprendre afin de mettre en œuvre cette action stratégique, ce document manque d'ambition et ne parvient pas, pour le moment, à insuffler une dynamique nouvelle à l'action extérieure de l'UE.

Les deux premiers points de cette communication conjointe insistent tout d'abord sur la nécessité de développer une analyse partagée de la situation, ainsi qu'une vision stratégique commune de l'action à entreprendre dans le cadre d'une crise spécifique. A ce titre, le Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) géré par la Commission européenne (DG ECHO)¹⁶²² ainsi que le « *EU Situation Room* » dédié à la PSDC¹⁶²³ sont identifiés comme les instances clés de la phase d'analyse d'une situation de crise ou d'urgence¹⁶²⁴. En organisant leurs actions respectives, ces instances visent à développer une analyse interservices commune des risques de conflits dans une zone définie afin de planifier une démarche coordonnée de l'ensemble des acteurs européens concernés dans le contexte d'une crise spécifique.

Toutefois, bien que ces deux points insistent sur la nécessité d'adopter une approche régionale des conflits, citant à ce titre les deux cadres stratégiques régionaux relatifs

¹⁶²¹ Les huit points de la démarche sont les suivants : développer une analyse commune de la situation ; définir une vision stratégique commune ; mettre l'accent sur l'action préventive ; mettre en œuvre l'ensemble des capacités de l'UE au service de son action extérieure ; s'engager sur le long terme ; lier l'action intérieure et extérieure ; faire un meilleur usage des délégations de l'UE ; travailler en partenariat. *Ibid.*, pp. 5-12.

¹⁶²² Ce centre est géré par la direction générale de la Commission européenne dédiée à l'aide humanitaire et à la protection civile (ECHO). L'ERCC est actif 24h/7j et vise à assurer une réponse rapide en effectuant un travail de collecte et d'analyse d'une situation de crise ou d'urgence. Celui-ci est rendu opérationnel le 15 mai 2013 par la Commission européenne et remplace le centre de suivi et d'information créé en 2001. Voir *Centre de réaction d'urgence: pour une réaction plus rapide et plus efficiente de l'Europe en cas de catastrophe*, Commission européenne, Doc. n° IP/13/422, communiqué de presse, Bruxelles, 15 mai 2013. Pour de plus amples informations, voir également *Q/A : The European Emergency Response Centre Opens*, Commission européenne, Doc. n° 13/427, MEMO, Bruxelles, 15 mai 2013.

¹⁶²³ Ce centre accomplit des activités similaires à celles de l'ERCC. Il est opérationnel 24h/7j et sa responsabilité concerne la récolte et l'analyse d'informations en situation de crise. Voir à ce titre http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/eu-situation-room/index_en.htm, consulté le 20/12/2014.

¹⁶²⁴ *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*, JOIN(2013) 30 final, *op. cit.*, p. 5.

à la Corne de l'Afrique et au Sahel¹⁶²⁵, aucune analyse des enseignements tirés n'est effectuée. De même, le troisième point relatif au renforcement de l'action préventive de l'UE reste relativement sommaire. Celui-ci se limite à énoncer l'importance de traiter les causes profondes d'un conflit afin d'avoir un impact durable sur sa résolution (à ce titre la PSDC est identifiée comme un élément clé pour y parvenir), sans pour autant puiser dans son expérience ni établir d'objectifs concrets pour l'avenir¹⁶²⁶.

Les quatrième et cinquième points développés concernent la mise en œuvre de l'ensemble des capacités de l'UE au service de son action extérieure sur le long terme¹⁶²⁷. Ces deux points constituent le point central de ce document, en ce qu'ils établissent les initiatives nécessaires à mettre en place aussi bien à l'échelon politico-stratégique qu'opérationnel afin de concrétiser l'approche globale de l'UE. A ce titre, l'accent est mis sur l'interconnexion entre les activités visant à assurer la sécurité (missions PSDC et IdS) et le développement – activités de la Commission relatives à la coopération au développement¹⁶²⁸. Est également prévue la mise en place de procédures spécifiques visant à intensifier les échanges entre le SEAE, les services de la Commission et les Etats membres en vue d'un déploiement conjoint sur le terrain¹⁶²⁹. Enfin, le septième point envisage la nécessité de renforcer le rôle des délégations de l'UE, notamment en favorisant en leur sein la co-localisation de l'ensemble des acteurs de l'UE, y compris ceux relevant du SEAE, afin de favoriser une synergie des actions sur le terrain¹⁶³⁰.

Toutefois, l'annonce de la mise en place d'un mémorandum d'entente entre le SEAE et les services de la Commission¹⁶³¹ étonne dans la mesure où avec la création du SEAE, le traité de Lisbonne est censé avoir procédé au rassemblement de l'ensemble des services relatifs à la PSDC et à la Commission (hormis la DG ECHO). De même, ce document fait l'économie de la mise en place d'initiatives en vue de favoriser une meilleure coordination sur le terrain entre les acteurs civils de la gestion des crises – missions PSDC et activités de la Commission – et les opérations militaires de la PSDC. Or, ce point constitue un élément crucial qui aurait largement mérité d'être abordé dans la mesure où c'est précisément

¹⁶²⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹⁶²⁶ *Ibid.*, pp. 6-7.

¹⁶²⁷ *Ibid.*, pp. 7-9.

¹⁶²⁸ *Ibid.*, pp. 8-9.

¹⁶²⁹ *Ibid.*, p. 8.

¹⁶³⁰ *Ibid.*, p. 11.

¹⁶³¹ *Ibid.*, p. 7.

sur le théâtre des interventions qu'une coordination efficace entre les différents acteurs fait défaut¹⁶³².

Le sixième point concerne le renforcement des liens entre l'action intérieure et extérieure de l'UE¹⁶³³. Les initiatives restent cependant sommaires, le document se contentant dans une large mesure à simplement rappeler l'impact des crises extérieures sur les intérêts intérieurs de l'UE, énonçant les perspectives d'adhésion comme un élément fondamental de son action de stabilisation et de reconstruction sur le long terme¹⁶³⁴. De même, le huitième point de ce document reste très succinct sur l'importance de consolider les partenariats avec les autres acteurs sécuritaires (ONU¹⁶³⁵, OTAN¹⁶³⁶, OSCE, UA, ONG)¹⁶³⁷. Or, ceci contraste avec l'importance accordée par la SES à construire un système multilatéral efficace afin de garantir la prospérité et la sécurité de ses citoyens¹⁶³⁸. Bien que la coordination avec ces partenaires, aussi bien à l'échelon institutionnel qu'opérationnel, ne soit pas toujours évidente (voir *supra*), celle-ci demeure un élément fondamental pour la réussite de l'action extérieure de l'UE.

A ce titre, l'affirmation – bien que valide – de l'inaction de certains de ces acteurs, ainsi que la distance établie au regard de son action avec la leur, étonne¹⁶³⁹. En effet, la présence de ces acteurs dans les différentes zones d'intervention de l'UE appelle inévitablement des interactions et conditionne dans une très large mesure l'efficacité des activités de l'UE – éviter les duplications, consentir à un partage des tâches efficient – d'autant que ces acteurs ont également développé un concept similaire à celui de l'approche globale (voir *supra*). Aussi, l'absence de mesures concrètes afin de renforcer les interactions

¹⁶³² La difficile coordination résulte notamment de la différence de nomenclature existant au sein même de l'UE entre les acteurs civils et militaires, ainsi que de la crainte des différentes instances de se voir englober dans une approche qui favoriserait l'une ou l'autre instance. Par exemple, la Commission souhaite préserver son domaine d'action en matière d'aide humanitaire (ECHO) et craint une militarisation de ces enjeux par la PSDC.

¹⁶³³ *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*, JOIN(2013) 30 final, *op. cit.*, pp. 9-10.

¹⁶³⁴ *Ibid.*, p. 10.

¹⁶³⁵ *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises*, Doc. n° 12510/03 (Presse 266), *op. cit.* ; *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*, Presse, *op. cit.* Cette coordination se concrétise dès 2003 avec l'établissement d'un mécanisme consultatif conjoint en matière de gestion des crises (*Steering Committee*). Voir *supra*.

¹⁶³⁶ La coordination avec l'OTAN se limite dans une large mesure à l'établissement des accords dits de « Berlin plus » et ne concerne que la dimension militaire de la gestion des crises.

¹⁶³⁷ *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*, JOIN(2013) 30 final, *op. cit.*, pp. 11-12.

¹⁶³⁸ *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, *op. cit.*, p. 9.

¹⁶³⁹ *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*, JOIN(2013) 30 final, *op. cit.*, p. 11.

avec ces acteurs stratégiques surprend et pose la question de la pertinence de l'approche globale comme principe directeur rénové de l'action extérieure de l'UE.

2. La place de la PSDC au sein de l'approche globale

Tel que présenté, ce document établit le concept de l'approche globale plus comme une philosophie de l'action extérieure de l'UE que comme une nouvelle démarche stratégique rationalisée à suivre pour la gestion des crises. Dans l'ensemble, ce document ne fait que de façon générale référence à une nécessité de coordination et échoue à en définir les modalités d'interaction, ainsi qu'à en systématiser les rapports. Or, la mise en place d'un cadre méthodologique précis est essentielle en vue de concrétiser les principes généraux de ce concept et ainsi pallier le déficit de direction politique d'ensemble dont l'UE souffre notamment au sein de sa PSDC.

Une mise en œuvre lacunaire de l'approche globale

L'adoption de deux stratégies régionales avant même que le document conjoint de la Commission et de la HR/VP ne soit publié, renforce ce sentiment d'incomplétude vis-à-vis du concept tout entier. Ce document tant attendu aurait dû prendre les aspects d'un véritable plan d'action en matière sécuritaire, permettant de conférer à ces stratégies régionales une méthodologie d'action commune. En effet, de la même façon que ces stratégies régionales sont nécessaires afin de fixer des objectifs spécifiques pour une région donnée, un document-cadre permettant de structurer les interactions entre l'ensemble des instruments – nationaux et européens – à la disposition de l'UE, aurait été nécessaire.

L'absence au sein de ce document de mesures concrètes visant à opérationnaliser les avancées institutionnelles opérées par le traité de Lisbonne traduit dans une large mesure la persistance des incompatibilités entre les logiques intergouvernementale et supranationale de l'UE. Or, c'est ce fragile équilibre entre intégration européenne et autonomie étatique au sein de la PSDC qui aurait mérité d'être abordé afin de renforcer le rôle stratégique de la dimension civile de la PSDC dans la poursuite des objectifs de l'UE en matière de RPC.

Ce document n'établit tout d'abord pas les modalités nécessaires de coordination entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des crises. Pourtant, en transférant la responsabilité de guider l'action en matière de PESC des mains de la présidence tournante du Conseil à celles de la HR/VP, le traité de Lisbonne renforce doublement la PSDC. D'une part, en n'étant plus conditionnée par la vision à court terme (semestrielle) d'un Etat membre, la PSDC acquiert une vision stratégique de long terme. D'autre part, en intégrant les responsabilités du Commissaire aux relations extérieures, le poste de HR/VP permet, grâce à une approche désormais intersectorielle de la gestion des crises, de renforcer le rôle stratégique de la PSDC dans l'action extérieure européenne, tout en préservant sa démarche opérationnelle axée sur le court et moyen terme. De même, le SEAE intégrant les services de la Commission et du Conseil axés sur l'action extérieure de l'UE, il aurait dû constituer l'outil idoine sur lequel l'approche globale aurait dû reposer pour sa mise en œuvre.

Certes, l'ensemble du document appelle à renforcer la coordination et l'échange d'informations afin de favoriser une participation de l'ensemble des acteurs, aussi bien dans la phase d'analyse d'une crise que dans les phases de planification et d'opérationnalisation. Toutefois, l'absence de procédures de consultation spécifiques, ainsi que d'un organe désigné pour conduire cette coordination, freinent considérablement l'opérationnalisation de ce concept. Le SEAE, pourtant reconnu par le traité de Lisbonne comme un acteur clé dans ce processus de coordination interservices, n'assume au sein de ce document qu'un rôle de facilitateur pour la transmission des informations et dans le but de rapprocher les acteurs concernés aux échelons étatique et européen¹⁶⁴⁰.

Dès lors, ce document constitue plus une déclaration de bonnes intentions, se limitant à formuler des recommandations d'ordre général. Par ailleurs, si celles-ci s'adressent à l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion des crises, aucune modalité de mise en œuvre de ces actions n'est prévue. Tel que présenté, ce document ne parvient pas à créer une véritable dynamique d'ensemble permettant de dépasser la simple culture de coordination établie par le concept de CMCO¹⁶⁴¹ et traduit toute la difficulté à rendre compatibles les logiques intergouvernementale et supranationale de l'UE.

Outre améliorer les synergies entre les différentes politiques de l'UE, l'objectif d'un tel document cadre aurait dû également permettre de précisément déterminer la place

¹⁶⁴⁰ *Ibid.*, p. 7.

¹⁶⁴¹ *Civil Military Co-ordination (CMCO)*, Doc. n° 14457/03, *op. cit.*.

occupée par la PSDC au sein de l'action extérieure de l'UE. Cela résulte de la nécessité d'éviter que la PSDC, notamment dans sa dimension civile, ne soit perçue comme l'outil « par défaut » de l'action de l'UE. En effet, bien que conférant une visibilité accrue à l'action d'ensemble de l'UE, la PSDC constitue bien plus que le vecteur visible de sa puissance dans le monde. Ainsi, l'approfondissement des interactions entre les différents organes et structures de la PSDC, civils et militaires, aurait dû permettre de mieux intégrer la PSDC dans le cadre de l'action d'ensemble de l'UE axée sur le long terme.

Les incohérences de l'approche globale au regard de la PSDC

Bien que la restructuration opérée par le traité de Lisbonne ne laisse pas de doute quant aux organes au sein du SEAE en charge de mettre en œuvre la planification stratégique d'une intervention, il n'est fait aucune mention des principales structures. Ainsi, la CPCC – pour la dimension civile – et l'EMUE – pour la dimension militaire – lesquels agissent sous la direction stratégique du CoPS et constituent le cœur de l'action du SEAE, sont absentes de l'équation. Or, ce document aurait par exemple pu saisir l'opportunité d'approfondir les interactions entre la CPCC chargée de la planification et de la conduite des missions civiles de la PSDC¹⁶⁴² et son pendant militaire l'EMUE, afin d'assurer un meilleur partage des informations.

De même, un rapprochement de ces deux structures aurait également été bénéfique afin de procéder à une harmonisation des concepts, méthodes de travail et nomenclatures utilisés respectivement dans le domaine civil et militaire. En effet, ces différences sont susceptibles d'engendrer des problèmes de compréhension entre les acteurs pendant la phase de planification stratégique, ainsi que des incompatibilités à l'échelon opérationnel. Ces aspects font particulièrement défaut à l'efficacité de la PSDC et auraient mérité d'être traités, d'autant que l'UE est de plus en plus souvent présente sur un théâtre d'opérations grâce à un déploiement simultané de moyens civils et militaires.

Ensuite, l'absence de la mention du rôle clé joué par la CMPD étonne. En effet, c'est tout particulièrement à celle-ci qu'échoit le rôle d'assurer la participation des acteurs

¹⁶⁴² Chargée de la planification et de la conduite des missions civiles de l'UE, la CPCC constitue depuis sa création en 2007 le quartier opérationnel de ces missions.

civils et militaires à toutes les étapes conduisant à l'opérationnalisation d'une mission de la PSDC – planification politique et stratégique intégrée, exercices, formations. Placée sous l'autorité de la HR/VP et sous la direction stratégique du CoPS, c'est à cette structure qu'il appartient d'établir le concept de gestion de crise, en définissant le cadre de l'intervention de l'UE – civil, militaire, civilo-militaire – en accord avec les objectifs stratégiques poursuivis par l'UE.

En effet, si l'objectif consiste à rationaliser l'action de l'UE en évitant une duplication des efforts, notamment entre la CPCC et la CMPD, ce document aurait par exemple dû prévoir la mise en place de groupes de travail spécifiques et permanents afin de favoriser leurs interactions. Cela aurait été tout particulièrement utile au regard des cadres stratégiques régionaux développés par l'UE, afin d'éviter que ces interactions ne se fassent de manière *ad hoc*. Enfin, cela aurait permis d'assurer un meilleur suivi d'une situation de crise donnée et ainsi d'adapter la stratégie d'action de l'UE à l'évolution de l'environnement sécuritaire.

Un constat similaire peut être établi au regard des ressources financières à la disposition de l'UE dans la conduite de son action extérieure. Bien qu'une coordination accrue ait pour objectif essentiel d'éviter les duplications et d'optimiser l'utilisation des structures existantes, la fragmentation des instruments financiers¹⁶⁴³ constitue un aspect limitant la mise en œuvre de l'approche globale et aurait à ce titre mérité d'être abordé. Si la nature particulière de l'UE et les réticences des Etats membres ne permettent pas encore d'imaginer un budget unique, une meilleure rationalisation et transparence des instruments financiers existants aurait permis une meilleure appropriation de ce concept par l'UE.

Le financement d'une mission civile de la PSDC relève du budget de la PESC, lequel est mis en œuvre par la Commission européenne sous la supervision du Conseil. Dans sa mise en œuvre, ce système souffre d'un certain manque de fluidité. A titre d'exemple, la Commission ne peut créditer les fonds nécessaires au lancement d'une mission qu'une fois que le Conseil adopte la décision autorisant l'intervention. Or, les procédures de passation de marchés publics pour l'achat de matériels nécessaire à la conduite de missions civiles,

¹⁶⁴³ Deux logiques s'affrontent ici. La logique supranationale qui dispose de moyens financiers importants pour sa politique de développement et d'aide humanitaire. La logique intergouvernementale qui demeure sujette à la volonté des Etats membres et qui suppose débats et compromis.

répondent à des règles et procédures précises, lesquelles peuvent se révéler particulièrement chronophages¹⁶⁴⁴.

Nombreuses sont les missions qui font face à des retards dans leur phase de déploiement opérationnel, du fait notamment de l'allongement des délais de livraison des matériels et équipements – matériel informatique et systèmes de communication entre autres. Dans ce contexte, une meilleure coordination entre le Conseil et la Commission en amont de l'adoption de la décision de lancement de la mission, permettrait de considérablement simplifier les procédures et d'accélérer le déploiement. La rapidité étant un élément essentiel afin de garantir l'efficacité d'une intervention, une telle évolution aurait été particulièrement bénéfique pour le renforcement de l'efficacité de la PSDC. Sans pour autant prétendre à faire évoluer ce système vers un financement intégré des missions civiles de l'UE, le document conjoint de la Commission et de la HR/VP aurait pu prévoir une amélioration de cet élément.

De même, l'absence de référence faite aux enseignements tirés des missions conduites depuis presque douze ans, rend la contribution au renforcement de la PSDC au sein de l'approche globale difficile à évaluer. En effet, si des rapports ponctuels établis par les chefs de mission permettent d'évaluer *in situ* les enseignements de chaque mission et de proposer des recommandations pour l'avenir¹⁶⁴⁵, une codification de l'ensemble de ces rapports aurait pu être proposée.

A défaut de créer une cellule de suivi des missions, dont le rôle aurait pu inclure la « compilation » des leçons tirées, il aurait pu légitimement être envisagé de confier ce rôle à l'Institut d'études de sécurité de l'UE (IES-UE), agence autonome de l'UE relevant de la PESC. Ce centre de recherches participe, grâce à la production d'études et de rapports, à la promotion de la culture européenne de sécurité et constitue une plateforme pour les débats relatifs à la PSDC. En tant qu'agence du Conseil, il est régulièrement amené à effectuer des analyses pour la HR/VP, ainsi que pour le Conseil. En cela, il appuie le travail du SEAE en

¹⁶⁴⁴ Voir à ce titre les retards occasionnés lors de la MSUE en Géorgie.

¹⁶⁴⁵ Voir par exemple : *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Autumn 2001 - December 2002*, Doc. n° 11206/03, *op. cit.* ; *Draft Aceh Monitoring Mission (AMM) - Lessons Identified and Recommendations*, note du Secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 6596/07 EXT 1 (déclassification partielle le 15 octobre 2007), Bruxelles, 20 février 2007 ; *Lignes directrices pour le recensement et la mise en oeuvre des enseignements et des meilleures pratiques dans le cadre des missions PESD civiles*, Doc. n° 14702/08, *op. cit.* ; *Lessons and best practices for CSDP from the European Union Police Force Training (EUPFT) 2008-2010*, Doc. n° ARES (2011) 1466618, *op. cit.*.

matière de coordination des activités liées à l'action extérieure de l'UE. A ce titre, la communication conjointe aurait pu suggérer d'élargir son mandat.

Dans la conduite et la mise en œuvre de ses activités de RPC, l'UE favorise le principe de l'appropriation locale des réformes. Ce principe constitue un élément fondamental de la démarche adoptée par les missions civiles de la PSDC. Il s'agit d'un élément essentiel de l'action de l'UE dans la mesure où les activités de RPC liées à la RSS *lato sensu* (Etat de droit, police) et à la démocratisation, doivent nécessairement prendre en compte le contexte local, ainsi que la dynamique d'un conflit donné afin d'adapter leur réponse. Or, le document conjoint de la Commission et de la HR/VP, n'aborde pas ce principe pourtant central des activités européennes liées à la RPC.

Bien que ce principe soit mentionné dans les trois stratégies régionales mises en place depuis 2011, il aurait mérité une plus grande attention. En effet, ce principe revêt une réalité complexe et souvent mal circonscrite. Celui-ci fait référence aux nécessaires interactions entre, d'une part, les acteurs de la GCC et tout particulièrement ceux de la PSDC et, d'autre part, la population et les autorités locales. Plus spécifiquement, dans la conduite de ses activités liées à la RPC, l'UE doit s'assurer que les autorités locales procèdent à la mise en œuvre effective des réformes entreprises, tout en s'assurant que celles-ci prennent en compte les besoins et préoccupations de l'ensemble de la population locale. Ceci suppose tout d'abord d'adapter les réformes au contexte local, mais implique également la nécessité d'inclure d'autres interlocuteurs que les seules élites politiques locales, de sorte à acquérir une connaissance approfondie des dynamiques conflictuelles d'une crise donnée et ainsi éviter une instrumentalisation par une seule des parties au différend.

Finalement, l'écueil fondamental de ce document qui se veut stratégique, se concrétise dans l'incapacité de transformer ce concept en une véritable doctrine. Bien qu'une approche au cas par cas des différents enjeux sécuritaires soit nécessaire afin d'adopter une approche fine et précise des problèmes, une codification de ce concept aurait été particulièrement utile afin de conférer une assise commune aux développements des différents cadres régionaux (Corne de l'Afrique, Sahel, golfe de Guinée) ou sectoriels (sûreté maritime, cybersécurité).

Il semble dès lors difficile de noter les apports véritables de ce concept pour la RPC en ce qu'il ne permet pas, en substance, de dépasser les efforts de coordinations déjà

entrepris jusqu'ici par l'UE. Il se contente pour l'essentiel de réaffirmer son engagement à aborder les enjeux sécuritaires grâce à l'ensemble de ses instruments en insistant sur la nécessité d'inscrire son action sur le long terme. L'ancrage du concept de l'approche globale en tant qu'élément central de l'action extérieure de l'UE risque ainsi de continuer à procéder de façon *ad hoc*.

Bien que l'UE dispose d'un large éventail d'instruments afin de mettre en œuvre ce concept, d'autres conceptions et acteurs pourraient utilement venir enrichir l'approche globale de l'UE et renforcer l'impact des réformes entreprises. A ce titre, l'inclusion du concept de sécurité humaine d'une part, ainsi que l'implication de la société civile d'autre part, permettrait à l'UE d'accorder une plus grande attention aux besoins essentiels de la population locale et ainsi adapter les réformes institutionnelles au contexte spécifique de la situation de crise, de sorte à ce qu'elles soient mieux intériorisées par les autorités locales.

B. Des voies possibles pour un renforcement de la PSDC au sein de l'approche globale

1. La sécurité humaine au service d'une approche plus globale de la RPC

Le lien entre l'approche globale et le concept de sécurité humaine devient évident avec la remise en cause du système sécuritaire traditionnel. Il n'est non seulement plus question de conquête territoriale ou de destruction de l'adversaire, mais également d'intervenir au-delà de la simple cessation des hostilités afin de contribuer à la reconstruction de l'Etat défaillant ainsi que de la société qu'il représente. En procédant à de telles interventions, notamment grâce aux activités civiles de RPC entreprises dans le cadre de sa PSDC, l'UE promeut l'implication des autorités locales dans le processus de réformes, de sorte à prendre en compte les besoins de la population locale.

Le défi d'intégrer le concept de sécurité humaine dans l'équation de la gestion des crises, consiste à permettre une meilleure prise en compte des besoins essentiels de l'individu par les activités civiles de la RPC. Il convient dès lors de déterminer dans quelle mesure l'inclusion de ce concept dans le cadre de l'approche globale de l'UE, permettrait d'améliorer

l'impact des réformes élaborées et ainsi de renforcer la pertinence du rôle de la dimension civile de la PSDC et, partant, celui de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire global.

Aux origines du concept de sécurité humaine

La sécurité humaine est un concept nouveau des relations internationales qui s'impose dans les années 1990 suite à l'émergence de conflits intraétatiques et infraétatiques¹⁶⁴⁶, remettant en cause le paradigme réaliste axé sur la prééminence du militaire. Ces conflits requièrent en effet de dépasser le concept traditionnel de la sécurité nationale suite au constat selon lequel si la sécurité des Etats s'est améliorée à l'issue de la Guerre froide, celle de la population mondiale s'est détériorée¹⁶⁴⁷.

Formalisé pour la première fois par les Nations unies en 1994¹⁶⁴⁸, le concept de sécurité humaine place l'individu au centre des préoccupations. Ce concept se fonde sur l'idée selon laquelle la paix, ainsi que le développement durable de l'Etat et de la société qu'il représente ne sont possibles que lorsque la sécurité de sa population est garantie. En cela, la sécurité d'un Etat n'est plus uniquement liée à l'absence de menaces à son intégrité territoriale et à sa souveraineté, mais est intrinsèquement fonction de celle des individus qui le composent.

La notion de sécurité évolue et doit donc désormais prendre en compte l'insécurité présente et ressentie au quotidien par les individus victimes de ces conflits. Cette insécurité se manifeste dans plusieurs domaines – économique, social, sanitaire¹⁶⁴⁹ – suite notamment à

¹⁶⁴⁶ L'émergence de ce concept apparaît comme un complément à ce titre de la gouvernance globale et de la démocratie globale, notions qui apparaissent également suite à la fin de la Guerre froide.

¹⁶⁴⁷ Lloyd AXWORTHY, « La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation », *Politique étrangère*, 64^{ème} année, n° 2, 1999, p. 333.

¹⁶⁴⁸ Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Rapport Mondial sur le Développement Humain*, Economica, Paris, 1994. Si ce concept est développé dans les années 1990, ses origines remontent déjà à 1821 lors de la guerre d'indépendance de la Grèce, bien qu'il ne soit pas formalisé dans les termes actuels. Sa définition est également l'objet de plusieurs tergiversations dans les années 1980, notamment auprès du courant de pensée constructiviste. BOUTROS-GHALI Boutros fait déjà référence à ce concept dans son *Agenda pour la paix* de 1992, ainsi que dans le *Supplément à l'Agenda pour la paix* en 1995.

¹⁶⁴⁹ *Ibid.*, p. 26. L'individu devient dès lors le référent principal de la sécurité, celle-ci étant un préalable à la paix et au développement durable. Le concept de sécurité humaine revêt ainsi plusieurs composantes : économique (lutte contre la pauvreté, sécurité de l'emploi), alimentaire (accessibilité à tous à une alimentation de base), sanitaire (accès aux soins et la prévention des maladies), environnementale (changements climatiques ayant un impact sur l'écosystème), personnelle (être à l'abri de violences physiques et de la criminalité), communautaire (préservation de l'identité culturelle, ethnique ou religieuse dictant l'appartenance à un groupe), politique et

l'apparition de menaces d'un genre nouveau liées au contexte post-Guerre froide. Le terrorisme, la criminalité organisée, les inégalités économiques et sociales, mais aussi les changements climatiques, les maladies, ainsi que la famine n'en sont que quelques exemples.

Le concept de sécurité humaine implique dès lors que tout Etat souverain a la responsabilité de protéger ses citoyens contre ces menaces en leur garantissant les droits et libertés fondamentaux, préalables nécessaires à la paix et à un développement durables. Cela implique de progressivement intégrer des aspects humains aux réformes entreprises par les acteurs externes de la gestion des crises, confirmant ainsi que la sécurité n'est plus uniquement stato-centrée, mais que l'individu y occupe également une place essentielle. En cela, ce concept reconnaît un lien inextricable entre sécurité et développement, mais également avec la paix et le respect des droits de l'homme et constitue dès lors une formule nouvelle qui permet de mieux rendre compte de l'insécurité et du contexte international post-Guerre froide¹⁶⁵⁰.

Ainsi défini, ce concept s'inscrit dans la droite lignée de la consolidation de la paix post-conflit telle que développée par l'ONU en 1992 dans son Agenda pour la paix¹⁶⁵¹ puis affermi par le Rapport BRAHIMI¹⁶⁵². Bien qu'il n'existe pas de définition commune de ce concept, un certain consensus émerge néanmoins entre les différents acteurs sécuritaires (Etats et organisations internationales) sur la pertinence de son inclusion dans la gestion internationale des crises. Preuve en est que l'ONU, soutenue notamment par le Japon et le Canada, établit en 2001 une Commission sur la sécurité humaine¹⁶⁵³, ainsi qu'un fonds

sociale (respect des droits de l'homme et des droits humains fondamentaux). A ce titre, la sécurité humaine revêt quatre caractéristiques : elle est universelle ; l'ensemble de ses composantes sont interdépendantes ; elle s'axe sur le long terme ; l'individu est au centre des préoccupations.

¹⁶⁵⁰ A ce titre, le Canada s'approprie ce concept et, sans le nommer, l'incorpore en l'adaptant dans le cadre de sa politique étrangère afin d'acquiescer une légitimité sur la scène sécuritaire dans un contexte de plus en plus multilatéral. Il s'agit pour le Canada de faire évoluer sa politique étrangère et son approche de la sécurité afin notamment de ne pas se faire évincer par les Etats-Unis ou l'OTAN sur la scène internationale. Grâce notamment au ministre des affaires étrangères canadien, Lloyd Axworthy (1995-2000), ce concept se répand ainsi outre-Atlantique et de même en Norvège et au Japon. Ensembles, le Canada et la Norvège établissent en mai 1998 lors de la Déclaration de Lysøen un plan d'action international pour la promotion de la sécurité humaine. Suite à cette Déclaration, est établi le Réseau de sécurité humaine (*Human Security Network*), lequel constitue un réseau d'Etats partageant les mêmes valeurs en matière de sécurité humaine. Voir : www.humansecuritynetwork.net.

¹⁶⁵¹ Agenda pour la Paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, A/47/277 - S/24111, *op. cit.*, pp. 17-19.

¹⁶⁵² *Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'ONU*, U.N. Doc. A/55/305 - S/2000/809, *op. cit.*

¹⁶⁵³ Celle-ci termine ses activités en 2003 avec la publication d'un rapport identifiant les activités et les instruments à mettre en place afin de soutenir le concept de sécurité humaine (*La sécurité humaine maintenant*,

d'affectation spéciale pour la sécurité humaine, montrant ainsi la validité et l'actualité de ce concept au regard des crises contemporaines.

Une approche duale de la sécurité humaine

Fervents promoteurs de ce concept, le Japon et le Canada font évoluer la sécurité humaine dans des directions différentes, lesquelles ne sont néanmoins pas incompatibles. Le Japon interprète le concept de sécurité humaine comme la liberté de vivre à l'abri de la peur (*freedom from fear*) ainsi que du besoin (*freedom from want*)¹⁶⁵⁴, tandis que le Canada se focalise principalement sur la première approche.

Pour le Japon, la sécurité humaine¹⁶⁵⁵ vise à libérer les individus de la peur, qui est représentée par l'émergence de facteurs d'insécurité exogènes à la société, tels que les conflits violents, le terrorisme ou la criminalité organisée¹⁶⁵⁶. Toutefois, la nécessité de libérer

Commission sur la sécurité humaine, Rapport de la Commission sur la sécurité humaine, ONU, New York, 2003). En septembre 2004, l'Unité pour la sécurité humaine est créée au sein du Secrétariat des Nations unies dans le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), tel que recommandé par le rapport.

¹⁶⁵⁴ L'expression « *freedom from fear and from want* » se retrouve dans le Rapport établi par le PNUD en 1994, mais trouve ses racines dans la Charte atlantique du 14 août 1941 : « *Sixièmement, une fois définitivement détruite la tyrannie nazie, ils espèrent voir s'établir une paix qui offrira à toutes les nations les moyens de demeurer en sécurité à l'intérieur de leurs propres frontières et qui assurera à tous les êtres humains de tous les pays la possibilité de vivre durant toute leur existence à l'abri de la crainte et du besoin* ». Le Japon adopte ainsi une vision large de la sécurité humaine, concordante avec l'approche de « développement humain » promue par l'ONU.

¹⁶⁵⁵ Le concept de sécurité humaine ainsi défini est également inscrit dans sa Constitution entrée en vigueur le 3 mai 1947. C'est ainsi que le préambule dispose que : « *Nous reconnaissons à tous les peuples du monde le droit de vivre en paix, à l'abri de la peur et du besoin* » (<http://mjp.univ-perp.fr/constit/jp1946.htm>, consulté le 20/11/2014). Par ailleurs, en ces termes, le Japon établit d'ores et déjà un lien direct entre la paix et le concept de sécurité humaine, reconnaissant ainsi que la paix résulte de la sécurité des individus et non plus uniquement de l'Etat.

¹⁶⁵⁶ Les attentats du 11 septembre 2001 et la guerre contre le terrorisme engagée en Iraq sont un exemple de ce type de menaces nouvelles. Afin d'y faire face, le Japon ne procède pas – à l'image des Etats-Unis suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 – à une militarisation de sa politique étrangère, mais développe une approche civile en appuyant les activités de type humanitaire conduites dans un cadre multilatéral, afin d'assurer le respect des droits de l'homme. A ce titre, le Japon soutient et participe activement aux initiatives de l'ONU, dont la création de l'Unité pour la sécurité humaine au sein du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). Ce refus de l'usage de la force et, partant, de la militarisation du concept de la sécurité résulte directement de l'article 9 de la Constitution nipponne laquelle dispose en ces termes : « *Aspirant sincèrement à une paix internationale fondée sur la justice et l'ordre, le peuple japonais renonce à jamais à la guerre en tant que droit souverain de la nation, ainsi qu'à la menace ou à l'usage de la force comme moyen de règlement des conflits internationaux* ». L'Histoire confirme que le Japon axe son développement sur le développement économique et dépend en grande partie de la présence des Etats-Unis dans la région pour sa sécurité nationale.

les individus du besoin constitue un pan plus fondamental de la politique étrangère nipponne¹⁶⁵⁷. En cela, l'assistance au développement économique constitue l'outil privilégié au service de sa politique étrangère afin d'assurer la survie et la dignité humaine et, partant, le respect des droits de l'homme.

Le Canada axe principalement sa politique étrangère sur la nécessité de libérer les individus de la peur. Il identifie à ce titre une pluralité de facteurs d'insécurité liés principalement à l'éruption de conflits violents, mais également aux conséquences de ceux-ci sur l'individu et la société, tels la prolifération des armes, la criminalité organisée, le trafic de drogue et la traite d'êtres humains, le déplacement des réfugiés, la torture. Cette approche de la sécurité humaine met au centre des préoccupations la situation de précarité de l'individu suite à un conflit violent¹⁶⁵⁸. Cela implique dès lors d'intervenir en période post-confliktuelle au moyen d'activités visant à assurer la protection de la population contre ces menaces, ainsi que le respect des droits de l'homme¹⁶⁵⁹.

¹⁶⁵⁷ A ce titre, la crise économique asiatique qui éclate en juillet 1997 constitue un élément déterminant de l'approche empruntée par le Japon. Cette crise touche une majorité des pays de l'Asie du Sud-Est et se caractérise notamment par une déstabilisation suite à un retrait massif des capitaux étrangers de ces pays. En effet, le Japon considère que les principaux facteurs d'insécurité contemporains ne sont pas uniquement liés à une menace exogène de type militaire, mais sont le résultat de phénomènes structurels intrinsèques à une société et à son développement. En d'autres termes, il est également nécessaire de conceptualiser la sécurité de l'individu en dehors de tout cadre conflictuel ou de ses conséquences afin de garantir le développement humain en toutes circonstances. Dès lors, le Japon centre son approche sur la nécessité de lutter contre des menaces telles que la famine, la pauvreté, les inégalités, les maladies, indépendamment de leur origine.

¹⁶⁵⁸ Dans le cadre de la mise en avant de son approche, le Canada est un fervent promoteur de l'interdiction des mines antipersonnel (qui culmine en la signature en 1997 de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction), de la réduction des armes légères, ainsi que du renforcement de la justice criminelle internationale (à ce titre, les échecs successifs de l'ONU à gérer les conflits aux Rwanda ou dans les Balkans conduisent le Canada à soutenir la création d'une Cour pénale internationale, créée le 1^{er} juillet 2002 afin de juger les responsables de crimes de guerre) dans un objectif de développement économique et politique durables des sociétés en conflits.

¹⁶⁵⁹ Toutefois, suite notamment aux attaques terroristes du 11 septembre 2001, le Canada met au centre de son approche l'utilisation de moyens militaires dans la poursuite de l'aide humanitaire. Faisant écho à l'Acte constitutif de l'Union Africaine (UA), lequel établit le droit de l'UA à intervenir dans des circonstances graves de génocide ou de crimes de guerre (*Acte constitutif de l'Union Africaine, op. cit.*, article 4 alinéa h), le Canada estime que lorsqu'un Etat est défaillant, la communauté internationale a la responsabilité d'intervenir afin de suppléer l'Etat et ainsi garantir cette sécurité (notion de Responsabilité de Protéger : le Canada soutient la création d'une Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats en septembre 2000. Celle-ci aboutit à la publication d'un rapport intitulé « la Responsabilité de Protéger » dans lequel elle établit que la souveraineté constitue également un devoir des Etats de protéger ses citoyens de toute violation de leurs droits et libertés). Cette notion est par la suite revêtue en 2005 par l'ONU lors du Sommet mondial de 2005 (14-16 décembre).

Toutefois, malgré leur approche différente du concept de sécurité humaine, celui-ci s'institutionnalise du fait d'une convergence au regard de la finalité de paix, de respect des droits de l'homme et du développement¹⁶⁶⁰. Cette finalité se retrouve dans les opérations onusiennes de consolidation de la paix, ainsi qu'au sein des instruments de l'action extérieure de l'UE et plus spécifiquement dans les activités civiles de la RPC, lesquelles représentent une composante essentielle de l'approche globale de l'UE liant la sécurité au développement.

L'intégration progressive de la sécurité humaine au sein de l'action extérieure de l'UE

L'ensemble des instruments d'assistance extérieure de la Commission européenne, incluant aussi bien l'aide humanitaire que la coopération au développement (voir *supra*), ont en commun la poursuite du développement durable et le respect des droits de l'homme¹⁶⁶¹. A ce titre, la Commission européenne fait pour la première fois référence au concept de sécurité humaine en 2001 dans un rapport d'évaluation concernant les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation, la reconstruction et le développement¹⁶⁶². Bien qu'elle restreigne cette référence aux activités de déminage, elle établit explicitement un lien entre la sécurité humaine et ses instruments d'assistance humanitaire et de développement, soulignant ainsi l'impact socio-économique de cette menace (mines) sur les efforts entrepris afin de réduire la pauvreté¹⁶⁶³.

¹⁶⁶⁰ Malgré une instrumentalisation de ce concept par le Canada suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 afin de justifier, au nom de l'intérêt suprême de protection de l'individu, une politique interventionniste voire intrusive dans des situations conflictuelles, la finalité commune de leur approche demeure. Ce concept évolue au sein de la politique étrangère canadienne d'un concept altruiste visant à protéger les populations vers un élément stratégique de sa propre sécurité. A ce titre, le Canada n'hésite pas à prôner l'utilisation de moyens militaires dans une situation conflictuelle pour la poursuite de cet objectif, même sans autorisation expresse du Conseil de sécurité de l'ONU d'intervenir. Il n'en demeure cependant pas moins d'actualité dans le cadre multilatéral de ses interventions. Le cadre restreint de ce travail de recherche ne permet pas d'analyser ce « virage » de la politique étrangère canadienne et ne vise pas à analyser les raisons de celui-ci. Aussi, le concept de sécurité humaine n'est étudié qu'au regard de la finalité du concept lui-même et de sa contribution potentielle aux missions civiles de la PSDC et non du point de vue de la politique étrangère canadienne qui militarise progressivement ce concept.

¹⁶⁶¹ A ce titre, la Commission intervient par exemple en fournissant une assistance humanitaire d'urgence (alimentation, soins médicaux d'urgence, refuge).

¹⁶⁶² *Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement - Évaluation*, COM (2001) 153 final, *op. cit.*

¹⁶⁶³ *Ibid.*, p. 20.

En 2003, dans une communication sur la gouvernance et le développement, elle élargit cette référence aux activités de réforme des systèmes de sécurité, lesquelles constituent un préalable à la bonne gouvernance et, partant, à la capacité de vivre en liberté et en paix¹⁶⁶⁴. Dans un rapport de 2005, elle élargit encore une fois ce concept à l'ensemble des mesures entreprises dans le cadre de sa politique de développement¹⁶⁶⁵. Elle souligne à ce titre la pertinence de cette « *approche novatrice centrée sur les individus* » dans la concrétisation de droits formels tels que le bien-être des personnes et la satisfaction de leurs besoins essentiels, lesquels constituent des facteurs essentiels de développement au même titre que la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme¹⁶⁶⁶. En cela, la Commission reconnaît qu'une meilleure prise en compte des besoins essentiels de la population renforcerait la pertinence de ses activités liées à l'aide au développement et favoriserait une meilleure intériorisation de ces réformes par les autorités locales accueillant ces réformes.

Moins d'un an plus tard, la Commission adopte enfin une définition globale et non plus sectorielle du concept de sécurité humaine¹⁶⁶⁷ – proche de l'approche « large » établie par le rapport du PNUD de 1994¹⁶⁶⁸ – citant par ailleurs en référence le rapport final de la Commission sur la sécurité humaine de 2003¹⁶⁶⁹. Ce faisant, la Commission reconnaît toute l'importance d'intégrer le concept de sécurité humaine dans la conduite de ses activités afin de renforcer l'appropriation par les autorités locales des réformes entreprises en vue d'assurer

¹⁶⁶⁴ *Gouvernance et développement*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, COM (2003) 615 final, Bruxelles, 20 octobre 2003, point 23, p. 8.

¹⁶⁶⁵ Il s'agit à ce titre des efforts entrepris afin de promouvoir la paix, la bonne gouvernance, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme.

¹⁶⁶⁶ *Rapport annuel 2005 sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2004*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2005) 292 final, Bruxelles, 15 juillet 2005, pp. 3-4.

¹⁶⁶⁷ *Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité*, COM (2006) 253 final, *op. cit.*, point 3.1, p. 5 : « Pour la CE, la sécurité ne se limite pas au territoire d'un État ou d'un régime particulier; elle englobe la sécurité extérieure et intérieure d'un État et de sa population. Elle porte donc principalement sur la sécurité humaine (affranchissement de l'état de besoin, absence de peur et liberté d'agir pour son propre compte) et même d'aller encore plus loin en plaçant la sécurité des citoyens au cœur des attentes. Les citoyens devraient pouvoir attendre de l'État qu'il soit en mesure de maintenir la paix et de garantir la sécurité des intérêts stratégiques du pays ainsi que la protection de leur vie, de leur droit à la propriété et de leurs droits politiques, économiques et sociaux. L'État doit pouvoir protéger ses citoyens de la menace que constitue l'insécurité, notamment les conflits violents et le terrorisme, tout en veillant à ce que les institutions et les droits ne soient pas ébranlés par de telles menaces. Le présent document de réflexion porte principalement sur les aspects qui visent à contribuer à la paix, à la protection de la vie et de l'intégrité physique, et à garantir le respect de la loi ainsi que la surveillance des organes exécutifs par le système judiciaire et les institutions démocratiques ».

¹⁶⁶⁸ A ce titre, la Commission européenne souscrit aussi bien à la liberté de vivre à l'abri de la peur (*freedom from fear*) qu'à la liberté de vivre à l'abri du besoin (*freedom from want*) : « [...] affranchissement de l'état de besoin, absence de peur et liberté d'agir pour son propre compte [...] », *ibid.*, point 3.1, p. 5.

¹⁶⁶⁹ *La sécurité humaine maintenant*, Rapport de la Commission sur la sécurité humaine, *op. cit.*.

le développement durable de la région affectée par un conflit¹⁶⁷⁰. Ce concept se présente ainsi comme une force positive en faveur de la validité de l'action extérieure de l'UE et de sa pertinence en tant qu'acteur majeur de la sécurité.

Cette notion tarde toutefois à s'affirmer dans le domaine de la PSDC. En effet, bien que la SES de 2003 annonce la nécessité d'adopter une démarche holistique de l'action extérieure au moyen de l'ensemble des instruments à sa disposition¹⁶⁷¹, aucune référence explicite au concept de sécurité humaine n'est établie. Ce n'est qu'en 2008, dans le cadre du rapport sur la mise en œuvre de la SES que ce concept est cité. Celui-ci est condensé dans une équation liant la sécurité humaine à la bonne gouvernance, au respect des droits de l'homme et à l'aide au développement¹⁶⁷². Couplée au renforcement du lien entre sécurité et développement, lequel accorde aux droits de l'homme une place fondamentale¹⁶⁷³, cette référence à la sécurité humaine trouverait ainsi parfaitement à s'intégrer dans le prolongement direct de la notion d'approche globale. A ce titre, les interventions relevant de la PSDC sont spécifiquement citées comme un élément important de cette équation à variables multiples, laquelle consiste à adopter « *une approche soucieuse des personnes, conformément à la notion de sécurité humaine* »¹⁶⁷⁴, conditionnant ainsi le développement durable au respect des droits de l'homme.

Tel que présenté, ce concept trouverait sa place dans la démarche déjà empruntée par la PSDC civile, dont la préoccupation principale consiste à renforcer l'impact des réformes entreprises, en incluant les acteurs locaux dans leur mise en œuvre. En effet, en accordant une plus grande attention aux besoins essentiels de la population dans l'élaboration

¹⁶⁷⁰ Il convient toutefois de préciser que bien que le concept de sécurité humaine tarde à être formellement intégré dans les politiques européennes d'aide humanitaire et de coopération au développement, celui-ci fait implicitement partie de ces actions du fait de la place centrale qu'y occupe la sauvegarde des droits formels de la personne humaine.

¹⁶⁷¹ L'association des instruments politiques, militaires, financiers, commerciaux sont identifiés comme essentiels afin de faire face aux menaces identifiées par la SES : conflits régionaux, criminalité organisée, terrorisme, prolifération d'armes de destruction massive, déliquescence des Etats.

¹⁶⁷² *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, Doc. n° S407/08, op. cit., p. 2 : « Faisant appel à un éventail d'instruments à nul autre pareil, l'UE contribue d'ores et déjà à un monde plus sûr. Elle s'est efforcée de renforcer la sécurité humaine en réduisant la pauvreté et les inégalités, en promouvant la bonne gouvernance et les droits de l'homme, en apportant une aide au développement et en s'attaquant aux causes profondes des conflits et de l'insécurité ».

¹⁶⁷³ *Ibid.*, p. 8 : « Comme indiqué dans la stratégie européenne de sécurité et dans le consensus européen pour le développement de 2005, il ne peut y avoir de développement durable sans paix et sans sécurité de même qu'il n'y aura pas de paix durable sans développement et sans éradication de la pauvreté. Les menaces pour la santé publique, en particulier les pandémies, constituent un frein supplémentaire au développement. Les droits de l'homme sont un élément fondamental de cette équation ».

¹⁶⁷⁴ *Ibid.*, p. 10.

des réformes envisagées, l'UE favoriserait indéniablement une meilleure acceptation de celles-ci par les autorités locales et optimiserait ainsi les chances de réussite de la politique de RPC dans son ensemble. Toutefois, la pertinence de mieux intégrer ce concept dans le cadre de la PSDC dépend dans une large mesure de l'adhésion des autorités locales au principe selon lequel la sauvegarde des droits des individus est la condition *sine qua non* d'une paix et d'un développement économique, politique et social durables¹⁶⁷⁵.

Le cas particulier de la PSDC et de ses activités civiles de RPC

Ce concept fait dans une certaine mesure déjà partie intégrante des activités entreprises par les opérations militaires de la PSDC, notamment les actions de sécurisation¹⁶⁷⁶. Son intégration dans le cadre des missions civiles de RPC est moins évidente, non pas au regard de sa finalité, mais du point de vue de son opérationnalisation.

Dans leur ensemble, les activités promues par le concept de sécurité humaine¹⁶⁷⁷ recouvrent dans une large mesure celles identifiées par l'UE au sein des différentes dimensions de ses interventions de RPC (voir *supra*). Toutefois, bien que les missions civiles de RPC accordent une place prépondérante au respect des droits de l'homme, ses activités sur le terrain ne le reflètent que de façon incidente. Celles-ci consistent principalement à former des policiers, à réformer le système judiciaire, renforcer l'administration centrale et à réhabiliter les structures étatiques¹⁶⁷⁸. Or, ces activités visent principalement à agir sur les infrastructures susceptibles de permettre une reprise des activités étatiques classiques et n'ont dès lors qu'un impact indirect sur la sécurité alimentaire, sanitaire ou économique des individus.

A la différence du concept européen de la RPC lequel vise principalement à réformer la structure institutionnelle de l'Etat défaillant, celui de la sécurité humaine met

¹⁶⁷⁵ La mise en œuvre du concept de sécurité humaine à travers les projets, activités et instruments de la Commission européenne n'est pas ici présentée. Bien que celle-ci recoure, sans nommer le concept, à des activités visant la protection des individus, leur étude dépasse le cadre de ce travail de recherche. Aussi, il convient de s'axer sur le degré d'intégration et d'opérationnalisation de ce concept dans le cadre des missions civiles de RPC afin de déterminer sa valeur ajoutée dans ce contexte.

¹⁶⁷⁶ Protection de la population civile pendant un conflit.

¹⁶⁷⁷ Activités de DDR et de RSS, renforcement de l'Etat de droit, gouvernance, surveillances électorales, soutien à l'administration, formation des policiers entre autres.

¹⁶⁷⁸ L'ensemble de ces activités fait référence aux domaines prioritaires identifiés à Feira puis développés notamment dans le cadre de l'OGC 2008 puis l'OGC 2010.

l'accent sur l'impact de ces réformes concernant la sécurité des individus, ainsi que sur leur propre perception de celle-ci. En d'autres termes, bien que poursuivant la même finalité, le concept européen de RPC considère la réhabilitation du système étatique comme une condition de la sécurité des individus, tandis que la sécurité humaine inverse cette formule.

L'UE pourrait ainsi utilement bénéficier dans le cadre de ses interventions civiles d'une approche moins stato-centrée. Il s'agit en effet de faire correspondre les activités entreprises en matière de RSS *lato sensu* – Etat de droit, gouvernance, DDR – aux attentes et besoins sécuritaires de la population locale, première concernée par ces réformes. A titre d'exemple, l'UE devrait insister dans ses activités sur une meilleure inclusion et présence des minorités à l'échelon politique, sur le renforcement du volet réhabilitation du concept de DDR ou encore sur l'amélioration de la gouvernance du système de santé.

Bien que l'UE entreprenne déjà de telles activités dans un certain nombre de missions (EULEX Kosovo, MSA à Aceh), celles-ci apparaissent sous-développées par rapport aux activités de formation de la police et de réhabilitation des structures étatiques. A titre d'exemple, si la mise en place d'une chaîne de paiement des soldes des militaires dans le cadre d'EUSEC RD Congo (voir *supra*) prend effectivement en compte les préoccupations sécuritaires des individus, ces mesures ne représentent qu'une fraction des activités et demeurent secondaires par rapport aux activités de réhabilitation étatique.

Ce faisant, l'insuffisante prise en compte par l'UE des besoins essentiels des individus, malgré sa volonté de favoriser une prise en main locale des réformes, limite inévitablement l'impact des activités de ses missions civiles de RPC. Dès lors, l'UE pourrait utilement bénéficier dans le cadre de son approche globale d'une démarche plus centrée sur des activités spécifiquement liées à la sécurité, à la sauvegarde des individus et de leurs droits fondamentaux (*i.e.* protection des minorités, la phase de réhabilitation de la notion de DDR)¹⁶⁷⁹.

Un tel élargissement de ses activités civiles de RPC permettrait de considérablement renforcer l'assimilation par les autorités locales des réformes élaborées à l'échelon européen. En outre, cela viendrait compléter le large éventail des activités d'aide humanitaire et de la coopération au développement de la Commission européenne et

¹⁶⁷⁹ En effet, la lutte contre l'Etat défaillant ne constitue qu'un des paramètres de la résolution du conflit, l'autre étant la protection des droits formels des individus ou groupes d'individus marginalisés ou victimes d'un conflit.

renforcerait ainsi sa légitimité sur le terrain, ainsi que sa visibilité et son rôle sur la scène sécuritaire.

A ce titre, la participation du Canada, fervent promoteur du concept, aux missions civiles de la PSDC constitue un avantage comparatif pour l'UE en ce qu'il place la sécurité des individus au centre de son approche. Cet Etat participe déjà à sept missions et opérations de la PSDC, dont cinq missions civiles¹⁶⁸⁰. La Norvège, également en faveur du concept de sécurité humaine¹⁶⁸¹ participe à huit missions civiles de la PSDC¹⁶⁸². Bien qu'il soit difficile d'évaluer la contribution du Canada et de la Norvège dans le cadre de chacune de ces missions, il est néanmoins possible de déterminer que le concept de sécurité humaine constituerait une valeur ajoutée indéniable pour les missions de la PSDC. Une participation du Japon aux missions civiles de la RPC pourrait dès lors légitimement être considérée.

Cette approche humaine de la sécurité est tout particulièrement importante dans le cadre des conflits contemporains dont les causes sont principalement liées à des tensions ethniques, religieuses, culturelles, mais également aux inégalités économiques, requérant des mesures de reconstruction sociétale en première instance. Dans un tel contexte, les activités de réhabilitation de l'Etat défaillant doivent également prendre en compte les différentes composantes de la société civile afin d'être axées sur les besoins et les attentes des individus dans le cadre de ce processus.

Loin d'être incompatibles, les activités de RPC et celles liées à la sécurité humaine sont éminemment complémentaires dans leur souci de favoriser une appropriation locale des réformes entreprises. A la différence près, que le concept européen de la RPC met l'accent principalement sur le rôle des acteurs politiques locaux dans le processus de transformation sociétale, tandis que la sécurité humaine se fonde notamment sur l'implication de la société civile en dehors de tout cadre institutionnel (étatique) ou administratif, ainsi que sur la responsabilité des acteurs (locaux et internationaux) auprès de la population locale.

A ce titre, un certain nombre de rapports établis par des organisations indépendantes insistent sur la nécessité de prendre en compte la perception de la population

¹⁶⁸⁰ Le Canada participe aux missions civiles suivantes EULEX Kosovo, MPUE, EUPOL COPPS, EUPOL Kinshasa et EUPOL Afghanistan, tandis qu'il participe à EUFOR Althea et à l'opération Artemis en RDC.

¹⁶⁸¹ Le 15 mai 2013, est ainsi organisé sur initiative de l'Université de Bergen une conférence visant à faire état des avancées réalisées dans le domaine de la sécurité humaine depuis la Déclaration de Lysøen de mai 1998. Voir www.stanleyfoundation.org/events.cfm?id=415 (consulté le 18/11/2014).

¹⁶⁸² EULEX Kosovo, MPUE, EUPOL Afghanistan, EUPOL COPPS, EUPOL Proxima, AMM Aceh, EUJUST LEX, EUCAP Nestor.

locale face aux réformes entreprises dans le domaine de la RSS, ainsi que leur attitude face aux acteurs impliqués dans ce processus¹⁶⁸³. La prise en considération de ces préoccupations, en particulier à travers un dialogue renforcé avec la société civile, serait bénéfique en vue d'assurer l'efficacité des activités civiles de réforme.

A titre d'exemple, il conviendrait de renforcer les structures d'accompagnement de la population lors des élections afin de favoriser leur participation à celles-ci, tout en sécurisant leur déroulement par des activités de surveillance. Or, l'UE ne dispose pour le moment ni des moyens, ni de l'expertise nécessaire afin de se positionner dans ce créneau bien précis.

Seule une approche adaptée à la situation particulière de chaque conflit permettrait de prendre en compte les besoins particuliers de chaque groupe d'individus ou communauté. Cela impliquerait pour l'UE d'acquérir une meilleure connaissance de l'environnement sécuritaire afin de mieux en identifier les enjeux (justice, économie, intégration sociale). Le recentrage du mandat des missions de RPC sur la promotion de la sécurité et des droits des individus impliquerait dès lors un travail renforcé de planification et d'analyse en amont de l'intervention.

Cela suppose, d'une part, de mieux identifier les acteurs présents afin de déterminer leurs attentes. D'autre part, cela implique également d'engager un dialogue étendu avec l'ensemble des acteurs de la société civile afin de saisir toutes les dynamiques du conflit (différends religieux, ethniques, politiques, économiques) et ainsi éviter à l'UE d'être instrumentalisée par l'une des parties au conflit.

Ce risque résulte notamment du fait que les autorités locales sont généralement issues des mêmes élites politiques présentes au pouvoir avant l'éclatement du conflit ayant frappé la région. En tant que telles, elles sont ainsi plus susceptibles de perpétrer les « habitudes » (corruption) qui ont participé à la situation de crise. A cet égard, l'inclusion de la société civile dans le dialogue politique, est particulièrement utile, puisque cela permet de donner à l'UE, acteur externe de la sécurité, une vision plus réaliste de la société dans laquelle elle intervient.

¹⁶⁸³ Christine BENNETT et Saferworld, *Public perceptions of safety and security in Kosovo : Time to act*, Saferworld, Londres, mai 2011.

2. Les ONG : partenaires ou outil de légitimation de la PSDC ?

Dans le cadre de cette approche humaine de la sécurité, mais également au sein de la GCC telle qu'elle est pratiquée par l'UE, l'implication de la société civile est – ou du moins devrait être – centrale. En sociologie, la société civile est définie dans son sens large comme l'ensemble des citoyens d'un Etat. Plus spécifiquement ce terme fait référence à l'ensemble des acteurs d'une société, lesquels ont pour caractéristique commune leur nature non-gouvernementale et non-lucrative et qui permet aux citoyens de se regrouper de leur propre initiative afin d'exprimer un besoin ou de poursuivre un objectif¹⁶⁸⁴.

Cette définition incluse, entre autres, les organisations non-gouvernementales (ONG) lesquelles constituent des vecteurs importants de l'expression de la société civile dans divers domaines : défense des droits de l'homme, lutte contre les discriminations, protection des consommateurs, protection des animaux et de l'environnement, aide aux malades. Leur rôle d'interface entre le gouvernement et les citoyens à l'échelon national, est particulièrement utile dans la mesure où elles permettent de contribuer au renforcement de la démocratie, de la justice ainsi qu'à un « mieux-être » social.

Conduites à l'échelon européen ou international, leurs activités sont cruciales en ce qu'elles permettent aux décideurs politiques d'acquérir une compréhension plus fine des enjeux d'un problème donné, grâce notamment à une interaction améliorée avec les citoyens ainsi que le secteur privé. A ce titre, une meilleure prise en compte de ces « forces sociales » par la PSDC, permettrait d'améliorer la pertinence de ses activités civiles de RPC et contribuerait plus généralement à renforcer l'action extérieure de l'UE dans le domaine sécuritaire.

¹⁶⁸⁴ Il peut s'agir d'organisations syndicales, de centres de recherche, d'organisations non-gouvernementales, de groupes d'intérêts. Voir à ce titre la définition donnée par la Commission européenne : *Gouvernance européenne - un livre blanc*, Communication de la Commission européenne, COM (2001) 428 final, J.O.C.E. n° C 287, Bruxelles, 12 octobre 2001, pp. 11 et suivantes. Voir également la définition donnée par le Conseil économique et social de l'ONU en 1996 : « Aux fins des présentes dispositions générales, est considérée comme une organisation non gouvernementale une organisation qui n'a pas été constituée par une entité publique ou par voie d'un accord intergouvernemental, même si elle accepte des membres désignés par les autorités publiques mais à condition que la présence de tels membres ne nuise pas à sa liberté d'expression » (*Relations aux fins de consultations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales*, Conseil économique et social de l'ONU, Résolution 1996/31, New York, 25 juillet 1996, point 12, p. 3).

Le rôle des ONG dans la GCC

L'incessante globalisation ainsi que l'interdépendance régionale croissante¹⁶⁸⁵ favorisent l'essor d'ONG transnationales lesquelles permettent de sensibiliser la société civile globale à des préoccupations dont l'étendue dépasse désormais les frontières étatiques. Il existe ainsi des ONG internationales dont le champ d'action concerne la protection de l'environnement (« *Greenpeace* »), la protection des consommateurs (« *Consumers International* » et « *Bureau européen des unions de consommateurs* »), les droits de l'homme (« *Amnesty International* », « *Human Rights Watch* »), l'aide humanitaire et le développement (« *Action contre la Faim* », « *Care International* », « *Oxfam International* »).

Dans le domaine sécuritaire, ces initiatives citoyennes prennent généralement la forme d'ONG. Présentes sur la scène internationale déjà depuis le XIX^{ème} siècle dans le domaine humanitaire¹⁶⁸⁶, le délitement du bloc soviétique et l'émergence de conflits dits « gelés » favorisent l'essor de ces ONG dans plusieurs domaines liés à la gestion des crises. Bien que leur objectif premier demeure constant dans le temps et vise pour l'essentiel à fournir une aide humanitaire¹⁶⁸⁷, la nouvelle nature des conflits fait apparaître plusieurs nuances, lesquelles permettent aux ONG de cibler leurs activités en se spécialisant dans un domaine précis afin de rationaliser leurs efforts. A ce titre les ONG impliquées dans la gestion des crises peuvent être catégorisées en plusieurs « sous-groupes » en fonction du domaine investi – *i.e.* respect des droits de l'homme, médiation, aide humanitaire, consolidation de la paix, coopération au développement – et impliquent plusieurs fonctions selon le(s) champ(s) d'action(s) concerné(s).

¹⁶⁸⁵ L'approfondissement des compétences de l'UE constitue un parfait exemple de ces processus.

¹⁶⁸⁶ Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est une organisation humanitaire issue d'une initiative citoyenne et dont les racines remontent à 1863 en Suisse.

¹⁶⁸⁷ L'aide humanitaire est déjà en soi une activité complexe qui implique de la part des ONG de conduire des activités diverses, incluant principalement la fourniture d'une aide alimentaire, de services de santé d'urgence et d'un refuge. Les ONG qui interviennent dans le domaine de l'aide humanitaire assument ainsi des fonctions visant à soulager dans l'urgence les victimes du conflit en répondant à des besoins immédiats, lesquels s'inscrivent généralement sur le court-terme. En cela leur objectif diffère sensiblement des ONG impliquées dans des fonctions de développement. L'aide humanitaire constitue à ce titre un élément crucial préalable au processus de reconstruction. Ce n'est qu'en garantissant la survie de la population que l'espoir d'un avenir est envisageable. Les ONG fournissant ce type d'aide sont principalement présentes dans le cadre du maintien de la paix et interviennent ainsi pendant le conflit.

Ces ONG peuvent intervenir à plusieurs niveaux d'une crise¹⁶⁸⁸. Tout d'abord en amont d'un conflit (action préventive) à travers notamment des actions de conciliation et de médiation visant à trouver un compromis entre les parties et combattre les discriminations afin de favoriser la réconciliation nationale ou locale. Ensuite pendant la phase active d'un conflit (gestion *stricto sensu*), en fournissant principalement une aide humanitaire. Enfin, suite à la cessation des hostilités, afin de promouvoir le développement de la région affectée et favoriser un processus de reconstruction sociale (activités de RPC), compatibles avec des standards démocratiques et le respect des droits de l'homme, grâce au dialogue et à la conduite d'activités opérationnelles.

Face cependant à la complexité des crises modernes et à la transversalité des défis à relever, il n'apparaît ni opportun, ni pertinent de circonscrire ces activités à une seule de ces périodes ou à un domaine précis¹⁶⁸⁹. En effet, la réalité du terrain et l'incertitude qui préside les conflits modernes, implique une constante adaptation des ONG à l'environnement sécuritaire dans lequel elles interviennent. A titre d'exemple, l'aide humanitaire dont le cœur de l'action se situe pendant la phase active d'une crise, peut également être nécessaire en amont ou en aval de celle-ci. De même, les activités de médiation et de reconstruction qui, du fait de leur nature spécifique ne peuvent que difficilement être conduites pendant la phase active d'un conflit, appellent une certaine complémentarité entre les phases préventive et de RPC. En effet, dans la mesure où ces deux phases répondent à une logique similaire et sont théoriquement exemptes de violences¹⁶⁹⁰, il est possible d'identifier une interaction potentielle entre les activités qui y sont conduites. La transversalité des activités des ONG est renforcée par la constitution de réseaux, ce qui leur permet de mettre en commun leurs efforts afin d'avoir un impact plus important dans le cadre de leurs activités.

¹⁶⁸⁸ Dans le cadre de cette étude, sont volontairement laissées de côté les ONG religieuses (bien que celles-ci soient particulièrement actives en matière d'aide humanitaire), les ONG agissant pour la protection de l'environnement, du commerce équitable etc.

¹⁶⁸⁹ En effet, la frontière existant entre les différentes phases d'une crise, combinée à l'appropriation par ces ONG de domaines (droits de l'homme, aide humanitaire, aide au développement, protection des minorités) couvrant l'ensemble de la gamme des activités nécessaires afin d'intervenir dans une crise (surveillance électorale, soutien au processus de RSS et de DDR, réconciliation) est difficilement circonscriptible.

¹⁶⁹⁰ Une zone affectée par une crise n'est jamais exempte de violences. Il convient toutefois de distinguer entre la phase active d'une crise au cours de laquelle le conflit est armé et les deux autres phases de la gestion des crises pendant lesquelles les hostilités existent toujours, mais prennent d'autres formes que celle d'une guerre ouverte. Généralement un cessez-le-feu, voire un accord de paix, permet de contenir les violences à un degré « acceptable » afin de permettre aux acteurs en présence (étatiques, non-gouvernementaux et autres acteurs externes) de conduire des activités civiles de prévention et de reconstruction.

Toutefois, le cadre limité de ce travail de recherche ne permet pas d'établir une typologie des différentes ONG présentes sur la scène sécuritaire¹⁶⁹¹, ni de procéder à une analyse de leurs méthodes de fonctionnement¹⁶⁹², de leur financement¹⁶⁹³, des modalités d'exercice de leur influence (*lobbying*) ou de leur éventuelle instrumentalisation politique. Aussi, l'étude est volontairement limitée à l'étude des apports potentiels des ONG dont les activités couvrent l'ensemble des activités du processus de RPC¹⁶⁹⁴ engagé par l'UE à travers la PSDC civile, ainsi qu'à la pertinence de leur inclusion dans le concept d'approche globale.

Les ONG, acteurs stratégiques de la GCC européenne ?

Aux côtés des acteurs stratégiques internationaux – ONU, OTAN, OSCE, UE – régionaux – UA, CEDEAO, ANASE – et étatiques, les ONG occupent progressivement une place de plus en plus importante sur la scène sécuritaire en matière de RPC. La raison en est que ces ONG poursuivent des objectifs similaires à ceux de ces acteurs, à savoir la promotion de la paix et de la stabilité dans les zones affectées par des conflits. A ce titre, leurs actions intériorisent l'idée selon laquelle il ne peut y avoir de développement durable sans sécurité, formule désormais « pivot » en matière de gestion des crises.

Seules, les ONG n'ont ni la légitimité politique nécessaire, ni la capacité financière ou opérationnelle pour gérer une crise. Elles se positionnent ainsi en tant que forces de soutien des acteurs de la sécurité reconnus comme légitimes afin d'entreprendre les

¹⁶⁹¹ L'objectif de cette étude n'est pas d'identifier les différents types de sociétés civiles. Il n'est ici fait mention que des ONG intervenant dans le domaine de la gestion des crises et non pas des groupes d'intérêts « bruxellois ».

¹⁶⁹² Il n'est en effet pas possible d'analyser le processus décisionnel interne des ONG.

¹⁶⁹³ Bien que de nature non-gouvernementale, les ONG (selon leur typologie – en général des centres de recherche du type « *think tanks* ») peuvent bénéficier, sous certaines conditions, de financements étatiques. Toutefois, leur indépendance et leur autonomie décroît au fur et à mesure que les fonds étatiques deviennent plus importants. Aussi, l'équilibre recherché par ces ONG est particulièrement difficile à atteindre, dans la mesure où, afin d'assurer leur survie et la conduite de leurs activités, elles doivent pouvoir bénéficier de fonds suffisants. Or, la contrepartie peut être particulièrement lourde de conséquences, car cela peut impliquer des limitations de leurs activités, ainsi que compromettre leur impartialité. Bien qu'une étude approfondie de l'impact du financement des ONG sur leur impartialité soit particulièrement intéressante, le cadre limité de ce travail de recherche ne permet pas d'y procéder.

¹⁶⁹⁴ Le cadre limité de ce travail de recherche ne permet pas de procéder à l'analyse des différentes activités de ces ONG, aussi, il ne sera fait mention que de façon générale aux ONG intervenant en période post-conflictuelle, en analysant leur potentiel avantage comparatif à la politique de RPC conduite par l'UE dans le cadre de la PSDC.

activités de réformes nécessaires. Dans ce contexte, les ONG jouent un rôle essentiel en favorisant une appropriation locale des réformes, ainsi qu'une meilleure prise en compte des besoins essentiels de la population locale. Dès lors, au regard de la complexité des tâches à accomplir en matière de RPC et au nom du multilatéralisme prôné par l'UE, l'apport potentiel des ONG ne peut être ignoré.

Afin d'être acceptées comme des acteurs sécuritaires à part entière, les ONG doivent tout d'abord faire accepter leur présence sur le terrain aussi bien par l'UE que par les acteurs et la population locaux. Toutefois, bien que fondées sur des valeurs et principes similaires à ceux défendus par l'UE, les ONG ne disposent pas au même titre que celle-ci d'une légitimité démocratique¹⁶⁹⁵. Dès lors, c'est leur nature non-gouvernementale, ainsi que la perception de leur indépendance financière et politique¹⁶⁹⁶ par rapport aux acteurs externes et locaux d'un conflit qui permet de garantir la crédibilité de leurs activités. Cet élément leur est crucial afin d'être considérées comme légitimes dans leurs activités d'appui au processus de résolution durable d'un différend et de la réconciliation nationale ou locale.

En effet, leur impartialité conditionne leur neutralité au regard du conflit (rôle apolitique) et détermine le degré d'acceptation de leur présence sur le terrain par les acteurs et la population locaux. A l'image d'*International Crisis Group*¹⁶⁹⁷, la plupart des ONG disposent de bureaux de liaison, ainsi que de correspondants à l'étranger, lesquels sont généralement situés dans des zones à risque. Cette proximité géographique leur permet de mieux saisir les causes profondes d'un différend et de tisser des liens privilégiés aussi bien avec les acteurs – ONG et élites politiques locales – que la population, de sorte à mieux saisir leurs besoins.

Leur présence étendue sur le terrain leur permet ainsi de disposer d'informations qui sont plus difficilement accessibles à l'UE du fait de la présence généralement limitée dans le temps de ses missions de PSDC – mandat d'un an renouvelable – et géographiquement

¹⁶⁹⁵ Malgré les débats sur le déficit démocratique dont souffre l'UE, du fait de la complexité de son fonctionnement institutionnel notamment, il est indéniable qu'à chaque étape de l'intégration européenne (traité de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne), la participation des citoyens, ainsi que les pouvoirs du Parlement européen ont été renforcés dans un sens favorisant une plus grande légitimité démocratique. L'objectif n'est cependant pas ici d'analyser le degré de légitimité démocratique dont bénéficie l'UE.

¹⁶⁹⁶ Cette indépendance est relative et demeure difficile à déterminer. En effet, les ONG reçoivent de plus en plus de fonds gouvernementaux, européens ainsi que transnationaux, ce qui peut potentiellement influencer leurs activités. Une étude de cas serait à ce titre nécessaire afin de déterminer d'une part la proportion de ces fonds et, d'autre part, l'impact de ces fonds (également difficile à déterminer) sur les actions des ONG.

¹⁶⁹⁷ Créée en 1995, cette ONG est présente dans plus de 70 pays à travers le monde, couvrant tous les continents.

circonscrites à une portion du territoire (voir MSUE Géorgie)¹⁶⁹⁸. Les ONG fournissent à l'UE des informations sur la situation sécuritaire dans l'ensemble de la région, mais également sur les revendications des différentes communautés ou factions parties au différend, lui permettant ainsi de mieux saisir les véritables enjeux du conflit.

Ces informations peuvent se révéler essentielles afin de déterminer les causes profondes d'une crise et, dans tous les cas, permettent de compléter le travail d'analyse et de planification conduit par l'UE préalablement à l'élaboration de ses réformes. Cela est d'autant plus nécessaire que l'UE doit également faire face à une certaine méfiance de la part de la population et des acteurs locaux au regard de son objectivité face au conflit. En effet, tandis que les ONG sont reconnues comme des forces apolitiques et indépendantes, l'UE est souvent perçue comme une entité poursuivant autant de priorités potentiellement différentes que d'Etats qui la composent.

L'acceptation de la présence des ONG sur le terrain constitue une véritable valeur ajoutée pour l'UE dans l'élaboration de ses réformes, en ce qu'elle lui permet d'acquérir une meilleure compréhension des dynamiques conflictuelles. Les ONG permettent par exemple de clarifier les attentes des différents acteurs impliqués, mais également de mieux prendre en compte les besoins essentiels de la population locale en dénonçant des situations de violations des droits l'homme ou en faisant émerger des acteurs oubliés du conflit telles que des minorités. Ces activités sont cruciales dans un environnement de crise dans lequel les autorités locales sont dans l'incapacité d'assurer la sécurité, ainsi que les besoins essentiels de la population et où les acteurs externes impliqués sont souvent perçus comme déconnectés des réalités du conflit.

En participant à une meilleure perception des préoccupations de l'ensemble de la population, elles s'assurent que les autorités locales – lesquelles sont généralement à ce stade du conflit encore issues des mêmes élites politiques qui ont conduit à la situation de crise – ne poursuivent pas dans la même voie qui a abouti à la situation de crise. Les ONG jouent à ce titre un rôle essentiel en ce qu'elles permettent à l'UE, d'une part d'adapter son approche de la RPC aux besoins essentiels de l'ensemble de la population et, d'autre part, d'éviter d'être instrumentalisée par les autorités au pouvoir au détriment de l'autre partie au conflit. Les

¹⁶⁹⁸ En effet, dans le cadre de la mission de surveillance de l'UE en Géorgie, ses activités sont limitées à la portion géorgienne du territoire. Les autorités de la province de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud refusent l'accès à leur territoire, ce qui complexifie grandement l'action de la MSUE car elles ne bénéficient pas d'une connaissance d'ensemble de la situation.

activités des ONG sont, à ce titre, éminemment complémentaires de celles conduites par l'UE. Tandis que l'UE élabore les réformes démocratiques nécessaires afin de rétablir un système étatique et institutionnel viable, les ONG s'assurent que celles-ci correspondent aux attentes de la population locale et au contexte propre à la crise.

Leur neutralité perçue au regard du conflit, ainsi que leur proximité avec les acteurs locaux en font également des médiateurs potentiellement efficaces. Bien que les ONG ne disposent ni de la légitimité légale requise afin de conduire des négociations officielles, ni de la capacité à « inciter » les parties à entamer des pourparlers, les relations privilégiées qu'elles entretiennent avec celles-ci leur permet néanmoins de favoriser un rapprochement dans un cadre informel de médiation, ainsi que de clarifier les attentes de chacun. En effet, cette proximité avec les acteurs et population locaux, ainsi que leur rôle de médiateur leur confère une meilleure compréhension des enjeux de reconstruction et de réconciliation nationale.

Ainsi, les ONG sont reconnues aussi bien par l'UE que par les acteurs et population locaux comme des forces positives œuvrant pour la résolution durable du conflit. Dans le cadre de telles réunions informelles, les parties sont moins exposées médiatiquement et ressentent moins la pression des acteurs externes à aboutir à un règlement rapide du différend. Cela est d'autant plus important que les différends d'ordre ethnique, religieux, culturel ou linguistique, sont si profondément ancrés qu'une simple négociation ne permet généralement pas d'aboutir à un véritable compromis.

Dans ce contexte, les ONG se positionnent en soutien des activités de l'UE en effectuant un premier travail d'analyse visant à identifier les enjeux principaux et en proposant éventuellement des mesures de compromis. Leur connaissance approfondie des enjeux et des dynamiques du conflit leur permet de s'assurer que les réformes engagées par l'UE correspondent aux attentes et aux revendications des parties et que les intérêts des minorités sont également pris en compte.

Comportement stratégique et activités opérationnelles des ONG en matière de GCC

Afin d'accomplir ces objectifs, les ONG exercent aussi bien un rôle d'influence auprès des institutions et organes européens impliqués dans la PESC que des activités plus opérationnelles. Leur rôle d'influence s'exerce principalement à travers des missions d'analyse et de surveillance de la situation sur le terrain¹⁶⁹⁹. Ce rôle se concrétise notamment à travers la publication de rapports destinés aux institutions et organes de la PESC basés à Bruxelles tels que le Parlement européen¹⁷⁰⁰, le Conseil de l'UE (notamment dans sa formation Affaires étrangères), ainsi que le CoPS¹⁷⁰¹ et le CivCom¹⁷⁰², mais également aux acteurs déployés sur le terrain tels que les chefs de mission et les RSUE.

Ces analyses de terrain permettent d'informer les décideurs politiques et les acteurs opérationnels de la situation des droits de l'homme, de dénoncer d'éventuelles discriminations, ainsi que de formuler des recommandations et des avis pour améliorer la pertinence des réformes engagées. A travers la publication de ces rapports, l'objectif premier des ONG consiste à essayer d'influencer le processus décisionnel, en s'adressant aux décideurs politiques qui adoptent les textes de mise en œuvre des réformes à engager, ainsi qu'aux experts des organes de la PESC qui en sont les rédacteurs initiaux.

Ensuite, les ONG jouent également un rôle de mobilisateurs de l'opinion publique en attirant l'attention sur des sujets sensibles ou sur une situation qui mérite d'être abordée. Les analyses de terrain permettent, lorsque tel est le cas, de faire état de la progression du processus de réconciliation dans son ensemble ou du succès d'une réforme en particulier, laquelle concerne par exemple l'amélioration de la prise en compte des minorités.

Elles peuvent également conduire des sondages auprès de la population locale afin de déterminer leur perception des réformes engagées sur leurs besoins essentiels au quotidien,

¹⁶⁹⁹ Pour plus de détails sur le renforcement de la PSDC à travers la coopération avec les ONG, voir notamment : *Partners in Conflict Prevention & Crisis Management : EU and NGO Cooperation*, Bertelsmann Stiftung, Final Report of August 2007, Guetersloh, octobre 2007, p. 9.

¹⁷⁰⁰ Le traité de Lisbonne a notamment permis d'accroître les pouvoirs du Parlement notamment en matière législative. Il est ainsi co-législateur avec le Conseil. Bien que son impact en matière de relations extérieures demeure relativement faible, la sous-commission parlementaire « sécurité et défense » joue un rôle particulièrement actif en la matière et est particulièrement accessible (les sessions de la sous-commission sont publiques).

¹⁷⁰¹ Le rôle du CoPS est essentiel en matière de PESC puisqu'il rédige des avis et fournit des conseils politiques qui sont adressés au Conseil européen et au Conseil de l'UE.

¹⁷⁰² Le COPS est assisté dans cette tâche par le CIVCOM auquel il fournit des informations en matière de GCC.

ainsi que sur leurs attentes à plus long terme en ce qui concerne les réformes des structures étatiques. De même, des sondages similaires sont conduits auprès de la population de l'UE, de sorte à déterminer comment les missions civiles de la PSDC sont perçues. Ces informations sont particulièrement utiles à l'UE, car elles lui permettent d'ajuster ses activités de RPC et de mieux communiquer sur les réformes déjà engagées, de sorte à rendre son action plus visible et légitime.

Les ONG agissent ainsi également en tant que relais indirects des activités de l'UE en promouvant les initiatives de RPC lorsqu'elles leur semblent appropriées, renforçant ainsi le degré d'acceptation et d'intégration de ces réformes à l'échelon local. En effet, dans la mesure où les ONG sont perçues comme neutres et impartiales, leur prise de position – à travers notamment la publication de rapports d'analyses – par rapport aux activités entreprises par les missions de la PSDC, peut largement influencer leur acceptation par les autorités et la population locales.

Sur le plan opérationnel enfin, leur présence sur le terrain leur permet d'agir à plusieurs niveaux. A travers par exemple l'organisation de campagnes d'éducation, notamment en période pré-électorale, elles contribuent à la diffusion d'informations et favorisent ainsi l'implication de la population locale dans le processus de reconstruction. A ce titre, elles agissent comme des auxiliaires de démocratisation. Certaines ONG s'engagent également dans des activités de surveillance électorale et d'aide à la réinsertion des anciens combattants (activités de DDR), en favorisant leur retour à la vie civile.

Elles participent également à des programmes d'aide au déminage, de retour des réfugiés et de gestion des déplacés internes et agissent plus généralement afin de réduire les inégalités sociales. A travers ces activités, les ONG mettent largement en avant le concept de sécurité humaine en accordant une plus grande attention aux individus, ainsi qu'à leurs besoins essentiels. Cela permet d'apporter un complément essentiel aux activités civiles de RPC.

L'impact de leur influence dépend dès lors de la légitimité et de la crédibilité accordée aux rapports, analyses et sondages par les acteurs de la PESC et par l'opinion publique. A ce titre, les ONG les plus connues et les plus influentes sur la scène européenne (« *International Crisis Group* » et le réseau « *European Peacebuilding Liaison Office* ») sont composées d'experts reconnus ayant une connaissance approfondie de la région et des enjeux

locaux. Elles disposent généralement de fonds importants qui leur permettent de conduire des projets liés à leurs activités, tels que des séminaires sur le terrain ou encore des campagnes d'éducation massive sur des sujets sensibles – traite des êtres humains, droit des minorités, éducation civique.

Leur professionnalisme, ainsi que leur acceptation par les acteurs locaux en tant que groupes de pression en font dès lors des partenaires potentiellement efficaces pour l'UE. De même, leur rôle apolitique et leur indépendance en font également des « évaluateurs » de la politique européenne en matière de RPC, n'hésitant pas à dénoncer l'inefficacité d'une réforme ou plus généralement d'une mission civile de la PSDC. La pertinence de ces activités est évidente et confirme la nécessité de créer des liens entre les ONG et les acteurs de la PESC afin d'améliorer la conduite des missions civiles de la PSDC.

Vers l'institutionnalisation d'un partenariat ?

Leur acceptation par les acteurs locaux et l'UE d'une part, ainsi que leur présence sur le terrain d'autre part, sont autant d'arguments qui font des ONG des partenaires de choix pour améliorer l'efficacité des missions civiles de la PSDC. En effet, bien qu'à elles seules elles ne disposent pas de la légitimité ou de la capacité à engager des réformes démocratiques, leurs activités permettent à l'UE de mieux prendre en compte les besoins et attentes de la population locale dans le processus de RPC.

A ce titre, l'UE reconnaît dès le Conseil européen de Göteborg de 2001, la nécessité d'impliquer la société civile dans le cadre de la prévention des conflits violents¹⁷⁰³. Elle appelle à établir une coopération concrète sur le terrain à travers l'échange d'informations, afin d'optimiser leur valeur ajoutée¹⁷⁰⁴. Cela aboutit en particulier à la création en octobre 2005 du « *Partenariat pour la prévention des conflits* », lequel est composé de quatre ONG (*International Crisis Group, International Alert, the European Policy Centre et European Peacebuilding Liaison Office*)¹⁷⁰⁵. Ce projet, financé par l'UE mais indépendant de celle-ci, vise à renforcer la coopération de l'UE avec la société civile en matière de prévention des conflits. A ce titre, le rapport émis en septembre 2006 permet

¹⁷⁰³ *Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents*, Doc. 9537/1/01 REV 1, *op. cit.*

¹⁷⁰⁴ *Ibid.*, points 14 et 15, pp. 7-8.

¹⁷⁰⁵ *Conflict Prevention Partnership Founded*, European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), media release, Bruxelles, 14 octobre 2005.

d'évaluer les activités et réalisations de l'UE en matière de RSS et de DDR depuis Göteborg¹⁷⁰⁶ et formule des recommandations afin d'identifier les possibles voies d'améliorations en la matière.

Toutefois, hormis la conduite de ce projet, dont l'initiative est essentiellement due à l'effervescence du développement de la PSDC naissante, peu d'actions concrètes sont prises afin de formaliser l'implication des ONG dans le domaine de la gestion des crises. L'UE se limite en effet à annoncer sa volonté de prendre en compte la valeur ajoutée, ainsi que l'expertise des ONG dans ses activités de GCC¹⁷⁰⁷ et d'alerte rapide¹⁷⁰⁸, ainsi que sur des sujets plus spécifiques telle la traite des êtres humains¹⁷⁰⁹.

Malgré la publication en 2012 d'une communication de la Commission appelant à renforcer ses interactions avec la société civile afin de promouvoir la démocratie et le développement durable, aucune initiative n'est adoptée afin de les systématiser¹⁷¹⁰. En effet, nonobstant l'organisation de conférences¹⁷¹¹ et de quelques ateliers de travail¹⁷¹², l'essentiel des interactions se fait de façon *ad hoc* en dehors de tout cadre formalisé, à Bruxelles et principalement à travers les Etats membres¹⁷¹³.

¹⁷⁰⁶ Conflict Prevention Partnership Report, *Cinq ans après Göteborg : L'UE et son potentiel de prévention des conflits*, European Peacebuilding Liaison Office, Bruxelles, septembre 2006.

¹⁷⁰⁷ *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, Doc. n° 11127/03, *op. cit.*.

¹⁷⁰⁸ *Plan d'action pour les aspects civils de la PESD*, Annexe aux conclusions du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004, *op. cit.*, point 22.

¹⁷⁰⁹ *Brussels Declaration on Preventing and Combatting Trafficking in Human Beings*, note du secrétariat général au Groupe multidisciplinaire sur le crime organisé (GMCO), Doc. n° 14981/02, Bruxelles, 29 novembre 2002.

¹⁷¹⁰ *The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations*, *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, Commission européenne, JOIN(2012) 492 final, Bruxelles, 12 septembre 2012.

¹⁷¹¹ *Recommendations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention*, note de la Présidence aux délégations, Doc. n° 15574/1/06 REV 1, Bruxelles, 8 décembre 2006.

¹⁷¹² *Draft report on the Civilian Headline Goal 2008 Workshop XI "Co-operation in the field of ESDP civilian crisis management with non-EU States, International Organizations and Non-Governmental Organizations"*, Doc. n° 10405/07, *op. cit.*

¹⁷¹³ A ce titre, un questionnaire est adressé aux Etats membres afin que ceux-ci évaluent l'état de leur coopération avec les différentes ONG en matière de GCC. Voir *Co-operation between law enforcement agencies and international, inter-governmental or non-governmental organisations providing assistance and support for victims of trafficking in human beings - Questionnaire*, note from the Commission to the Multidisciplinary Group on Organised Crime (MDG), Doc. n° 11793/03, Bruxelles, 25 juillet 2003.

Le succès de l'implication de l'ONG finlandaise « *Crisis Management Initiative* » (CMI)¹⁷¹⁴ dans la mise en place de la MSA à Aceh en 2005, constitue une exception au regard de la place accordée aux ONG en matière de GCC. Bien que l'UE ne parvienne pas à reproduire ce schéma dans ses autres missions civiles, cette première expérience permet de saisir toute l'importance d'intégrer les ONG dans les missions civiles de la PSDC afin d'améliorer leur efficacité opérationnelle grâce à une meilleure interaction sur le terrain. La plupart des missions civiles et des RSUE disposent désormais d'un officier de liaison au sein de leur équipe, lequel est chargé, entre autres, d'identifier les différentes ONG locales et internationales dont le secteur d'activité pourrait correspondre au mandat de la mission ou du RSUE¹⁷¹⁵.

A titre d'exemple, le dialogue entre la MPUE et la population locale est facilité grâce à l'action de certaines ONG présentes sur le terrain. Ce dialogue permet, d'une part, au Chef de mission de mieux prendre en compte les attentes des différents acteurs et de la population et, d'autre part, à la population locale de mieux appréhender les réformes entreprises. Dans le cadre d'EULEX au Kosovo, l'établissement de liens avec certaines ONG permet d'introduire des thématiques spécifiques en matière de formation des forces de police, renforçant ainsi la qualité des enseignements. De même, la Mission de soutien à AMIS II bénéficie d'un fort soutien des ONG, certaines d'entre elles étant impliquées dans la formation des forces de police en matière de violence liée au genre¹⁷¹⁶.

Les RSUE disposant d'un mandat plus large et généralement axé sur la prévention des conflits et l'alerte rapide, développent des interactions avec un plus grand nombre d'ONG et dans des domaines plus variés. L'essentiel de leur coopération se fonde dès lors principalement sur un échange d'informations mutuel sur la situation des droits de l'homme, ainsi que sur les risques potentiels d'une reprise des hostilités. Les missions civiles

¹⁷¹⁴ Cette ONG, bien que n'étant pas de grande taille, dispose d'une forte aura du fait que Marri AHTISAARI, dixième Président de la Finlande, en est le fondateur. En 2005, CMI conduit les négociations de paix entre le gouvernement indonésien et le Mouvement pour un Aceh libre (GAM).

¹⁷¹⁵ En fonction de leur taille et de leur importance, les ONG traitent un éventail plus ou moins large d'activités : droits de l'homme, démocratisation, reconstruction, réconciliation, bonne gouvernance, défense des droits, aide humanitaire, aide au développement. Malgré la transversalité de ces activités, la plupart des ONG sont cependant spécialisées dans un secteur spécifique d'activité de sorte à rationaliser leurs activités et à avoir un impact plus important sur le terrain. A titre d'exemple, les ONG présentes dans la région des Balkans axent principalement leurs activités autour des réformes nécessaires permettant de favoriser le processus d'intégration européen.

¹⁷¹⁶ *Draft Review of Recommendations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention*, note du secrétariat général du Conseil au CIVCOM, Doc. n° 10114/1/08 Restreint UE (document déclassifié le 17 mars 2009, Doc. n° 10114/1/08 REV 1), Bruxelles, 29 mai 2008, pp. 3-4.

soutiennent également publiquement les séminaires et autres événements organisés par les ONG¹⁷¹⁷.

Une convergence perfectible avec le domaine de la PSDC

Toutefois, malgré ces avancées, les interactions sur le terrain ne sont pas systématisées et fonctionnent de manière *ad hoc*, ne permettant dès lors pas d'établir des objectifs de coopération sur le long terme¹⁷¹⁸. Il en est de même concernant les interactions des ONG avec les institutions et acteurs européens de la GCC basés à Bruxelles¹⁷¹⁹. Contrairement à l'ONU¹⁷²⁰, l'OSCE ou le Conseil de l'Europe¹⁷²¹, qui confèrent aux ONG un statut consultatif officiel, l'UE continue à procéder de manière informelle. Or, une reconnaissance officielle de l'apport des ONG dans le processus de RPC à travers l'établissement de procédures spécifiques facilitant la communication serait utile afin que les ONG puissent projeter leurs activités sur le long terme.

Ce sont ainsi principalement les ONG qui essaient d'établir des liens avec le CivCom, le CoPS, le secrétariat de la Commission, ceux du Parlement européen et du Conseil, ainsi qu'avec les services du Président de l'UE. Le Parlement européen, du fait de sa forte légitimité démocratique et malgré sa faible influence en matière de politique extérieure,

¹⁷¹⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹⁷¹⁸ *Ibid.*, p. 5.

¹⁷¹⁹ Il convient toutefois de noter que les ONG impliquées dans la GCC se sont progressivement constituées en réseau. Cela leur permet d'une part de couvrir une vaste gamme d'activités de GCC en bénéficiant de la spécialisation de chaque ONG dans un domaine particulier et, d'autre part, de constituer une plate-forme de grande envergure à l'échelon européen et ainsi exercer une influence plus importante au regard des acteurs de la GCC. Il peut à ce titre être cité le « *European Peacebuilding Liaison Office* », lequel constitue une alliance de vingt ONG.

¹⁷²⁰ L'article 71 de la Charte de l'ONU dispose ainsi que « *le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence* ». C'est donc initialement à travers l'ECOSOC que les ONG acquièrent un statut consultatif et peuvent avoir un impact sur les délibérations des Nations unies. Ce statut est précisé par la Résolution 1996/31 de l'ECOSOC, laquelle établit les principes de ces relations consultatives. Cela leur permet de faire entendre leur voix ainsi que de mettre des sujets à l'ordre du jour. Voir Relations aux fins de consultations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales, Résolution 1996/31, *op. cit.* Aujourd'hui, plus de 3000 ONG ont ce statut.

¹⁷²¹ Le Conseil de l'Europe confère aux ONG internationales dès 1952 un statut consultatif. En 2003, reconnaissant leur grande valeur ajoutée en matière de droits de l'homme, de liberté d'expression et d'association, ce statut devient participatif. Plus de 400 ONG internationales disposent de ce statut. Pour de plus amples informations, voir notamment *Statut participatif des organisations internationales non gouvernementales auprès du Conseil de l'Europe*, Comité des Ministres, 861e réunion des Délégués des Ministres, Résolution Res(2003)8, Strasbourg, 19 novembre 2003.

invite régulièrement des représentants d'ONG à participer à la commission des affaires étrangères – laquelle se décompose en deux sous-commissions, « droits de l'homme » et « sécurité et défense »)¹⁷²². Le CivCom et le CoPS, plus faciles d'accès que le Conseil de l'UE, convient également des représentants d'ONG à des groupes informels de travail et sollicitent occasionnellement leur expertise sur une thématique précise¹⁷²³.

Cependant, l'absence de mécanismes consultatifs dédiés et institutionnalisés empêche la mise en place d'un agenda clair et de réunions régulières, lesquelles permettraient une meilleure visibilité des enjeux à traiter et une efficacité accrue de l'action européenne¹⁷²⁴. De plus, le caractère *ad hoc* de ces interactions dépend en grande partie – exception faite des ONG les plus importantes – des liens personnels établis entre les représentants des ONG et les fonctionnaires européens, ce qui les rend dans une large mesure incertains.

Or, l'établissement de contacts réguliers, ainsi que de mécanismes consultatifs formalisés serait particulièrement utile afin de tirer au mieux partie de la valeur ajoutée offerte par les ONG en matière de GCC. Sur le plan opérationnel, la mise en place de procédures systématisées permettrait aux ONG d'interagir avec une plus grande efficacité et rapidité avec les acteurs européens sur le terrain à plusieurs niveaux. Au niveau de la phase de planification de la mission¹⁷²⁵, leur présence sur le terrain pourrait constituer un atout dans l'identification des acteurs locaux, ainsi que des zones à risque ou encore fournir des informations qui permettraient au chef de mission de prioriser certaines zones de déploiement ou certains domaines d'activités.

A l'échelon opérationnel, leur connaissance du terrain, ainsi que leur proximité avec la population locale pourrait permettre de faciliter le recrutement du personnel local ou d'améliorer les programmes de formation. De même, leur proximité avec les acteurs locaux constituerait une aide précieuse dans l'identification de l'ensemble des acteurs à impliquer

¹⁷²² Voir à titre d'exemple : Echange de vues avec POITEVIN Cédric, chef de recherche au GRIP, sur les négociations relatives à un traité sur le commerce des armes, *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 28 novembre 2012*, SEDE(2012)1128_1, *op. cit.*.

¹⁷²³ Pour une présentation des possibles voies d'amélioration de la coordination avec le CIVCOM, se référer notamment à *Partners in Conflict Prevention & Crisis Management : EU and NGO Cooperation*, Final Report of August 2007, *op. cit.*, pp. 14-15.

¹⁷²⁴ Cet écueil est souligné à plusieurs reprises dans différents rapports établis par des ONG. Bien que le dialogue avec le CIVCOM et le CoPS soit reconnu comme bien réel, la réticence des Etats membres à impliquer les ONG à un stade consultatif est omniprésente. Voir notamment *ibid.*, p. 22.

¹⁷²⁵ Notamment en ce qui concerne le Concept d'opérations (CONOPS) et la planification opérationnelle (OPLAN).

dans ce processus, s'inscrivant ainsi dans le prolongement du principe de l'appropriation locale des réformes. En effet, il convient d'être particulièrement attentif afin de n'oublier aucune des factions présentes et d'éviter de confier la responsabilité des réformes à une autorité qui ne serait pas représentative de la population ou, pis encore, aux autorités en place lors du conflit et qui font partie de l'élite politique déchue.

Une meilleure prise en compte des ONG, notamment à travers la mise en place de procédures et mécanismes appropriés visant à les intégrer dans la phase de conception des réformes à entreprendre, serait complémentaire des activités de la GCC entreprises par l'UE. La convergence qui existe aujourd'hui entre les ONG et la PSDC devrait donc progressivement se transformer en une véritable coopération institutionnalisée afin d'être optimale. En effet, du fait de leur nature non-gouvernementale, les ONG ne constituent pas un concurrent pour l'UE. Bien au contraire, la réussite de leurs activités dépend en grande partie du succès de la politique de la GCC conduite par l'UE, dont elles soutiennent les valeurs et principes.

A ce titre, les ONG peuvent constituer de véritables forces d'appui des activités de l'UE et, du fait de leur crédibilité désormais reconnue, constituer une valeur ajoutée pour les activités civiles de RPC. Toutefois, pour que cela puisse devenir réalité, il est nécessaire de les inclure aussi bien en amont qu'en aval du processus, ce qui suppose de leur conférer un statut consultatif et la mise en place d'un cadre approprié dans lequel elles puissent s'exprimer.

Il est à ce titre regrettable que le concept de l'approche globale des crises par l'UE ne mentionne pas le rôle des ONG dans le cadre des missions civiles de la PSDC. Cela conduit à questionner l'apport stratégique de ce concept par le traité de Lisbonne. Tel que présenté, il ne permet pas de dépasser la simple coordination interinstitutionnelle et intersectorielle à laquelle l'UE procède déjà et ne parvient pas à créer une véritable impulsion afin de renforcer la PSDC. Pourtant, en ce qui concerne les ONG, celles-ci sont déjà reconnues comme des acteurs crédibles en matière de RPC aussi bien par les acteurs locaux que par l'UE. Cela traduit toutes les tergiversations auxquelles l'UE est confrontée dans la conduite de ses activités face à un environnement sécuritaire en constante évolution et à une absence de priorisation des efforts à entreprendre afin d'optimiser ses interventions.

§2 : Vers une sécurité européenne renouvée ?

La volonté de l'UE de constituer un acteur sécuritaire majeur sur la scène internationale est évidente. La mise en œuvre régionale de son concept d'approche globale témoigne de sa compréhension de la nécessité d'adopter une démarche intersectorielle, interinstitutionnelle et intergouvernementale des problèmes sécuritaires auxquels l'UE est confrontée. Toutefois, bien que l'approche globale vise à conférer une impulsion à la conduite de l'action de l'UE sur la scène extérieure, elle n'établit pas les objectifs stratégiques spécifiques de sa PSDC. De même, bien que la SES de 2003, ainsi que le rapport sur sa mise en œuvre de 2008, exposent les réalités sécuritaires majeures auxquelles l'UE doit faire face, la PSDC n'y est identifiée que comme une des composantes de son action extérieure.

Or, depuis l'avènement de la PSDC, de nouvelles menaces émergent, de nouveaux intérêts doivent être défendus, appelant à ce titre l'UE à clarifier le rôle qu'elle souhaite conférer à sa PSDC dans le cadre de son action extérieure. Dès lors, l'existence d'un document stratégique, établissant clairement les priorités sectorielles et régionales ainsi que les objectifs spécifiques de la PSDC, apparaît comme une nécessité. L'objectif essentiel d'un tel document serait de conférer un cadre pour la mise en œuvre de la PSDC et de rationaliser le développement et l'utilisation de ses capacités aussi bien civiles que militaires.

A cet égard, l'adoption en décembre 2014 de la SSMUE – laquelle relève dans une large mesure de la PSDC – constitue un premier indicateur de ce besoin, en ce qu'elle vise à rationaliser l'action de l'UE en combinant une approche régionale et sectorielle des problèmes. Toutefois, l'absence d'un véritable cadre stratégique sécuritaire propre à la PSDC établissant une feuille de route pour sa mise en œuvre, ne permet pas d'appréhender de façon optimale le rôle potentiel futur de la PSDC en matière de sûreté maritime.

Ainsi, afin de donner un plein effet à son approche globale, l'UE doit envisager *a minima* une révision de sa SES, voire une réécriture complète de celle-ci afin d'optimiser la mise en œuvre de sa PSDC. A ce titre, l'adoption conformément au concept de l'approche globale de deux stratégies, l'une relative à la sûreté maritime, l'autre concernant la cybersécurité, ainsi que la place centrale qui y est conférée à la PSDC, confirme le besoin pour l'UE de disposer d'un cadre stratégique propre à la PSDC.

A. *Le besoin d'un nouveau stratégique*

1. Un approfondissement nécessaire de la PSDC ?

Les efforts accomplis depuis le Conseil de Feira afin de structurer le développement de la dimension civile de sa PSDC, ainsi que l'adoption du traité de Lisbonne rationalisant dans une large mesure ses structures, concepts et moyens, traduisent clairement le rôle clé que l'UE souhaite faire endosser à la PSDC dans le cadre de la RPC. En 2015, le bilan demeure cependant mitigé et les évolutions espérées afin de faire de la PSDC civile le fer de lance de son action extérieure peinent à se concrétiser.

Les limites de la dynamique de la SES face à la PSDC

En tant que vecteur essentiel de la politique européenne de gestion des crises, la PSDC s'inscrit dans le cadre de l'action extérieure de l'UE en faveur de la paix et de la sécurité internationales. Or, dans la mesure où ses capacités d'interventions sont forcément limitées, il apparaît indispensable d'en rationaliser l'utilisation afin d'optimiser les bénéfices aussi bien en termes d'efficacité que de visibilité de son intervention. Dès lors, la mise en place d'une stratégie claire identifiant les priorités stratégiques de la PSDC constitue un élément essentiel afin de faire correspondre ses capacités aux objectifs spécifiques poursuivis.

Tandis que la SES de 2003, ainsi que le rapport sur sa mise en œuvre datant de 2008, confèrent des indicateurs sur les menaces auxquelles l'UE doit faire face, les activités relevant de la PSDC ne sont pas nommément identifiées. En effet, la SES ne se livre essentiellement qu'à une analyse générale et décontextualisée de l'environnement stratégique sécuritaire. Sa portée demeure ainsi limitée pour la PSDC, en ce qu'elle ne procède qu'à une énumération des principales menaces à la sécurité, lesquelles sont d'ailleurs présentées de façon abstraite sans qu'aucun ennemi ne soit désigné ou qu'aucune région ne soit identifiée comme prioritaire.

A titre d'exemple, tandis que les Etats-Unis identifient Al-Qaïda comme l'ennemi principal de leurs campagnes militaires dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme », la SES ne fait directement référence à aucun mouvement ou organisation terroriste. Or, suite aux attentats du 11 septembre 2001 et de ceux de Casablanca du 16 mai 2003, tous revendiqués

par Al-Qaïda, l'UE aurait clairement pu identifier ce mouvement islamiste comme une menace à la sécurité de l'UE. En s'abstenant de nommément désigner une organisation pourtant internationalement reconnue comme terroriste, la retenue de la SES contraste avec l'ambition de l'UE de constituer un acteur sécuritaire majeur. Par ailleurs, l'absence d'une stratégie précise dirigée contre un ennemi clairement identifiable est de nature à renforcer le caractère *ad hoc* et réactif des futures interventions PSDC, rendant ainsi la phase de planification, ainsi que la mise en place d'une action préventive plus ardue.

Ensuite, les quatre autres menaces citées par la SES¹⁷²⁶ sont également analysées de façon générale et abstraite. Bien que la SES fasse référence à certaines régions dans lesquelles la criminalité organisée et la mauvaise gestion des affaires publiques (corruption, abus de pouvoir conduisant à l'effondrement des institutions étatiques) sont importantes, aucune de ces régions n'est pour autant clairement priorisée dans l'agenda sécuritaire européen. A titre d'exemple, tandis que les Balkans sont cités comme une zone d'intérêt pour l'UE dans sa démarche visant à construire la sécurité dans son voisinage, rien n'indique qu'il s'agit d'une priorité pour l'UE. Or, comme le prouvent les premières missions et opérations de la PSDC conduites au Kosovo, en ARYM et en Bosnie, les Balkans constituent effectivement une zone privilégiée d'intervention de la PSDC.

De même, aucun des acteurs étatiques ou privés de ces zones sensibles, pourtant dans une large mesure identifiables, n'est mentionné : les Talibans en Afghanistan, les différents chefs de guerre dans la région de la Somalie, les réseaux criminels organisés transnationaux opérant dans les Balkans. Or, un tel exercice aurait certainement permis à l'UE de mieux planifier ses interventions et notamment de procéder à une action concertée préventive grâce à un déploiement de la PSDC sur le plus long terme avec un mandat approprié.

Enfin, bien que la SES fixe trois objectifs stratégiques pour l'action de l'UE¹⁷²⁷, ceux-ci demeurent abscons, faisant essentiellement référence à l'action déjà conduite par l'UE sans cependant identifier les intérêts vitaux européens à protéger. Or, l'identification de menaces précises appelle également à établir des intérêts stratégiques à préserver. Dans l'ensemble, la SES demeure un texte à portée générale, ne permettant pas de clarifier les

¹⁷²⁶ Prolifération des armes de destruction massive ; conflits régionaux ; déliquescence des Etats ; criminalité organisée.

¹⁷²⁷ *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, op. cit., pp. 6-10 : Faire face aux menaces ; Construire la sécurité dans le voisinage de l'UE ; renforcer le multilatéralisme.

ambitions de l'UE en matière d'action extérieure, ni de conférer à la PSDC un rôle moteur au sein de celle-ci. Or, une stratégie nécessite plus qu'un simple catalogue de menaces : des intérêts à protéger, des zones et/ou des domaines prioritaires d'intervention, ainsi que des ennemis identifiables (réseaux, groupuscules, organisations).

Un réexamen réussi de la SES ?

Le rapport sur la mise en œuvre de la SES semble prendre le parti de revivifier la SES, en contextualisant notamment les avancées réalisées par la PSDC. C'est ainsi que ce document stratégique procède tout d'abord à une réactualisation des principales menaces qui pèsent sur les intérêts européens. Toutefois, bien que la description faite de ces menaces semble désormais plus étoffée, l'UE peine encore à adopter une attitude plus déterminée.

A titre d'exemple, bien que l'UE réaffirme que la prolifération des ADM constitue l'une des menaces les plus importantes à sa sécurité¹⁷²⁸, elle ne fait que citer, sans surprise, l'Iran et la Corée du Nord comme acteurs potentiels, affirmant par ailleurs simplement que ces Etats « *doivent encore gagner la confiance de la communauté internationale* »¹⁷²⁹. De même, l'UE ne procède qu'à un bref récapitulatif des actions qu'elle a entreprises au sein d'enceintes multilatérales. Elle échoue cependant à constituer une véritable force de proposition pour l'avenir, ainsi que le prouve l'utilisation extensive faite du temps du conditionnel. Or, la gravité de cette menace sur sa sécurité aurait requis de sa part une position sinon plus ferme, au moins plus sûre et déterminée.

Un constat similaire peut être établi en ce qui concerne le terrorisme et la criminalité organisée. Déjà identifiés en 2003 comme des défis d'envergure, ceux-ci sont simplement recontextualisés suite aux attentats terroristes de Madrid du 11 mars 2004 ainsi que ceux de Londres du 7 juillet 2005, le rapport ne procédant essentiellement qu'à un rappel des principales réalisations effectuées par l'UE¹⁷³⁰. Or, bien qu'il ne s'agisse que d'un rapport destiné à analyser les progrès effectués depuis l'adoption de la SES afin d'endiguer ces menaces, l'aggravation de la situation sécuritaire dans le monde suite à la recrudescence des

¹⁷²⁸ *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, Doc. n° S407/08, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷²⁹ *Ibid.*, p. 3.

¹⁷³⁰ *Ibid.*, p. 4.

actes terroristes aurait requis de la part de l'UE une prise de position plus résolue. De même, l'utilisation du conditionnel ainsi que le simple appel à renforcer le multilatéralisme, traduisent ici encore les hésitations européennes et limitent grandement son rôle en tant qu'acteur sécuritaire de poids et crédible sur la scène internationale.

Ensuite, bien que le rapport mentionne la volonté de l'UE d'« *œuvrer à la stabilité en Europe et au-delà* »¹⁷³¹, en rappelant ses efforts et interventions en Ukraine, en Géorgie, dans les Balkans occidentaux, dans le bassin méditerranéen, au Proche et Moyen-Orient ainsi qu'en Asie centrale et en Afrique, aucune priorisation de ces régions n'est faite. Or, les capacités limitées dont dispose l'UE imposent inévitablement une rationalisation de ses efforts et appellent donc à prioriser ses interventions. Cela n'implique pas que l'UE doive se désengager de certaines régions, mais qu'elle doit procéder à une hiérarchisation des zones prioritaires d'intervention en fonction des intérêts stratégiques qu'elle souhaite préserver.

Une telle priorisation aurait également dû être établie concernant l'utilisation des instruments européens dédiés à la gestion des crises. En effet, bien que le rapport souligne qu'il ne peut y avoir de développement durable sans sécurité, cela n'implique pas pour autant que l'ensemble des moyens à la disposition de l'UE (PSDC, aide à la coopération...) doivent systématiquement et automatiquement être déployés.

Néanmoins, le rapport innove en mentionnant la cybersécurité, la sécurité énergétique et le changement climatique comme des menaces nouvelles à la sécurité de l'UE¹⁷³². Celles-ci diffèrent sensiblement de celles identifiées par la SES, à savoir la déliquescence des Etats et la criminalité organisée, lesquelles correspondent aux retombées sécuritaires consécutives à l'effondrement du bloc communiste et à l'éclatement de conflits intraétatiques.

Ces nouvelles menaces émergent face à de nouvelles préoccupations liées à l'actualité. En effet, l'évolution technologique, ainsi que la dépendance croissante des Etats européens en matière énergétique – à l'égard de la Russie par exemple – constituent des risques potentiels futurs pour la sécurité de l'UE et méritent à ce titre d'être abordés. De même, la dégradation de l'environnement – du fait de l'homme ou suite à des catastrophes naturelles – risque également d'avoir un impact potentiellement négatif sur les intérêts de

¹⁷³¹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁷³² *Ibid.*, p. 5.

l'UE, aussi bien sur terre qu'en mer. A ce titre, une analyse approfondie des risques liés à ces intérêts stratégiques, voire vitaux, aurait déjà dû être entamée suite à la publication de ce rapport, de sorte à permettre à l'UE de développer une stratégie précise et ainsi éviter de poursuivre dans une voie *ad hoc*.

Enfin, il convient de noter que le rapport fait également référence aux actes de piraterie maritime, mentionnant à ce titre le lancement de la première opération militaire navale de la PSDC (EUNAVFOR Atalanta). Or, bien que la piraterie soit mentionnée dans la SES de 2003, aucun document stratégique permettant de procéder à une analyse plus fine des risques potentiels posés par cette menace aux intérêts de l'UE, n'est adopté dans l'intervalle.

L'UE continue ainsi à agir de façon *ad hoc* jusqu'en décembre 2014, date à laquelle un cadre stratégique propre aux défis maritimes est adopté (voir *infra* SSMUE)¹⁷³³. Toutefois, pour autant complet que ce document stratégique puisse être, celui-ci traite de la sûreté maritime et des intérêts européens qui lui sont liés dans son ensemble, sans que les priorités stratégiques de la PSDC face à cette menace n'aient été préalablement établies. Or, bien que constituant un risque potentiel à une variété d'intérêts européens – sécurité d'approvisionnement, commerce, humanitaire, environnement – cette menace relève en premier lieu de la responsabilité de la PSDC et requiert à ce titre l'établissement de lignes directrices propres afin de guider son action (voir *infra*).

Cinq ans après avoir adopté la SES et opérationnalisé sa PSDC, l'UE aurait dû saisir l'occasion de faire de ce rapport une véritable stratégie pour sa PSDC et ainsi conférer une impulsion à son action extérieure en adoptant une attitude plus déterminée et audacieuse. Un tel document stratégique rénové devrait permettre d'établir *a minima* les intérêts à préserver, les valeurs à promouvoir, ainsi que les régions prioritaires dans lesquelles la PSDC pourrait agir de la façon la plus optimale.

Une stratégie PSDC forte pour une approche globale renforcée

Le concept de l'approche globale tel qu'introduit par le traité de Lisbonne vise en partie à corriger cela en contextualisant les enjeux sécuritaires, tout en liant l'ensemble des

¹⁷³³ *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) - Action Plan*, note du Secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 17002/14, Bruxelles, 16 décembre 2014.

instruments à sa disposition pour soutenir son action extérieure. Loin cependant de constituer une stratégie spécifique à la PSDC, ce concept se décline essentiellement comme une méthode de travail, laquelle vise à rationaliser l'action extérieure de l'UE en adoptant une approche transsectorielle et interinstitutionnelle. Elle établit dès lors le principe de l'indivisibilité de la sécurité, confirmant par ailleurs le lien inextricable entre sécurité et développement tel que timidement reconnu par la SES.

Cette méthode constitue le principe directeur de l'action extérieure de l'UE, dont la PSDC fait partie intégrante, appelant l'UE à déployer l'ensemble des moyens à sa disposition afin de traiter les enjeux sécuritaires contemporains. Par ailleurs, à travers les nombreuses mises en œuvre régionales de son approche globale, l'UE identifie désormais clairement des zones prioritaires d'intervention ainsi que les intérêts stratégiques qu'elle souhaite protéger.

Pour autant, l'approche globale ne constitue pas une stratégie sécuritaire propre à la PSDC. En effet, bien que l'action globale de l'UE s'inscrive en faveur du maintien de la paix et de la sécurité internationales, les objectifs spécifiques de chacune de ses politiques peuvent différer. A titre d'exemple, l'identification d'une zone comme étant prioritaire au regard des activités d'aide à la coopération conduites par la Commission européenne, n'implique pas une automaticité de la reconnaissance de cette zone comme une priorité pour la PSDC. Cela participe également de la logique de rationalisation de l'action de l'UE.

Ainsi, bien que le concept d'approche globale fournisse des indications sur les régions ou secteurs d'activités qui constituent un intérêt pour l'UE, l'élaboration d'une stratégie propre à la PSDC demeure une nécessité afin de lui conférer toute son importance. En effet, la conduite d'activités de RPC essentiellement axées sur le court et moyen terme, par rapport aux activités de la Commission n'intervenant pas nécessairement dans le cadre d'une crise – commerce et aide à la coopération – requièrent la mise en place d'une stratégie spécifique.

Au-delà des Balkans : rénover le cadre de référence de la PSDC

Le constat qui peut être établi en 2015 est que le format mis en place lors de l'avènement de la PESD pour la conduite des activités civiles de RPC, n'est pas adapté à des

situations sécuritaires encore hostiles et éloignées du continent européen, telles que celles auxquelles l'UE est confrontée en Afrique, au Moyen-Orient ou dans le Caucase. L'opérationnalisation progressive du vaste éventail des activités civiles de la PSDC¹⁷³⁴, ainsi que l'élargissement de son périmètre d'action, conduisent inévitablement l'UE à constituer des missions d'une plus grande envergure contrastant avec la taille de celles initialement conduites dans la région des Balkans.

L'élargissement fonctionnel et géographique de la dimension civile de la PSDC, ainsi que le contexte sans cesse plus violent des conflits auxquels l'UE doit désormais faire face, se heurtent à l'inadéquation et à l'insuffisance des instruments et capacités civils de la GCC. Bien que le concept de l'approche globale vise à permettre à l'UE d'optimiser l'utilisation de l'ensemble de ses politiques et ressources – internes et externes – en faveur de la gestion des crises, un élément essentiel manque à l'équation. En effet, tandis que la PSDC constitue le vecteur le plus visible de l'action extérieure de l'UE, seuls la SES de 2003 et le rapport sur sa mise en œuvre de 2008 constituent des indicateurs de son rôle stratégique.

En effet, l'absence d'un document dédié à la PSDC et à son rôle stratégique dans le cadre de la gestion des crises, fait encore défaut en 2015. Or un tel texte doctrinal serait particulièrement nécessaire afin d'une part, de réactualiser les défis et menaces qui pèsent sur la sécurité et les intérêts européens et, d'autre part, de préciser le rôle de la PSDC dans le cadre plus général de l'action extérieure de l'UE afin d'affirmer la pertinence de son existence sur la scène sécuritaire internationale.

Le lancement en 2003 de la MPUE en Bosnie est révélateur de la direction empruntée par l'UE en matière de GCC. Elle établit d'une part la volonté de l'UE de se positionner dans la phase de la RPC. D'autre part, en tant que première mission civile de l'UE, elle constitue une référence pour les prochaines interventions de l'UE. En effet, à l'image de la MPUE, la plupart des missions civiles sont composées de petites équipes d'experts, ne disposent pas de mandat exécutif et entreprennent principalement des activités de formation de la police et de renforcement de l'Etat de droit.

Le lancement d'EJUST Themis en Géorgie, première mission civile conduite en dehors de la région des Balkans révèle d'emblée la difficulté de l'UE à adapter ses mécanismes et instruments de la GCC dans une région plus lointaine. Cela transparaît notamment du fait du mandat particulièrement court de la mission – douze mois, non

¹⁷³⁴ Domaines identifiés à Feira : police, Etat de droit, RSS, surveillance des frontières, justice transitionnelle.

renouvelé – ainsi que du faible nombre d’experts (huit) détachés par les Etats membres¹⁷³⁵. La relative modestie de cette mission est à imputer à un environnement sécuritaire encore fragile suite à la révolution des roses de novembre 2003, ainsi qu’aux hésitations européennes à intervenir dans une zone qui demeure en grande partie sous influence russe. Ces éléments traduisent les limites de l’UE à déployer des moyens civils dans un environnement qui n’est pas encore pacifié et qui se situe dans la proximité stratégique directe d’un autre acteur sécuritaire majeur. En cela, son intervention dans les Balkans ne peut que difficilement constituer un modèle-type de mission civile qui pourrait être exporté en dehors des Balkans.

De même, le lancement de la première mission civile européenne sur le continent africain (EUPOL Kinshasa) intervient dans un contexte politique et sécuritaire fragile. Bien que l’objectif de la mission visant à mettre en place une force de police sous commandement congolais semble adapté aux besoins sécuritaires essentiels de la région, son mandat ne lui permet pas d’appuyer sur le long terme le processus de RSS. Or, l’étendue géographique du pays, ainsi que l’existence d’un important nombre de milices fragilisant l’environnement sécuritaire, auraient requis une présence européenne plus conséquente, centrée sur la RSS ainsi que sur la DDR afin de renforcer le dispositif de sécurité en RDC¹⁷³⁶. L’évolution du mandat de la mission en 2007 – EUPOL Kinshasa devient EUPOL RD Congo – tente de pallier ces lacunes en fournissant un appui renforcé pour la réforme et la restructuration du secteur de la police et de son interface avec la justice.

Toutefois, le faible nombre de personnel civil déployé reste un problème et ne permet pas de faire face au haut degré de corruption des autorités locales ainsi qu’à l’instabilité causée par les milices armées qui sévissent sur l’ensemble du territoire à la veille des élections nationales en 2006. De même, EUSEC RD Congo fait face à des lacunes similaires, ne parvenant pas à assurer une appropriation des réformes par les autorités locales. Cela traduit toute la difficulté de l’UE à adapter ses mécanismes de GCC en dehors des Balkans¹⁷³⁷, ainsi qu’à intervenir dans un environnement volatile uniquement à travers des activités de renforcement du dispositif de police et de justice.

¹⁷³⁵ *Rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC*, Doc. n° 7961/05, *op. cit.*, p. 27.

¹⁷³⁶ *Entretien avec un membre de la Direction générale pour l’Afrique (MD II) au sein du SEAE*, *op. cit.*

¹⁷³⁷ *Ibid.*

Ensuite, bien que la mission EUJUST LEX-Iraq semble tirer les leçons d'EUJUST Themis en déployant un nombre plus conséquent de personnel civil sur une période prolongée de huit ans et demi, le fait qu'elle ne parvienne pas à conduire ses activités de formation à l'intérieur du pays, handicape considérablement ses efforts. Cela résulte principalement du fait que la mission est déployée deux ans à peine après le début de la Guerre en Iraq et que la situation sécuritaire y est encore instable afin de faire intervenir du personnel civil européen. L'UE entreprend ainsi ses activités de formations dans des Etats voisins (Jordanie, Egypte), ainsi que sur le territoire de l'UE jusqu'en 2009. Toutefois, l'impact de ces formations est réduit dans la mesure où il n'est pas possible de tester leur validité ainsi que leur pertinence *in situ*.

Enfin, l'élection en janvier 2006 du Hamas constitue un tournant pour la mission civile dans les territoires palestiniens (EUPOL COPPS). L'UE ne reconnaissant pas le Hamas en tant qu'entité politique légitime, son soutien à la police palestinienne s'en trouve limité et ne concerne pas la bande de Gaza. En effet, la conduite de la mission est conditionnée par l'acceptation par le gouvernement hôte de sa présence dans la région.

2. Une revivification stratégique de la PSDC civile

La nécessité d'établir un cadre stratégique propre à la PSDC résulte ainsi du fait que les activités de la PSDC semblent être mieux adaptées à la région des Balkans du fait de la proximité géographique et culturelle, ainsi que de la situation sécuritaire relativement stabilisée de la région. Ce constat est renforcé par le fait que, malgré l'importante aide au développement fournie par la Commission dans d'autres régions, l'absence de perspective d'adhésion à l'UE constitue un élément de taille qui limite l'appropriation locale des réformes entreprises par les missions civiles de la PSDC.

Bien que la PSDC ait réussi à s'adapter en élargissant géographiquement ses activités, la mise en place d'une stratégie propre à son action doit également intégrer ces évolutions. Dans ce contexte, la dimension civile de la PSDC demeure essentielle dans le cadre de l'action extérieure de l'UE et doit ainsi prendre toute la mesure de son rôle afin de s'adapter à l'environnement sécuritaire extra-balkanique.

Priorités nouvelles pour une PSDC forte ?

L'adoption d'une stratégie propre à la PSDC apparaît comme une nécessité, d'une part afin de rendre compte de l'évolution de l'environnement sécuritaire depuis 2003, d'autre part, afin de clarifier les ambitions de l'UE en matière de PSDC et ainsi prioriser ses interventions. L'objectif d'un tel cadre stratégique vise à renforcer la validité du rôle de la PSDC au sein de l'action extérieure de l'UE, à en optimiser l'efficacité grâce à une rationalisation de ses interventions et à favoriser une meilleure prise en compte des capacités dont elle dispose. Plus généralement, cela permettrait de renforcer la pertinence du rôle de l'UE dans le cadre de la GCC relativement aux autres acteurs de la sécurité, en s'imposant comme un complément nécessaire à ceux-ci.

Dès lors, l'élaboration d'un tel document constituerait un outil particulièrement utile afin de structurer le développement de la PSDC et permettrait de considérablement améliorer la conduite de l'action extérieure de l'UE, en s'intégrant dans le prolongement du concept d'approche globale de l'UE. L'élaboration d'une stratégie propre à la PSDC devrait dès lors *a minima* déterminer les intérêts stratégiques que l'UE souhaite préserver au moyen de sa PSDC, en identifier les menaces potentielles ou avérées, de sorte à établir des zones géographiques ou des domaines prioritaires d'interventions.

L'identification des intérêts stratégiques que la PSDC vise à préserver à travers ses interventions constitue un élément fondamental d'un tel document-cadre. Conformément à l'article 42 alinéa 3 du TUE, c'est au Conseil qu'appartient la responsabilité de définir les objectifs de la PSDC. Ceux-ci s'articulent pour l'essentiel autour du maintien de la paix, de la prévention des conflits et du renforcement de la sécurité internationale (article 42 alinéa 1 TUE). La PSDC vise tout particulièrement à promouvoir et à garantir des principes et valeurs tels la démocratie, le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit, lesquels constituent le fondement même de l'existence de l'UE et dont la diffusion représente un des objectifs des missions civiles de la RPC. C'est à travers la promotion de ces valeurs que l'UE vise à traiter les causes profondes des conflits, confirmant ainsi la nécessité de lier sécurité et développement afin d'y parvenir.

De même, comme le souligne le rapport sur la mise en œuvre de la PSDC, l'UE doit également faire face à l'émergence de nouveaux intérêts stratégiques tels que la sécurité

de l'approvisionnement en matière énergétique, la cybersécurité ou encore la protection de l'environnement. Le domaine maritime constitue également un intérêt stratégique d'importance croissante avec notamment la nécessité de protéger les infrastructures maritimes critiques, les voies maritimes commerciales et humanitaires, la biodiversité marine (lutte contre la pêche illicite). Toutes ces préoccupations sont considérées comme vitales et doivent ainsi être préservées afin de garantir la prospérité de l'UE. Dans l'élaboration de ce document stratégique, l'UE devrait ainsi s'inspirer des cadres stratégiques régionaux lesquels identifient déjà dans une large mesure les intérêts à préserver, de sorte à maintenir une cohérence de son action extérieure.

L'identification de valeurs à promouvoir et d'intérêts à préserver conduit inévitablement à prioriser certaines régions ou secteurs, dans lesquels la PSDC pourrait avoir un impact optimal aussi bien en termes d'efficacité que de visibilité. Cela n'implique aucunement que la PSDC doive être strictement cantonnée à agir dans ces régions ou domaines pré-identifiés. C'est toutefois en définissant certains axes prioritaires dans la conduite de ses actions, que la PSDC peut avoir un impact sur le plus long terme, à travers notamment la conduite d'un travail de planification plus approfondi.

Un tel travail effectué en amont est essentiel, d'une part afin d'éviter que l'UE ne continue à agir de façon réactive et *ad hoc* et, d'autre part, afin de faire de la PSDC une dimension structurante de l'action extérieure de l'UE. A ce titre, l'identification de zones géographiques prioritaires d'engagement pour la PSDC suppose également l'identification des principales menaces à la stabilité de ces régions.

La première région d'importance pour la PSDC relève de sa proximité géographique directe et concerne essentiellement les Etats des Balkans en Europe de l'Est. Du fait de leur situation géographique et de l'histoire récente des années 1990, ces Etats constituent un centre d'intérêt primordial pour la PSDC. En effet, l'instabilité environnante constitue un facteur d'insécurité important pour l'UE du fait d'un risque important de contagion des problèmes – économiques, flux de réfugiés, criminalité.

L'UE doit dès lors nécessairement prendre en compte les retombées de certains de ces problèmes, lesquels peuvent constituer des menaces à la sécurité des capitales européennes. A titre d'exemple, les flux migratoires – qu'ils soient illégaux ou légaux – et plus particulièrement l'afflux de réfugiés sur son territoire, suite aux multiples conflits

intraétatiques de la région, impactent directement l'UE et ses Etats membres. Cela implique d'une part un accroissement des efforts et des dépenses afin de contrôler et de contenir l'afflux massif de réfugiés et impose, d'autre part, la mise en place de programmes et activités adéquats afin d'assurer à ces personnes leurs droits essentiels. De même, l'UE doit faire face aux répercussions des activités illégales – trafic de drogue et d'armes, traite d'êtres humains – conduites par des organisations criminelles implantées dans ces Etats. Toutefois, ces menaces requièrent moins la présence de l'UE à travers sa PSDC que le lancement d'activités et de programmes de reconstruction gérés par la Commission.

L'UE doit ensuite faire face à la montée en puissance de la Russie, ainsi qu'à la volonté de cette dernière de maintenir une zone d'influence étendue dans la région du Caucase (Géorgie) ainsi qu'en Europe de l'Est (Ukraine). A titre d'exemple, l'éclatement en 2008 du conflit opposant la Géorgie à la Russie, ainsi que les récents événements dans la région¹⁷³⁸, rappellent l'équilibre précaire de cette zone se situant à quelques milliers de kilomètres à peine des capitales européennes. De même, les événements de 2013 en Ukraine, ainsi que l'annexion en 2014 de la Crimée par la Russie, appellent l'UE à intervenir afin d'y défendre ses valeurs et principes – élections libres, droits de l'homme, liberté d'expression.

Toutefois, la forte dépendance européenne concernant la fourniture de gaz russe complexifie la donne en posant la question de la préservation de deux intérêts stratégiques européens difficiles à concilier : promouvoir ses valeurs et assurer la stabilité dans la région d'une part et préserver sa sécurité d'approvisionnement en matière énergétique ainsi que ses relations avec un acteur majeur de la scène internationale d'autre part. Si l'UE souhaite constituer un acteur sécuritaire majeur crédible sur la scène internationale, elle doit se positionner sur ces questions.

Ensuite, l'engagement de l'UE sur le continent africain à travers sa PSDC devrait être rationalisé. En effet, au regard du grand nombre de problèmes sécuritaires en Afrique ainsi que des capacités limitées de la PSDC, l'UE devrait mieux cibler ses interventions et impliquer davantage les acteurs locaux telles l'UA ou la CEDEAO. La situation sécuritaire en

¹⁷³⁸ Signature d'un partenariat stratégique entre la Russie et l'Abkhazie, région séparatiste de la Géorgie. Propos recueillis lors d'un Échange de vues avec S.E. Natalie SABANADZE, ambassadeur de Géorgie auprès de l'Union européenne sur l'état actuel de la sécurité dans le Caucase du Sud après la signature du « partenariat stratégique » entre la Fédération de Russie et l'Abkhazie, région séparatiste de la Géorgie lors de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 3 décembre 2014*, SEDE(2014)1203_1, *op. cit.*.

Afrique est en effet des plus préoccupantes. L'immensité du territoire africain n'a d'égal que l'immensité des problèmes auxquels la population locale est confrontée.

La région du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest sont ainsi principalement confrontés au trafic de drogue ainsi qu'à la montée du terrorisme. A ce titre, l'UE devrait adopter une démarche proactive en identifiant les différents chefs de guerre ou les milices responsables de ces activités illégales. Elle devrait faire de même en ce qui concerne les organisations ou groupes terroristes islamistes qui sévissent dans la région, dont les principaux sont grandement identifiables : Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI)¹⁷³⁹, Boko Haram (nord-est du Nigéria principalement mais également Cameroun). De même, les régions du golfe d'Aden (Corne de l'Afrique) et du golfe de Guinée sont confrontées à une recrudescence des actes de piraterie, ainsi que du terrorisme islamiste (Al-Shabbaab en Somalie notamment). Ces régions stratégiques pour la navigation maritime internationale et européenne constituent aujourd'hui un refuge pour les groupes terroristes, ainsi qu'un lieu de prédilection pour la piraterie en mer. A ce titre, la recrudescence de ces activités illégales et violentes requiert la mise en place d'une stratégie PSDC claire, ainsi qu'une vision précise des instruments les plus pertinents à déployer. En effet, les hostilités dans la région rendent la conduite de missions civiles très risquées pour l'UE et appellent à renforcer la PSDC et la conduite de missions civilo-militaires.

La région de l'Afrique centrale (RDC, République centrafricaine, Tchad...), la Libye, l'Iraq et les territoires palestiniens, constituent également des territoires où l'UE est ou a été présente au travers de missions civiles PSDC. Toutefois, dans la majeure partie de ces interventions (dans une moindre mesure en RDC), l'UE est intervenue de façon *ad hoc* en réaction à une situation hostile. Or, tout l'intérêt de disposer d'une stratégie propre à la PSDC, résiderait dans l'adoption d'une vision de long terme laquelle permettrait de mieux cibler les interventions.

Enfin, depuis la conduite d'une mission civile en Asie centrale (MSA Aceh), l'UE a désormais établi sa capacité à pouvoir se déployer bien au-delà de sa zone d'influence et de sa proximité géographique. Les nombreux accords conclus entre l'UE et l'ANASE, notamment dans le domaine relatif à la PESC (voir *supra*), ainsi que l'intérêt croissant porté par les Etats-Unis à la région du Pacifique, suggèrent que cette région pourrait constituer une

¹⁷³⁹ Cette organisation islamiste est également placée sur la liste officielle des organisations terroristes des Etats-Unis (liste par pays). Voir *Country Reports on Terrorism 2013*, United States Department of State Publication, Bureau of Counterterrorism, annual report, Washington D.C., Avril 2014

nouvelle priorité pour l'UE. A ce titre, l'UE devrait puiser dans son expérience et évaluer l'opportunité de traiter les problèmes liés à la région, au regard notamment de son implication à travers d'autres instruments (*i.e.* aide à la coopération).

Dans l'ensemble, l'élaboration d'une stratégie sécuritaire propre à la PSDC serait hautement utile en ce qu'elle permettrait de guider l'action de l'UE dans le cadre de son approche globale des crises. L'identification de zones prioritaires d'engagement pour la PSDC dépend dès lors aussi bien des intérêts et valeurs à protéger, que des menaces à traiter. La HR/VP Federica MOGHERINI a ainsi annoncé dès son investiture en novembre 2014 vouloir entamer un processus consultatif avec les Etats membres afin de procéder à une réécriture de la SES, voire à sa refonte. L'élaboration de ce document devrait être prise en charge par le SEAE et publié avant la fin de l'année 2015 afin de faire l'objet de discussions lors du Conseil des ministres de la défense prévu pour décembre 2015.

Pour ce faire, la réflexion de la HR/VP devra se fonder sur les documents stratégiques qui ont permis de consolider la PSDC (principalement la SES et les OGC 2008 et 2010), ainsi que sur les cadres stratégiques régionaux. Bien qu'à eux seuls ils ne permettent pas de donner l'impulsion nécessaire afin de renforcer le rôle de la PSDC dans la région concernée, ils donnent néanmoins des indications précieuses concernant la direction déjà empruntée par l'action extérieure de l'UE.

Quelles perspectives d'avenir pour la PSDC ?

L'expérience des conflits en Afrique mais également les événements de 2014 en Ukraine appellent à repenser les instruments civils de la gestion des crises de la PSDC. L'UE est confrontée à la nécessité d'intervenir dans des environnements de plus en plus hostiles pour lesquels la PSDC n'est pas préparée. Or, si l'UE souhaite faire de sa PSDC le fer de lance de sa politique extérieure, il lui faudra adapter ses mécanismes de sorte à renforcer l'efficacité et l'impact de son action et ainsi éviter d'être éclipsée par d'autres acteurs sécuritaires tels l'ONU ou l'OTAN. L'objectif consiste dès lors à affirmer la pertinence de son action relativement aux autres acteurs présents dans les régions dans lesquelles elle est amenée à intervenir.

En conséquence, il conviendrait de remettre en perspective l'approche européenne de la GCC telle qu'elle est conduite afin, d'une part, d'adapter la PSDC à l'environnement sécuritaire actuel lequel diffère sensiblement de celui qui préside à l'émergence de la PSDC. D'autre part, cela appelle à conduire une réflexion quant aux activités et concepts civils de la PSDC, de sorte à rationaliser les domaines d'intervention et ainsi optimiser l'efficacité des missions tout en consolidant le rôle de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire global.

En intégrant l'idée selon laquelle l'UE est de plus en plus amenée à intervenir dans des situations de crises encore instables requérant une action immédiate, il convient d'envisager de développer les capacités civiles de réaction rapide de la PSDC. De même, si l'UE souhaite poursuivre son action sur le plus long terme et optimiser l'efficacité de ses missions, cela implique d'opérer une sélection des domaines civils prioritaires de Feira¹⁷⁴⁰, de sorte à en identifier les plus porteurs en fonction de l'expérience des missions conduites jusqu'ici. En effet, le vaste éventail des activités de la PSDC, ainsi que l'élargissement de sa sphère géographique d'action se heurtent à l'inadéquation de ses capacités, ainsi qu'au manque de vision stratégique de sa PSDC. L'UE est en quelque sorte victime du succès de sa PSDC, malgré le succès tout relatif de ses missions.

Dans un premier temps, l'UE devrait axer la conduite de ses missions civiles sur le plus court terme en entreprenant des activités civiles de stabilisation dans un environnement encore hostile. A ce titre, l'intégration au sein de la PSDC du concept de sécurité humaine prendrait tout son sens, dans la mesure où seraient privilégiées les actions visant à assurer les besoins essentiels de la population locale, préalable nécessaire à la conduite de réformes structurelles à l'échelon étatique. Cela impliquerait notamment de consolider les composantes de protection civile et de surveillance des frontières (à l'image de la conduite de la MSUE Géorgie) développées à Feira.

Leur renforcement permettrait d'asseoir la présence de l'UE dans la région concernée et ainsi de mieux faire accepter ses activités de RPC par la population locale. A ce titre, la prise en compte de l'apport des ONG dans le processus de planification, mais également pendant la phase opérationnelle d'une mission civile, serait particulièrement utile afin de légitimer les activités de la mission. Par ailleurs, sa présence sur le court terme faciliterait la transition avec la conduite de missions axées sur le renforcement des structures

¹⁷⁴⁰ Police, Etat de droit, administration civile, protection civile, missions de surveillance, ainsi que le soutien aux RSUE identifié par après.

étatiques, favorisant ainsi l'engagement sur le long terme de la PSDC. A ce titre, l'UE devrait mettre l'accent sur la rapidité de son déploiement afin d'en faire un avantage comparatif de ses capacités de PSDC. En effet, la capacité à intervenir rapidement suite à une présence militaire renforcée, permet de rapidement asseoir la légitimité de la présence de l'UE sur le terrain. L'acceptation de ses activités ainsi que l'appropriation des réformes par la population et les autorités locales constituent un élément essentiel de la réussite d'une mission.

Dans un second temps, l'UE devrait considérer l'éventualité de développer une expertise spécifique dans le cadre de ses activités afin de renforcer ses activités de RPC sur le plus long terme. En effet, l'expérience des missions conduites jusqu'ici tend à prouver que la véritable valeur ajoutée de la PSDC réside dans son action en matière de formation de la police et de la réforme du secteur de la sécurité entendu au sens large. A ce titre, l'UE devrait envisager de renforcer ces deux composantes, notamment en rationalisant la formation de son propre personnel civil.

En effet, les missions civiles souffrent d'un manque de préparation adéquat du personnel, souvent déployé pour une courte durée et ne bénéficiant pas d'un entraînement adéquat et adapté au contexte spécifique de la crise. Or, la qualité du personnel déployé impacte dans une large mesure l'efficacité d'une mission et, partant, la reconnaissance de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire. De même, ces experts nationaux détachés sont souvent confrontés aux obligations que représente une vie de famille, ce qui implique généralement que leur déploiement opérationnel ne constitue qu'un passage obligé dans le cadre de leur carrière.

Or, du point de vue de l'Etat contributeur, un détachement opérationnel implique un investissement financier dans une formation spécialisée ainsi qu'un poste inoccupé pendant toute la durée de la formation – ou alors un recrutement temporaire. Dans ces conditions, l'Etat vise à optimiser et à « rentabiliser » son investissement en multipliant les déploiements de l'expert concerné, lequel constitue lui-même une meilleure garantie du succès d'une mission du fait de son expertise. Il conviendrait ainsi de professionnaliser certains postes de sorte à éviter un changement trop fréquent. A titre d'exemple, les postes de conseillers politiques français (POLAD) sont généralement des contrats renouvelables d'une durée de six mois à un an. Les experts choisis sont sélectionnés au sein de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du Ministère de la défense. Une suggestion serait de rendre ces postes permanents afin d'identifier un réservoir d'experts.

Cela permettrait d'assurer une certaine stabilité dans le recrutement et réduirait considérablement le temps d'adaptation à un poste et ce, même lors d'une mobilité d'une région à une autre.

Enfin, la révision des concepts civils de la PSDC, loin de traduire un échec des interventions civiles de l'UE, confirme toute la pertinence de leur existence. C'est la nécessité d'intervenir dans des environnements de plus en plus hostiles qui appelle à adapter ces concepts afin de rendre la RPC plus efficace. Le recentrage des interventions relevant de la PSDC dans la phase de stabilisation d'une crise et plus généralement dans le cadre de ses activités de plus long terme requiert cependant également une adaptation des moyens mis en œuvre. Cela concerne tout particulièrement la formation du personnel civil, ainsi que la nécessité de favoriser une véritable coordination civilo-militaire.

D'une culture de coordination européenne à la nécessité d'une approche civilo-militaire intégrée

La mention d'une approche globale de l'UE en matière de gestion des crises émerge dès 2002 dans le cadre spécifique de la mise en place des missions d'enquêtes¹⁷⁴¹, lancées avant un déploiement opérationnel d'une mission civile (*i.e.* dans le cas d'EULEX Kosovo ou d'EJUST LEX-Iraq), afin d'évaluer la situation sur le terrain¹⁷⁴². L'objectif annoncé est de favoriser la cohérence de l'action de l'UE en prenant en compte l'ensemble des instruments de la gestion des crises à la disposition de l'UE, aussi bien civils que militaires¹⁷⁴³. Toutefois, le caractère *ad hoc* de ces missions limite grandement la pérennité de

¹⁷⁴¹ *EU crisis management and conflict prevention - Guidelines on fact-finding missions*, Doc. n° 15461/02, *op. cit.*, point 2, p. 4.

¹⁷⁴² Ces missions d'enquête assument un rôle crucial dans la phase de planification d'une mission civile.

¹⁷⁴³ Il convient à ce titre de mentionner que bien avant la mise en place de la PESD, un cadre de référence concernant la gestion globale des crises est adopté (*Procédures pour la gestion globale et cohérente des crises : cadre de référence*, Doc. 13957/1/00 REV 1, *op. cit.*). Toutefois, celui-ci se concentre initialement sur la dimension militaire de la gestion des crises, ne mentionnant ni la dimension civile de la PESD, ni les activités civiles de la Commission européenne. Par ailleurs, ce document recouvre une valeur largement symbolique et peine à s'imposer en matière de planification stratégique des activités de GC. Mis à jour successivement en 2001 et en 2003 (*Draft Annex 4 to Crisis Management Procedures*, Doc. n° 7965/2/03 REV 2, *op. cit.*) afin d'inclure la Commission, ainsi que les domaines prioritaires civils identifiés à Feira, il n'arrive pas à faire émerger une impulsion stratégique suffisante afin de favoriser une coordination interinstitutionnelle.

ces efforts, d'autant que les initiatives subséquentes de l'UE se limitent à instituer une simple coopération civilo-militaire (CIMIC) entre les acteurs présents sur le terrain¹⁷⁴⁴.

Ce n'est qu'en 2003 et sur initiative de la présidence danoise de l'UE qu'une culture de coordination européenne en matière civilo-militaire (CCM)¹⁷⁴⁵ voit le jour. Celle-ci prévoit la mise en place d'une coordination (et non plus une coopération) à l'échelon politico-stratégique – et non plus opérationnel – entre l'ensemble des acteurs européens impliqués dans la phase de planification¹⁷⁴⁶. Toutefois, les limites de la CCM apparaissent rapidement, celle-ci ne prévoyant pas la mise en place de procédures ou de structures spécifiques pour faciliter les interactions interinstitutionnelles.

Bien que l'UE reconnaisse dès 2003 la nécessité d'assurer une coopération civilo-militaire dans le cadre de ses missions civiles avec notamment la création en mai 2005 de la CivMil Cell, l'action européenne demeure dans une large mesure déconnectée de ces problématiques. Placée sous l'autorité du directeur de l'EMUE, cette cellule vise principalement à assurer un soutien civil lorsque des moyens militaires sont déployés lors d'une crise. Lorsque des missions à dominante civile sont déployées, cette structure montre rapidement ses faiblesses, ne parvenant pas à jouer le rôle de quartier général *ad hoc* qui lui est informellement confié. De même, la création en août 2007 d'une structure de commandement et de contrôle pour les missions civiles de la gestion des crises (CCPC) ne permet pas de résoudre le problème, puisque celle-ci ne vise que la planification des missions civiles, sans donner une impulsion à une véritable coopération civilo-militaire.

La coordination est dès lors censée prendre forme à travers une « culture » fondée sur une coopération continue et des objectifs politiques communs¹⁷⁴⁷. En l'absence d'un cadre spécifique favorisant cette coordination, les interactions demeurent en grande partie informelles et peinent à aboutir à des résultats concrets¹⁷⁴⁸. Ainsi, bien que la CCM ait le

¹⁷⁴⁴ Initialement, le concept de CIMIC concerne la coopération entre les opérations militaires de l'UE avec l'ensemble des acteurs externes de la sécurité (ONG, OI, OR). Ce n'est que progressivement que la dimension civile de l'UE est prise en compte, mais uniquement en soutien aux opérations militaires de l'UE et au niveau opérationnel. Voir à ce titre *Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept*, Doc. n° 7106/02, *op. cit.*, point 6, p.7.

¹⁷⁴⁵ *Civil Military Co-ordination (CMCO)*, Doc. n° 14457/03, *op. cit.*.

¹⁷⁴⁶ Cela inclut aussi bien une meilleure coopération au sein même de la PSDC qu'entre la PSDC et les instruments de gestion des crises développés par la Commission européenne.

¹⁷⁴⁷ *Civil Military Co-ordination (CMCO)*, Doc. n° 14457/03, *op. cit.*, point 5, p. 3.

¹⁷⁴⁸ Malgré des efforts ponctuels afin de favoriser les interactions entre les acteurs européens impliqués dans la GC, notamment à travers la reconnaissance d'améliorer le partage des informations (*Civil-Military Co-ordination (CMCO) : Possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations - Improving information sharing in support of EU crisis management operations*, Doc. n° 13218/5/06, *op. cit.*), la culture de

mérite d'aborder la nécessité d'adopter une approche « par le haut », elle peine à donner l'impulsion nécessaire afin de favoriser une approche cohérente de la gestion des crises par l'UE¹⁷⁴⁹.

Malgré cela, celle-ci révèle la nécessité d'adopter une approche politico-stratégique de l'action extérieure de l'UE, laquelle ne devrait pas être circonscrite à une simple coopération civilo-militaire à l'échelon opérationnel. Cela appelle dès lors à mettre en place une véritable stratégie civilo-militaire pour la PSDC.

B. Le rôle de la PSDC face aux nouveaux défis sécuritaires

1. Vers une gouvernance maritime européenne ?

La mondialisation ainsi que l'interdépendance régionale croissantes, conduisent inévitablement à une intensification des flux économiques et humains. L'océan mondial représente plus de 70% de la surface de la terre et les couloirs maritimes constituent à ce titre une voie privilégiée pour le commerce et le transport mondiaux de marchandises et de personnes. Avec près de 90% du commerce extérieur de l'UE et 40% de son commerce intérieur transitant par voies maritimes¹⁷⁵⁰, les corridors marins constituent un élément essentiel de l'économie européenne. Dès lors, l'émergence d'acteurs non-étatiques responsables d'attentats terroristes¹⁷⁵¹, de trafics illicites (de drogue, d'armes et traite des êtres humains) et d'actes de pirateries¹⁷⁵², ainsi que l'augmentation de flux migratoires illégaux et l'exigence de protéger l'environnement marin et sa biodiversité (lutte contre la pêche illégale,

la CCM peine à s'imposer comme cadre de référence pour l'amélioration de l'action de l'UE en matière de gestion des crises.

¹⁷⁴⁹ Malgré la mise en place par le Conseil de l'UE d'un outil (Equipes de Coordination de Réponse aux crises – *Follow-up to the CMCO Action plan - Council Secretariat/Commission outline paper on the CRCT*, note de transmission du Secrétariat du Conseil et de la Commission au COPS, Doc. n° 14400/2/02 REV 2, Bruxelles, 2 décembre 2002) visant à favoriser une coordination avec la Commission au niveau de la phase de planification entre les instruments civils et militaires, la nature *ad hoc* de cet outil ainsi que le périmètre limité de son action ne permettent pas de faire émerger une culture de coordination civilo-militaire à l'échelon européen.

¹⁷⁵⁰ *Sécurité maritime : Rôle de l'OTAN et de l'UE et questions de coordination, Rapport de Lord JOPLING (Royaume-Uni), Rapporteur général*, Assemblée parlementaire de l'OTAN, Doc. n° 207 CDS 10 F bis, Bruxelles, 19 novembre 2010, point 1.

¹⁷⁵¹ A titre d'exemple, peuvent être cités les attentats-suicides perpétrés dans le Golfe d'Aden le 12 octobre 2000 contre l'USS Cole, destroyer multifonctions de l'US Navy et le 6 octobre 2002 contre le Limburg, un pétrolier français.

¹⁷⁵² Essentiellement dans les Golfes d'Aden et de Guinée.

préservation des ressources naturelles et des infrastructures maritimes), mettent en évidence la nécessité de sécuriser les voies maritimes et de protéger les frontières¹⁷⁵³.

Dans ce contexte, le Conseil adopte le 24 juin 2014 une « *Stratégie de sûreté maritime* »¹⁷⁵⁴ (SSMUE), laquelle vise à créer des synergies entre les aspects intérieurs (Politique maritime intégrée de 2011¹⁷⁵⁵ et Stratégie de sécurité intérieure de 2010¹⁷⁵⁶) et extérieurs (SES) de la politique de sécurité de l'UE afin de protéger ses intérêts en mer¹⁷⁵⁷. Le développement d'une dimension maritime de la PSDC constitue une innovation majeure de ce document stratégique et devrait s'inscrire dans le prolongement du renforcement de la dimension civile de la gestion des crises par l'UE, ouvrant la voie à de nouvelles perspectives pour la RPC.

Toutefois, l'absence d'une stratégie propre à la PSDC empêche de tirer pleinement partie de la SSMUE. Or, la place centrale qui est conférée à la dimension civile de la PSDC au sein de la SSMUE, appelle instamment à adopter un cadre stratégique qui lui serait dédiée. En effet, l'adoption d'une stratégie propre à la PSDC permettrait d'en préciser le rôle face à l'expansion de ce nouveau défi que constitue l'insécurité maritime. A ce titre, une analyse de l'avènement de la SSMUE permet de saisir l'importance pour l'UE de disposer d'une PSDC renouvelée.

Une maritimisation des enjeux stratégiques sécuritaires

En reconnaissant le lien inextricable entre la sécurité et le développement de l'environnement marin, la SSMUE s'inscrit dans le prolongement des stratégies régionales pour la Corne de l'Afrique (2011)¹⁷⁵⁸ et le Golfe de Guinée (2014)¹⁷⁵⁹ et s'intègre ainsi dans le cadre de l'approche globale promue par l'UE. La SSMUE vise ainsi à inclure l'ensemble

¹⁷⁵³ 70% des frontières extérieures de l'UE sont maritimes.

¹⁷⁵⁴ *Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne*, Doc. n° 11205/14, *op. cit.*

¹⁷⁵⁵ *Règlement (UE) n° 1255/2011 du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée*, Parlement européen et Conseil, J.O. n° L 321, Bruxelles, 5 décembre 2011.

¹⁷⁵⁶ *Projet de stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne : Vers un modèle européen de sécurité*, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 7120/10, Bruxelles, 8 mars 2010.

¹⁷⁵⁷ L'adoption de la SSMUE fait notamment suite à une demande des ministres des Affaires étrangères et de la Défense émise lors du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 et retranscrite dans les conclusions (*Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013*, Doc. n° EUCO 217/13, *op. cit.*, point 9, p. 4).

¹⁷⁵⁸ *Corne de l'Afrique - Conclusions du Conseil*, Doc. n° 16858/11, *op. cit.*

¹⁷⁵⁹ *Conclusions du Conseil sur le golfe de Guinée*, Doc. n° 7224/14, *op. cit.*

des instruments (nationaux et européens) à la disposition de l'UE afin d'organiser une approche intersectorielle¹⁷⁶⁰ et transfrontière des enjeux maritimes et ainsi renforcer la cohérence de sa politique de sécurité et de gestion des crises¹⁷⁶¹. La nature particulière de cette démarche ainsi que le fait qu'elle vise à renforcer les deux approches régionales susmentionnées, en font un texte particulièrement ambitieux et proche des réalités sécuritaires. Toutefois, l'absence d'une impulsion stratégique conférée par un cadre stratégique propre à la PSDC risque de constituer un frein à son opérationnalisation.

Bien que l'UE reconnaisse déjà en 2003 la piraterie maritime comme une « *nouvelle dimension de la criminalité organisée* »¹⁷⁶², elle ne constitue qu'une sous-composante d'une des cinq principales menaces identifiées par sa politique extérieure de sécurité (SES). Ce n'est qu'au gré de la recrudescence de tels actes illicites en Afrique, que l'UE reconnaît la nécessité de lier la sécurité maritime – qui ne se limite pas aux activités criminelles en mer – à la lutte contre le terrorisme, les conflits régionaux et la délinquance des Etats.

Tandis que le Conseil condamne à plusieurs reprises les actes de piraterie et les vols à main armée notamment au large des côtes somaliennes¹⁷⁶³, c'est le Parlement européen qui, le premier, adopte en octobre 2008 une résolution sur les actes de piraterie en mer¹⁷⁶⁴. Il y reconnaît que ces activités illégales constituent une menace pour la vie humaine, la sécurité, l'aide humanitaire et le développement régional en Afrique¹⁷⁶⁵ et appelle l'ensemble des institutions européennes à adopter une démarche coordonnée afin de faire face à ces défis.

¹⁷⁶⁰ A ce titre, sont impliqués dans le processus d'élaboration différentes DG de la Commission (MARE, MOVE, HOME, ENV, DEVCO) sous la direction de la DG MARE, ainsi que le SEAE (direction K et CMPD).

¹⁷⁶¹ Propos de Beate GMINDER, chef d'unité, politique maritime-Méditerranée et mer Noire, DG « Affaires maritimes et pêche », Commission européenne, recueillis lors d'un échange de vues sur la « future stratégie de sécurité maritime de l'Union », à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 19 mars 2014*, SEDE(2014)0319_1, *op. cit.*.

¹⁷⁶² *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, *op. cit.*, p. 5.

¹⁷⁶³ Voir notamment la 2870^{ème} session du Conseil "Affaires générales et relations extérieures", Conseil de l'UE dans sa formation Relations extérieures, Doc. n° 9868/08 (Presse 141), communiqué de presse, Bruxelles, 26 et 27 mai 2008. Voir également la 2888^{ème} session du Conseil "Affaires générales et relations extérieures", Conseil de l'UE dans sa formation Affaires générales, Doc. n° 13028/08 (Presse 254), communiqué de presse, Bruxelles, 15 septembre 2008, p. 9. Aucune initiative européenne n'est prise, l'UE se limitant à annoncer la mise en place d'une cellule de coordination afin de soutenir les actions de certains Etats membres en matière de surveillance afin de lutter contre la piraterie, prises conformément à la résolution 1816 du Conseil de sécurité de l'ONU.

¹⁷⁶⁴ *Actes de piraterie en mer*, Résolution du Parlement européen, Doc. n° P6_TA(2008)0519, Strasbourg, 23 octobre 2008.

¹⁷⁶⁵ *Ibid.* points A à K.

Tels que présentés, ces actes illicites relèvent ainsi plus du ressort des activités de la PSDC et auraient à ce titre dû faire l'objet d'une analyse approfondie afin d'éviter d'être abordés de façon *ad hoc*.

Cette résolution fait écho à la décision de lancement en septembre 2008 par le Conseil, d'une action de coordination militaire (EU NAVCO)¹⁷⁶⁶ en appui d'une résolution de l'ONU du 2 juin 2008 afin de sécuriser les routes maritimes commerciales, l'aide humanitaire en Somalie et la navigation internationale. Cette action est suivie de près par le déploiement en décembre 2008 de la première opération militaire navale de l'UE (EUNAVFOR Atalanta) dans le golfe d'Aden et l'océan Indien. Celle-ci vise à contrer les actes de piraterie et les vols à main armée dans la région, ainsi qu'à assurer la protection des convois maritimes du Programme alimentaire mondial (PAM).

L'action de l'UE dans la région est complétée par le lancement en février 2010 d'une seconde opération militaire (EUTM Somalie)¹⁷⁶⁷ visant à renforcer le secteur de la sécurité en Somalie à travers une formation militaire spécifique des forces de sécurité locales. La PSDC joue ainsi un rôle clé aussi bien en mer que sur terre en matière de sûreté maritime. Toutefois, l'absence d'un cadre stratégique établissant les priorités de la PSDC en la matière, fait cruellement défaut et favorise la poursuite d'une politique *ad hoc* et essentiellement réactive de la PSDC.

Ce n'est qu'en novembre 2011, avec l'adoption d'un « cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique »¹⁷⁶⁸ que le Conseil reconnaît le rôle central des défis sécuritaires maritimes, dont la piraterie, comme un facteur d'instabilité majeur de la région. Ce document permet d'orienter l'action de l'UE en faisant appel à l'ensemble des instruments dont elle dispose afin de « *soutenir les populations de la région en vue de renforcer la paix, la stabilité, la sécurité et la prospérité* »¹⁷⁶⁹ et ainsi favoriser une appropriation locale des réformes. Conformément à ce que prévoit son approche globale, l'UE vise à couvrir le domaine sécuritaire, l'aide humanitaire et le développement durable¹⁷⁷⁰. En cela, l'UE s'attaque aussi

¹⁷⁶⁶ Action commune 2008/749/PESC du 19 septembre 2008 relative à l'action de coordination militaire de l'Union européenne à l'appui de la résolution 1816 (2008) du Conseil de sécurité des Nations unies (EU NAVCO), Conseil de l'UE, J.O. n° L 252, Bruxelles, 20 septembre 2008.

¹⁷⁶⁷ Décision 2010/96/PESC du 15 février 2010, J.O. n° L 44, *op. cit.*.

¹⁷⁶⁸ Corne de l'Afrique - Conclusions du Conseil, Doc. n° 16858/11, *op. cit.*.

¹⁷⁶⁹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁷⁷⁰ Elle établit ainsi cinq priorités à son action : le renforcement de structures institutionnelles démocratiques et responsables ; la contribution à la prévention et au règlement des conflits ; l'atténuation des effets de l'insécurité

bien aux causes structurelles – insécurité alimentaire, conflits, sécheresse – que conjoncturelles (piraterie en mer) de l'instabilité dans la région. Elle met à ce titre en œuvre les activités de la Commission européenne liées au développement et à l'action humanitaire¹⁷⁷¹, ainsi que la dimension civile de sa PSDC.

Dans ce contexte, la conduite d'une mission civile de renforcement des capacités maritimes de cinq Etats situés dans la Corne de l'Afrique (EUCAP Nestor)¹⁷⁷², constitue le pilier de cette approche régionale. Lancée en juillet 2012, elle vise en particulier à consolider la sécurité et la gouvernance maritime dans la région¹⁷⁷³. A travers celle-ci, l'UE vise à aider ces Etats à développer une capacité autonome leur permettant d'assurer leur propre sécurité maritime et de lutter contre la piraterie. Pour y parvenir, elle conduit des activités de formation des acteurs chargés de la sécurité maritime – garde-côtes, police côtière civile, procureurs, juges¹⁷⁷⁴ – et de renforcement du système judiciaire pénal maritime.

EUCAP Nestor est la première mission de l'UE dont le périmètre d'action concerne plusieurs Etats. Dotée d'un budget modeste de 23 millions d'euro pour une période initiale d'un an¹⁷⁷⁵, la mission fait face à plusieurs écueils de nature capacitaire – équipement

dans la région ; la réduction de la pauvreté et le soutien à la croissance économique ; le soutien à la coopération régionale. *Ibid.*, pp. 14-17.

¹⁷⁷¹ La Commission européenne intervient au titre de l'approche globale en Somalie dans le domaine du développement et de l'aide humanitaire. L'action humanitaire se concentre entre autres sur l'aide à court terme à travers ECHO tandis que la DG Développement et coopération de la Commission européenne se focalise sur l'aide à long terme, à travers notamment la mise en place d'un partenariat pour le développement avec les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) dans le cadre de l'accord de Cotonou. Il convient également de noter que l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH) finance deux missions électorales dans la Corne de l'Afrique : en Ethiopie lors des élections de 2010 et au Sud-Soudan lors du référendum de janvier 2011. Il convient également de mentionner le « programme pour les routes maritimes importantes » (MARSIC), financé par l'instrument de stabilité ou encore le « programme pour la sécurité maritime régionale » (MASE) financé à travers le Fonds européen de développement.

¹⁷⁷² *Décision 2012/389/PESC du 16 juillet 2012*, J.O. n° L 187, *op. cit.*.

¹⁷⁷³ La mission s'installe initialement à Djibouti et aux Seychelles et entreprend des activités de conseils et de formation. Son périmètre d'action vise essentiellement Djibouti, les Seychelles et la Somalie mais s'étend rapidement à la Tanzanie, au Puntland et au Somaliland. Bien que le Kenya est également annoncé comme une région de déploiement potentiel pour EUCAP Nestor, les négociations n'ont à ce jour pas abouti à étendre l'action européenne dans cette zone : Propos d'Etienne de PONCINS, chef de mission d'EUCAP Nestor, recueillis lors d'un échange de vues sur « le renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique », à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 1er avril 2014*, SEDE(2014)0401_1, *op. cit.*

¹⁷⁷⁴ *Décision 2012/389/PESC du 16 juillet 2012*, J.O. n° L 187, *op. cit.*, article 3.

¹⁷⁷⁵ *Ibid.*, article 13, alinéa 1.

de base, télécommunications – ainsi qu’à un manque de personnel (175 personnes déployées), imputables pour l’essentiel à une planification insuffisante¹⁷⁷⁶.

Malgré cela, EUCAP Nestor s’inscrit comme le réel pilier de l’approche globale de l’UE dans la région, assumant ainsi un rôle de coordination fondamental de l’ensemble des activités européennes. Elle donne à ce titre l’impulsion nécessaire afin de procéder à l’élaboration de la SSMUE, au centre de laquelle la PSDC civile est identifiée comme détenant un rôle clé. L’adoption le 17 mars 2014 d’une stratégie européenne relative au golfe de Guinée¹⁷⁷⁷ reconnaissant entre autres « *les nombreux défis liés à l’insécurité maritime* »¹⁷⁷⁸ comme facteurs d’instabilité de la région, confirme par ailleurs la nécessité pour l’UE d’élaborer un nouveau document stratégique axé sur la sûreté maritime.

Une approche maritime concertée pour une PSDC plus cohérente

L’implication d’une majorité des institutions européennes – Parlement européen¹⁷⁷⁹, Commission et HR/VP¹⁷⁸⁰ – ainsi que des Etats membres dans le processus d’élaboration de la SSMUE, traduit la volonté de l’UE d’adopter une démarche coopérative des problèmes maritimes. De même, à la différence des cadres stratégiques régionaux développés pour la Corne de l’Afrique, le Sahel et le golfe de Guinée, la SSMUE aborde les

¹⁷⁷⁶ Propos de Gilles JANVIER, commandant des opérations civiles et directeur faisant fonction de la CPCC, SEAE, recueillis lors d’un échange de vues sur « le renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l’Afrique », à l’occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 1er avril 2014*, SEDE(2014)0401_1, *op. cit.*

¹⁷⁷⁷ *Conclusions du Conseil sur le golfe de Guinée*, Doc. n° 7224/14, *op. cit.*

¹⁷⁷⁸ *Ibid.*, point 1, p. 2.

¹⁷⁷⁹ *Résolution sur la dimension maritime de la politique de sécurité et de défense commune*, Parlement européen, Doc. n° P7_TA(2013)0380, Strasbourg, 12 septembre 2013. Ce texte résulte de l’initiative de l’eurodéputée Ana GOMES, membre de la sous-commission « sécurité et défense » du Parlement européen. Dans son rapport (adopté le 12 juin 2013 en commission des affaires étrangères, adopté en séance plénière du Parlement européen trois mois plus tard), l’eurodéputée axe ses recommandations principalement sur la dimension militaire de la PSDC, en s’appuyant notamment sur les succès de l’opération navale EUNAVFOR Atalanta. A noter toutefois que l’opinion minoritaire (déposée par les eurodéputés Sabine LÖSING et Willy MEYER) condamne le recours excessif aux capacités militaires et appelle à une réattribution des dépenses militaires à des fins civiles.

¹⁷⁸⁰ *Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr : éléments d’une stratégie de sûreté maritime de l’Union européenne*, JOIN(2014) 9 final, *op. cit.*

défis sécuritaires sous un angle transsectoriel¹⁷⁸¹ et interrégional¹⁷⁸². Elle vise dès lors à fournir un cadre commun aux Etats membres afin d'assurer la cohérence et l'action concertée de l'ensemble de leurs politiques maritimes spécifiques et de celles conduites à l'échelon européen¹⁷⁸³. En renforçant et en liant les aspects intérieurs et extérieurs de sa politique maritime, l'objectif annoncé de l'UE est de faire de cette stratégie un instrument pivot de son action en mer pour la protection de ses intérêts maritimes stratégiques¹⁷⁸⁴.

Ce document particulièrement dense (comparé par exemple à la SES) procède ainsi à l'identification des principaux intérêts maritimes stratégiques de l'UE, dont la prévention des conflits, la gestion des frontières extérieures, la protection des infrastructures critiques, la lutte contre la pêche illicite et la sécurité de l'approvisionnement¹⁷⁸⁵. Elle recense à ce titre les divers défis qui peuvent constituer une menace à ses intérêts ainsi qu'à la sécurité de ses citoyens, tels que les actes de terrorisme et de piraterie, la criminalité organisée, les conflits territoriaux, l'épuisement des ressources naturelles et les catastrophes naturelles¹⁷⁸⁶.

¹⁷⁸¹ Ce terme fait référence à la nécessité d'avoir une approche concertée et coordonnée des différents secteurs touchant le domaine maritime. Les différents secteurs identifiés par cette stratégie sont la sécurité maritime, le transport maritime, la protection de l'environnement marin, le contrôle de la pêche, les douanes, le contrôle des frontières, la répression des infractions, la défense, la recherche et le développement. Cette liste n'est pas exhaustive et est amenée à évoluer. *Questions & réponses concernant une stratégie de sécurité maritime de l'Union européenne*, SEAE, Doc. n° 140306/01, MEMO, Bruxelles, 6 mars 2014, réponse à la 7^{ème} question, p. 2.

¹⁷⁸² La SES ambitionne en effet de couvrir une large étendue de mer. Cela est renforcé notamment par le fait que 70% de ses frontières extérieures sont maritimes. A ce titre, elle inclut la mer Baltique, la mer Noire, la Méditerranée, la mer du Nord ainsi que les eaux arctiques, l'océan Atlantique et les eaux des régions ultrapériphériques. *Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne*, Doc. n° 11205/14, *op. cit.*, p. 4.

¹⁷⁸³ L'objectif de la SSMUE est de créer des synergies entre l'ensemble des secteurs touchant au domaine maritime et à améliorer la coopération entre l'ensemble des acteurs impliqués.

¹⁷⁸⁴ Propos de Didier LENOIR, directeur faisant fonction, Direction « Gestion des crises et planification », SEAE, recueillis lors d'un échange de vues sur la « future stratégie de sécurité maritime de l'Union », à l'occasion de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 19 mars 2014*, SEDE(2014)0319_1, *op. cit.*

¹⁷⁸⁵ Ce document identifie les principaux intérêts maritimes stratégiques de l'UE comme étant : la sécurité de l'UE et de ses citoyens, la préservation de la paix, la protection de ses infrastructures maritimes critiques, la liberté de navigation (afin d'assurer la sécurité de l'approvisionnement et le commerce), la protection des intérêts économiques en mer (ressources naturelles et énergétiques, pêche illicite), une vision commune des enjeux, la gestion des frontières maritimes (européennes mais également celles présentant un intérêt géostratégique), la protection de l'environnement. *Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne*, Doc. n° 11205/14, *op. cit.*, pp. 6-7.

¹⁷⁸⁶ Les risques et les menaces identifiées comme pouvant porter atteinte aux intérêts de l'UE et de ses citoyens sont identifiés comme étant : la menace à l'égard de zones maritimes d'intérêt géostratégique pour l'UE et ses Etats membres ; les menaces sur la sécurité des citoyens européens, y compris les litiges maritimes ou toute atteinte à la souveraineté d'un Etat membre ; la criminalité transfrontière y compris la piraterie maritime, le trafic illicite, les réseaux d'immigration clandestine ainsi que la traite des êtres humains ; le terrorisme ; la prolifération des armes de destruction massive ; les menaces à la liberté de navigation ; les risques environnementaux (pêche

Afin de faire face à ces défis, l'UE organise son action autour de quatre principes structurants : une approche intersectorielle des problèmes, le respect des compétences et la rationalisation des instruments de l'Union et des Etats membres (intégrité fonctionnelle), le respect des principes et règles du droit international (dont la Convention des Nations unies sur le droit de la mer), ainsi que le multilatéralisme maritime (dans le plein respect de l'autonomie décisionnelle de l'UE)¹⁷⁸⁷.

Ces principes constituent le fil directeur de la SSMUE, laquelle s'axe autour de cinq domaines d'actions prioritaires dans lesquels une approche coordonnée de l'UE aurait une valeur ajoutée : l'action extérieure notamment à travers la PESC et la PSDC ; l'échange d'informations et la surveillance afin de promouvoir une vision commune de la situation maritime ; le renforcement capacitaire et l'interopérabilité civilo-militaire (technologie et capacité à double usage) ; la gestion commune des risques (protection des infrastructures critiques et réaction aux crises) ; la recherche et l'innovation (dont l'éducation et la formation en matière de sécurité maritime)¹⁷⁸⁸.

Un plan d'action adopté par le Conseil de l'UE le 16 décembre 2014 détaille les mesures spécifiques à entreprendre dans chacun de ces domaines afin de mettre en œuvre cette stratégie. Ce plan d'action est particulièrement ambitieux puisqu'il établit de façon précise les initiatives à conduire à court (un an), moyen (un à trois ans) et long terme (trois à cinq ans) et identifie les principaux acteurs responsables en charge de les entreprendre. A ce titre, une réunion biannuelle d'évaluation des progrès accomplis est prévue, de sorte à préciser les orientations politiques futures. Il est par ailleurs particulièrement intéressant de noter que l'ensemble des cinq domaines d'actions identifiés font référence aux activités de la PSDC, notamment civiles, comme pouvant constituer une valeur ajoutée de l'approche de l'UE.

Tel que présenté par le plan d'action, le rôle de la PSDC apparaît comme central pour établir une approche coordonnée avec les autres acteurs ayant investi le domaine de la sécurité maritime (l'OTAN, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, l'UA, la

illicite, pollution et menace du biosystème) ; l'impact des événements naturels sur le transport et les infrastructures maritimes ; le pillage archéologique. *Ibid.*, pp. 7-8.

¹⁷⁸⁷ *Ibid.*, pp. 4-5. A travers ces principes directeurs, l'UE vise ainsi à aborder les aspects intérieurs et extérieurs de la sûreté maritime ; promouvoir la bonne gouvernance ; favoriser une meilleure coordination à tous les niveaux (européen, national, régional) ; assurer une concurrence équitable ; renforcer le potentiel de croissance lié au domaine marin ; contribuer à la sûreté en mer ; promouvoir la sécurité régionale ; favoriser une synergie entre et avec les Etats membres ; renforcer la solidarité européenne ; favoriser une compréhension commune des enjeux ; renforcer le rôle de l'UE en tant que pourvoyeur de sécurité mondial.

¹⁷⁸⁸ *Ibid.*, pp. 8-15.

CEDEAO, l'ANASE et les Etats tiers)¹⁷⁸⁹. De même, la capacité opérationnelle de la PSDC est présentée comme le vecteur principal de l'approche globale de l'UE et de sa visibilité dans le domaine maritime mondial¹⁷⁹⁰. A ce titre, l'UE appelle à intégrer de manière systématique la sûreté maritime dans les objectifs de la PESC¹⁷⁹¹, ainsi qu'à accroître l'interopérabilité entre Etats membres en matière civilo-militaire et à renforcer dans ce cadre ses actions régionales de gestion des crises¹⁷⁹². Pour ce faire, elle vise à mettre l'ensemble de ses initiatives et programmes de surveillance (maritime, terrestre et spatial)¹⁷⁹³ au service de la conduite des missions civiles de la PSDC¹⁷⁹⁴. Le plan d'action prend également en compte l'impact de l'émergence de nouvelles menaces sur la sûreté maritime en intégrant les problématiques liées à la cybersécurité¹⁷⁹⁵ et à la cyberdéfense¹⁷⁹⁶, particulièrement à travers le renforcement des structures de la PSDC¹⁷⁹⁷. Enfin, l'UE promeut le renforcement des connaissances en matière de sûreté maritime, notamment à travers le CESD¹⁷⁹⁸, ainsi que le partage de bonnes pratiques et l'échange d'informations entre Etats membres¹⁷⁹⁹ comme des éléments indispensables au renforcement des capacités de la PSDC. Cela appelle dès lors

¹⁷⁸⁹ *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) - Action Plan*, Doc. n° 17002/14, *op. cit.* point 1.1, p. 3.

¹⁷⁹⁰ *Ibid.*, point 1.2, p. 4.

¹⁷⁹¹ *Ibid.*, point 1.5, p. 6.

¹⁷⁹² *Ibid.*, point 1.3, p. 4 et point 4.2, pp. 15-16

¹⁷⁹³ A titre d'exemple, sont mentionnés les programmes et initiatives de l'Agence européenne de défense, du Centre satellitaire de l'UE, de l'agence Frontex, le programme d'observation de la terre (Copernicus), le système européen de navigation par recouvrement géostationnaire (Galileo), le réseau de surveillance maritime MARSUR, le programme de sécurité maritime MASE, le nouvel instrument EUROSUR (*EUROSUR: new tools to save migrants' lives at sea and fight cross-border crime*, Commission européenne, Doc. n° 13/578, MEMO, Bruxelles, 19 juin 2013).

¹⁷⁹⁴ *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) - Action Plan*, Doc. n° 17002/14, *op. cit.*, point 2.3, pp. 9-10.

¹⁷⁹⁵ Le plan d'action pour la mise en œuvre de la SSMUE fait ainsi référence à la stratégie de cybersécurité de l'UE adopté le 7 février 2013 (*Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne : un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé, Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, Commission européenne et Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, JOIN(2013) 1 final, Bruxelles, 7 février 2013) et vise ainsi à créer des synergies dans le domaine de la recherche et des technologies ainsi que dans le domaine capacitaire, afin de répondre efficacement aux actes de cybercriminalité qui peuvent avoir un impact sur la sûreté maritime.

¹⁷⁹⁶ Les problématiques liées à la cyberdéfense constituent une composante des aspects de la cybersécurité. Dès lors, le cadre d'action en matière de cyberdéfense adopté par le Conseil le 18 novembre 2014 (*Cadre d'action de l'UE en matière de cyberdéfense*, Conseil de l'UE, Doc. n° 15585/14, Bruxelles, 18 novembre 2014) s'inscrit dans le prolongement des aspects liés à la stratégie de cybersécurité de l'UE.

¹⁷⁹⁷ *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) - Action Plan*, Doc. n° 17002/14, *op. cit.*, point 3.2, pp. 12-13.

¹⁷⁹⁸ *Ibid.*, point 5.1, p. 17. A titre d'exemple, l'UE prévoit de mettre en place un réseau européen des écoles maritimes.

¹⁷⁹⁹ *Ibid.*, point 3.3, pp. 13-14.

instamment à favoriser l'adoption d'une stratégie propre à la PSDC, laquelle pourrait mettre en évidence la nécessité d'adopter un cadre précis identifiant le domaine maritime comme une priorité à traiter.

Quelle vision européenne pour une sécurité maritime renforcée ?

La SSMUE, ainsi que le plan d'action pour sa mise en œuvre traduisent clairement la volonté de l'UE d'adopter une démarche transsectorielle, transfrontière et coopérative des défis maritimes. Les axes de travail ainsi que les actions prévues pour l'opérationnalisation de cette stratégie sont particulièrement ambitieux au regard des actions réelles de l'UE visant à la prévention des conflits et requièrent une optimisation de ses activités civiles de RPC liées à l'insécurité maritime. Dès lors, le fait que le renforcement des capacités de la PSDC constitue un point central de cette stratégie relève de l'évidence dans la mesure où celle-ci constitue le bras opérationnel de l'UE, ainsi que le vecteur le plus visible de son action extérieure.

Preuve en est que l'UE conduit déjà une opération militaire (EUNAVFOR Atalanta), ainsi qu'une mission civile (EUCAP Nestor) dans le domaine de la sécurité maritime et dispose de deux cadres stratégiques régionaux lesquels reconnaissent l'insécurité maritime comme à la fois une cause et une conséquence majeures des conflits. A ce titre, le développement d'une dimension maritime de la PSDC ne fait qu'institutionnaliser la pratique. De même, les enseignements tirés de l'action de l'UE en mer à travers ces actions peuvent constituer des éléments déterminants pour la mise en œuvre de la SSMUE et confirment la légitimité de la PSDC à occuper un rôle central en son sein.

Toutefois, plusieurs éléments viennent tempérer ces réflexions. D'une part, bien que la démarche intersectorielle adoptée corresponde à la nécessité de favoriser une approche holistique de l'insécurité maritime, il est regrettable qu'il n'ait pas été procédé à une sélection des principaux instruments à mettre en œuvre. En effet, l'effort visant à inclure la majorité des instruments à la disposition de l'UE dans la mise en œuvre de cette stratégie traduit certes une volonté ambitieuse, mais nuit à la clarté d'ensemble de l'action à entreprendre.

Cela contraste par ailleurs avec la mention faite à une simple « prise en compte » de la clause de solidarité¹⁸⁰⁰ – introduite par l’article 222 TFUE et récemment mise en œuvre par une décision du Conseil¹⁸⁰¹ – concernant la réaction aux crises maritimes et pour les situations d’urgence. Or, dans la mesure où cette clause prévoit la possibilité pour l’UE et ses Etats membres de porter conjointement assistance à un autre Etat membre qui serait l’objet d’une attaque terroriste ou d’une catastrophe d’origine naturelle ou humaine, un renforcement des synergies avec la SSMUE serait particulièrement bénéfique. Cela pose dès lors la question de la cohérence d’ensemble de la SSMUE.

D’autre part, si le programme établi semble réalisable, l’absence d’une priorisation claire des objectifs à atteindre fait défaut. En effet, bien que la structure générale du document donne une impression de cohérence avec un calendrier prévisionnel adapté à chaque action à entreprendre, les initiatives proposées ne font, pour le moment, pas émerger de véritable impulsion stratégique. A titre d’exemple, bien que le plan d’action s’articule autour des stratégies régionales pour la Corne de l’Afrique et du golfe de Guinée, aucune zone d’intérêt prioritaire n’est identifiée, traduisant ainsi sans doute les divergences entre Etats membres sur leurs propres priorités. De même, bien qu’aucun acteur ou structure n’ait été oublié dans cette équation, leur mention sous forme de catalogue sans qu’une réelle culture de coordination ne soit établie, laisse transparaître une absence de hiérarchisation des priorités.

Ce constat est renforcé par l’interdiction expresse faite de créer de nouvelles structures ou même d’adapter les procédures préexistantes¹⁸⁰², laissant ainsi peu de marge de manœuvre à l’UE et aux Etats afin d’ajuster leur stratégie face à un environnement sécuritaire en constante évolution. Bien que ces efforts de rationalisation correspondent à la nécessité de tenir compte des restrictions budgétaires qui impactent le domaine de la défense, il demeure néanmoins vital pour l’UE de pouvoir protéger efficacement ses intérêts stratégiques dans le monde. Dès lors, force est de constater que l’UE n’a pas les moyens de ses ambitions.

La démarche ambitieuse adoptée par ce plan d’action contraste ainsi avec la faiblesse des moyens mis en œuvre, ainsi qu’avec l’absence d’une direction stratégique. Ainsi, tel que présenté, ce document fait ressortir essentiellement deux éléments : la volonté tout d’abord d’affirmer le rôle de l’UE en tant qu’acteur sécuritaire dans le domaine maritime,

¹⁸⁰⁰ *Ibid.*, point 4.2, p. 15.

¹⁸⁰¹ *Décision concernant les modalités de mise en œuvre par l’Union de la clause de solidarité*, Conseil de l’UE, Doc. n° 10134/14, Bruxelles, 24 juin 2014.

¹⁸⁰² *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) - Action Plan*, Doc. n° 17002/14, *op. cit.*, p. 2.

engagé sur le long terme en faveur de la stabilité et de la paix durables, à travers sa PSDC ; la nécessité ensuite de réaffirmer l'autonomie d'action et de décision de l'UE, notamment au regard de l'OTAN¹⁸⁰³.

2. Vers une dématérialisation de la sécurité ?

L'adoption du traité de Lisbonne ainsi que les efforts accomplis depuis son entrée en vigueur, traduisent clairement la volonté de l'UE d'approfondir la PSDC afin de soutenir son approche globale des crises. Cinq ans après, le bilan demeure néanmoins mitigé et les évolutions espérées afin de faire de la PSDC le fer de lance de son action extérieure peinent à se concrétiser.

Il semble en effet que la PSDC a, à chaque fois, un temps de retard par rapport à l'émergence de nouvelles menaces. Tout comme l'augmentation de l'insécurité maritime, l'apparition de « cybermenaces » souligne l'urgence pour l'UE d'adopter une stratégie dédiée à la PSDC afin de lui permettre d'adopter une attitude moins réactive et plus proactive.

L'UE confrontée à la cybercriminalité

Le passage informatique à l'an 2000 constitue l'un des proto-signes des risques que peut représenter l'ère « cyber ». La simple erreur de conception systémique¹⁸⁰⁴ provoquée a en effet eu des répercussions sur la stabilité du système mondial tout entier. Ces conséquences ne sont pas dues aux dysfonctionnements annoncés, mais elle traduisent néanmoins la gravité potentielle du risque informatique pour la sécurité, au regard des efforts fournis afin de prévenir tout incident.

Une série d'attaques informatiques dirigées le 27 avril 2007 à l'encontre des plateformes internet gouvernementales et privées estoniennes, causant d'importantes perturbations dans le fonctionnement du pays, illustrent plus spécifiquement les risques que

¹⁸⁰³ L'affirmation de cette autonomie doit se faire néanmoins en pleine cohérence avec la mise en œuvre de la Stratégie de l'Alliance de 2011 ainsi qu'avec les conclusions du Sommet de l'OTAN du Pays de Galles.

¹⁸⁰⁴ Bien que ce passage à l'an 2000 ait été qualifié de « bogue », il n'en est pas vraiment un. Il résulte d'une erreur de programmation dans un grand nombre de programmes n'ayant pas intégré dans leur base de données le nouveau nombre séculaire « 20 ».

représente la menace informatique sur la sécurité d'un pays. Ces attaques font suite à la décision des autorités nationales de déplacer le monument dédié aux combattants de l'armée soviétique de la Seconde Guerre mondiale vers la périphérie de la capitale, provoquant ainsi de vives réactions du gouvernement russe. Bien qu'aucun lien officiel n'ait été établi, le contexte politique particulièrement tendu entre ces deux pays, ne laisse que peu de doutes quant à l'origine de ces attaques, consacrant ainsi formellement l'utilisation de l'outil informatique comme un moyen de représailles politiques à l'échelon interétatique.

La prise en compte des enjeux en rapport avec la sécurité des systèmes d'informations au sein des politiques communautaires liées à l'économie numérique, remonte à la Stratégie de Lisbonne de 2000¹⁸⁰⁵. Plusieurs initiatives européennes adoptées successivement montrent la prise de conscience progressive accordée à la sécurité de l'information et à la protection des infrastructures critiques de communications¹⁸⁰⁶. Pourtant, malgré l'impact économique délétère de ces cyber-attaques, aucune de ces initiatives ne se transforme en une véritable politique permettant de traiter le problème de façon globale.

La dispersion des efforts entre les différents acteurs européens impliqués, ainsi que la difficulté à prioriser les actions à entreprendre, traduisent l'impréparation de l'UE à faire face à la montée de ce fléau multiforme. L'absence d'une stratégie et d'une vision claire des enjeux posés par cette menace traduit toutes les difficultés de la construction européenne qui cloisonne ses politiques et empêche la mise en place d'une coordination interinstitutionnelle efficace pour traiter d'un problème de nature transsectorielle. Il convient à ce titre de noter que le domaine lié aux cybermenaces est particulièrement complexe puisqu'il fait appel à une myriade de notions : cyberspace, cybersécurité, cyberdéfense,

¹⁸⁰⁵ *Conclusions de la présidence, op. cit.*, « Préparer la transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance ».

¹⁸⁰⁶ Il convient par exemple de citer la création, suite au Conseil européen de décembre 2003, de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA). Celle-ci est implantée en Grèce. De même, un nombre important de documents d'orientations axés sur la sécurité des systèmes d'information sont adoptés, dont par exemple : *i2010 - Une société de l'information pour la croissance et l'emploi* {SEC(2005) 717}, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2005) 229 final, Bruxelles, 1 juin 2005 ; *Protéger l'Europe des cyberattaques et des perturbations de grande envergure : améliorer l'état de préparation, la sécurité et la résilience - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la protection des infrastructures d'information critiques*, Note de transmission du secrétaire général de la Commission européenne au SG/HR, Doc. n° 8375/09, Bruxelles, 2 avril 2009.

cryptologie¹⁸⁰⁷. La difficulté réside notamment dans la mise en place d'une terminologie et de définitions communes à l'ensemble des acteurs européens et nationaux, de sorte à permettre une approche commune des problèmes.

Cela est d'autant plus nécessaire que l'UE est désormais constamment confrontée à des actes de cybercriminalité¹⁸⁰⁸, de nature terroriste, criminelle ou à caractère politique, qui pourraient à terme, compromettre la croissance européenne. La banalisation de ces attaques informatiques¹⁸⁰⁹ a conduit les Etats européens à progressivement se prémunir contre les conséquences dramatiques que celles-ci peuvent avoir sur leur sécurité et leur croissance économique. De même, sur l'impulsion d'un certain nombre d'Etats, dont la France en premier chef¹⁸¹⁰, l'UE a également saisi la nécessité d'intensifier son action et d'adopter des mesures spécifiques visant à aborder la menace « cyber » dans sa globalité.

Toutefois, malgré la nature transsectorielle et transfrontière reconnue et avérée de ces menaces, ce n'est que tardivement que l'UE saisit la nécessité d'en élargir la portée à l'ensemble de ses politiques. En effet, ces préoccupations ne sont pas intégrées au sein des réflexions conduites lors de l'avènement de la PESC ou de la PESD. Hormis la conclusion dès 2001 d'accords *ad hoc* visant à régir l'échange et la protection d'informations classifiées entre les institutions européennes et d'autres organisations internationales, dont l'OTAN notamment dans le cadre des accords dits de « Berlin plus », aucune initiative spécifique à la PSDC n'est adoptée. De même la SES de 2003 ne mentionne nullement les risques potentiels

¹⁸⁰⁷ Le cadre limité de ce travail de recherche ne permet cependant pas de procéder à une étude détaillée de ces notions.

¹⁸⁰⁸ La définition de ce terme est à retrouver dans la *Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne : un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé*, JOIN(2013) 1 final, *op. cit.*, note de bas de page n°5, p. 3 : « On entend généralement par cybercriminalité un large éventail d'activités criminelles dont les ordinateurs et systèmes informatiques constituent soit l'arme soit la cible principale. La cybercriminalité recouvre les délits habituels (fraude, contrefaçon et usurpation d'identité p. ex.), les délits liés au contenu (distribution en ligne de matériel pédopornographique ou incitation à la haine raciale p. ex.) et les délits spécifiques aux ordinateurs et systèmes informatiques (attaque contre un système informatique, déni de service et logiciel malveillant p. ex.) ».

¹⁸⁰⁹ Il convient à ce titre de mentionner le virus informatique d'origine israélienne STUXNET qui a attaqué en 2010 les installations nucléaires iraniennes, détruisant plus de mille centrifugeuses d'enrichissement de l'uranium, ainsi que la banalisation des attaques informatiques à l'encontre de sites gouvernementaux. Le groupe nucléaire AREVA a également subi en septembre 2011 des attaques informatiques, laissant craindre des conséquences potentiellement fatales. Désormais, les plateformes informatiques gouvernementales et privées sont quotidiennement soumises à des attaques informatiques. Bien que la plupart soient de faible envergure et d'une dangerosité limitée, il n'en demeure pas moins que ces attaques sont désormais banalisées, traduisant ainsi toute l'ampleur de ce risque.

¹⁸¹⁰ Dans son livre blanc sur la défense de 2008, la France identifie déjà la cybercriminalité comme un danger potentiel à la défense et à la sécurité du pays. Voir *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, *op. cit.*, pp. 53 et 96.

liés aux menaces informatiques, tandis que le rapport de 2008 sur sa mise en œuvre n'y fait référence que de façon accessoire.

Or, dans un monde reposant de plus en plus sur l'usage de la technologie et de l'information, notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense, il devient impératif d'adopter une vision stratégique de ces menaces, ainsi que des actions à entreprendre afin d'y faire face. Qu'il s'agisse de contrer des cyber-attaques en développant de nouveaux instruments dédiés à la gestion de ces crises d'un genre nouveau, ou de faire face à la vulnérabilité des systèmes informatiques et de communication utilisés dans le cadre d'interventions civiles ou militaires de la PSDC¹⁸¹¹, l'UE doit inévitablement investir ce domaine.

L'émergence d'un cadre stratégique PSDC pour la cybergdéfense

Ce n'est qu'avec l'adoption en février 2013 d'une stratégie européenne de cybersécurité¹⁸¹², que l'UE expose sa vision des enjeux liés à ce domaine et le rôle qu'elle aspire à assumer, notamment dans le cadre de sa PSDC. Elle identifie à ce titre une série de principes sur lesquels doit reposer cette stratégie de cybersécurité¹⁸¹³ et reconnaît la nécessité de développer une politique et des moyens de cybergdéfense liés à la PSDC¹⁸¹⁴. Le développement de tels moyens vise à préserver les intérêts des Etats membres et, partant, ceux de l'UE et doivent être axés sur « *la détection, l'intervention et la récupération en cas de cyber-menace sophistiquée* »¹⁸¹⁵. Conformément à son approche désormais globale des problèmes, l'UE affirme d'emblée la nécessité de développer une synergie civilo-militaire dans la protection des cyber-infrastructures critiques, ainsi que dans l'échange de bonnes

¹⁸¹¹ Il s'agit essentiellement de protéger les réseaux civils et militaires contre toute potentielle menace, de sorte à assurer une protection de l'information, ainsi que des échanges. De même, il s'agit de s'assurer de maintenir le contrôle sur le matériel civil ou militaire en évitant qu'un pirate informatique ne « perce » le système utilisé lors d'un déploiement, ce qui compromettrait grandement l'intervention toute entière, ainsi que la sécurité du personnel détaché.

¹⁸¹² *Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne : un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé*, JOIN(2013) 1 final, *op. cit.*

¹⁸¹³ La prévalence des valeurs essentielles de l'UE aussi bien dans le monde réel que virtuel ; la protection des droits fondamentaux, de la liberté d'expression, des données personnelles et de la vie privée ; la garantie d'un accès à l'internet pour tous ; le rappel de la gouvernance participative, démocratique et efficace du monde numérique ; le partage de la responsabilité afin d'assurer la sécurité. Voir *ibid.*, p. 4.

¹⁸¹⁴ *Ibid.*, pp. 12 et 16.

¹⁸¹⁵ *Ibid.*, p. 12.

pratiques, le partage de l'information et l'alerte rapide¹⁸¹⁶. Fidèle au principe du multilatéralisme efficace, elle prône en particulier une coordination avec l'OTAN, laquelle dispose déjà depuis janvier 2011 d'un concept dédié à la cyberdéfense et depuis octobre 2011, d'un plan d'action.

Dans ce contexte et conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2013, un cadre d'action dédié à la cyberdéfense¹⁸¹⁷ est élaboré puis adopté en novembre 2014. Celui-ci a pour objectif de définir les exigences opérationnelles de l'UE en la matière, de promouvoir à terme le développement d'une doctrine ainsi que des principes organisationnels¹⁸¹⁸ dédiés à la cyberdéfense dans le cadre de la PSDC. Ce cadre recense cinq domaines d'action prioritaires pour la cyberdéfense en y clarifiant le rôle de chaque acteur européen, ainsi qu'en évaluant leur rôle dans le cadre du processus de mise en œuvre de la stratégie européenne en matière de cybersécurité.

Les deux premières priorités consistent à soutenir le développement des capacités de cyberdéfense des Etats membres¹⁸¹⁹, ainsi qu'à améliorer la fonctionnalité et la protection des réseaux de communication et d'information des structures de la PSDC¹⁸²⁰ notamment lors de déploiements opérationnels. A ce titre, le cadre d'action appelle à une coopération renforcée entre les Etats membres, le SEAE et l'AED, mais également à un échelon inférieur entre l'EMUE, la CMPD, la CCPC et l'IntCen.

La troisième priorité consiste à promouvoir la coopération et les synergies civilo-militaires avec les autres cyberpolitiques européennes, ainsi qu'entre les institutions et agences de l'UE et le secteur privé¹⁸²¹. Plus spécifiquement, cela implique la nécessité de développer des liens avec les autres politiques et stratégies – horizontales – de l'UE, telle la SSMUE et son plan d'action. Cela suppose une interaction notamment entre l'AED, l'ENISA et le Centre européen de lutte contre la cybercriminalité (EC3)¹⁸²², de sorte à s'assurer d'une cohérence stratégique d'action entre l'ensemble des politiques de l'UE.

¹⁸¹⁶ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸¹⁷ *Cadre d'action de l'UE en matière de cyberdéfense*, Doc. n° 15585/14, *op. cit.*

¹⁸¹⁸ Recrutement et formation spécifique du personnel ; commandement et interopérabilité ; structure organisationnelle ; infrastructures et logistique.

¹⁸¹⁹ *Cadre d'action de l'UE en matière de cyberdéfense*, Doc. n° 15585/14, *op. cit.*, pp. 4-5.

¹⁸²⁰ *Ibid.*, pp. 6-7.

¹⁸²¹ *Ibid.*, pp. 8-10.

¹⁸²² Créé en janvier 2013, il s'agit d'une structure européenne mise en place afin de lutter contre la cybercriminalité. Elle est localisée à la Haye (Pays-Bas), dans les locaux d'Europol.

La quatrième priorité est axée sur la nécessité de créer une culture commune de la cyberdéfense¹⁸²³ en améliorant les formations, l'enseignement, ainsi qu'en organisant des exercices et des *scenarii* d'engagements opérationnels. Dans la poursuite de ces objectifs, le SEAE est identifié comme la structure centrale fixant les étapes à accomplir. Le CESD, l'AED, le CEPOL et les Etats membres sont appelés à coordonner leurs efforts afin d'offrir un niveau de formation élevé, ainsi qu'à organiser des exercices crédibles, de sorte à aboutir rapidement à une compréhension commune des enjeux.

Enfin, le cadre d'action identifie comme cinquième objectif la nécessité de renforcer la coopération avec les acteurs et partenaires internationaux impliqués¹⁸²⁴. Cela concorde avec l'objectif européen de multilatéralisme efficace, mais rappelle néanmoins que ces efforts s'inscrivent dans le plein respect de l'autonomie décisionnelle de l'UE.

La mise en place d'une telle stratégie de cyberdéfense dédiée à la PSDC répond à un double constat. Tout d'abord, il apparaît essentiel que lors d'un déploiement opérationnel, les systèmes d'informations et de communications soient le moins vulnérables possibles. En effet, dans les crises modernes, l'information joue un rôle capital dans la conduite – et la réussite – d'une intervention. Dans le cadre d'une telle intervention, la phase de planification constitue une étape essentielle afin de rassembler les informations nécessaires et pertinentes de sorte à préparer de manière idoine le futur déploiement sur le terrain. Dans le cadre de la phase opérationnelle, il est également essentiel de disposer d'informations qui soient à jour. Dès lors, qu'il s'agisse de transmettre un renseignement aux experts déployés sur le terrain, de faire remonter des éléments sensibles au QG opérationnel ou encore aux instances bruxelloises de décision, les moyens de communication utilisés doivent être à l'épreuve de tout piratage informatique. La sûreté des canaux de transmission de ces informations est essentielle afin d'assurer d'une part la sécurité des experts détachés, d'autre part, la bonne conduite de l'intervention de laquelle peut dépendre la transmission sécurisée et opportune de l'information.

Ensuite, les incessants progrès technologiques font évoluer le cadre traditionnel des interventions sur le terrain. L'émergence de nouveaux moyens d'actions dématérialisés, telles les attaques informatiques, ou encore la banalisation de l'utilisation d'aéronefs télécommandés ou autonomes (drones), diminuent le besoin d'experts sur le terrain. Cela

¹⁸²³ *Cadre d'action de l'UE en matière de cyberdéfense*, Doc. n° 15585/14, *op. cit.*, pp. 11-12.

¹⁸²⁴ *Ibid.*, pp. 12-13.

implique que la récolte et l'échange d'informations confidentielles deviennent de plus en plus crucial dans la gestion des crises. Toutefois, tandis que les activités de surveillance et d'exploration sont facilitées et les risques considérablement réduits pour les experts, la nécessité de se prémunir contre toute attaque pouvant conduire à la prise de contrôle par l'ennemi du système informatique et de communication utilisé ou des drones déployés, devient un impératif sécuritaire de premier plan. Bien que cette nécessité soit reconnue, la réticence des Etats à abandonner ou *a minima* à partager ces compétences à un échelon supranational, freine la rationalisation de la gestion des crises.

Tel que rédigé, le cadre d'action pour la cyberdéfense adopte une structure globalement similaire à celle adoptée par le plan d'action relatif à la SSMUE¹⁸²⁵, à la différence près qu'il est exclusivement axé sur la PSDC. N'ayant pour le moment pas encore été mis en œuvre, il n'est pas possible d'en tirer des conclusions sur la validité de ses apports en faveur de la lutte contre la cyberdéfense. Il convient néanmoins de noter la description beaucoup trop générale et vague des actions à entreprendre, ainsi que des menaces qui pèsent sur l'UE. Cela résulte en particulier d'une rupture dans la chaîne de direction politico-stratégique, censée conférer une vision d'ensemble pour l'adoption d'actions précises dans le cadre de la cyberdéfense.

Les incohérences et insuffisances d'un cadre stratégique pour la cyberdéfense

Tel que présenté, ce cadre d'action apparaît comme lacunaire. Tout d'abord, il n'est procédé à aucune identification des principaux intérêts de sécurité stratégiques à défendre suite à la mise au point de ces nouveaux mécanismes. Bien qu'à travers les actions proposées il soit possible de deviner les priorités mises en avant par l'UE – renforcer la sécurité informatique au sein des structures, missions et opérations de la PSDC – celles-ci demeurent floues et mal circonscrites.

De même, ce document n'identifie pas les « cyber-risques » auxquels la PSDC doit potentiellement faire face – cyber-terrorisme, attaques cybernétiques d'Etats-tiers impliqués dans un conflit dans lequel l'UE est déployée, cybercriminalité. Or, l'identification précise de certaines organisations ou de certaines pratiques aurait été particulièrement

¹⁸²⁵ *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) - Action Plan*, Doc. n° 17002/14, *op. cit.*

nécessaire afin de contextualiser le cadre d'action et de mieux cibler les actions à entreprendre.

Ensuite, le cadre d'action présente la PSDC de façon très réductrice, échouant à distinguer les divers apports respectifs de la dimension civile et militaire de la PSDC dans les actions à conduire. Bien que le concept de l'approche globale prône une synergie et une coordination civilo-militaire des instruments et ressources de la PSDC, une distinction de chacune de ces dimensions aurait probablement permis de mieux définir le cadre d'action. En effet, bien que la PSDC constitue un ensemble unique, chacune de ses deux dimensions, civile et militaire, dispose d'avantages comparatifs indéniables. Le concept d'approche globale reconnaît d'ailleurs que la dimension civile détient un rôle « pivot » permettant de lier entre elles les actions de l'UE dans le cadre d'un domaine précis d'intervention. A ce titre, le cadre d'action pour la cyberdéfense aurait probablement dû mieux contextualiser l'apport potentiel des activités civiles de la PSDC pour la gestion de ces cybermenaces.

Enfin, bien que les acteurs principaux à impliquer dans le processus de mise en œuvre de ces actions soient nommément identifiés (voir *supra*), il est regrettable de noter que leurs interactions ne sont pas plus précisément définies. En effet, le fait que ces acteurs doivent coordonner leurs efforts, constitue désormais une évidence depuis l'engagement formel de l'UE lors du traité de Lisbonne à adopter une approche globale des crises. Dès lors, ce cadre d'action pour la cyberdéfense aurait dû saisir cette opportunité afin de rationaliser et systématiser ces interactions, d'autant qu'il s'agit d'organes relevant exclusivement de la PSDC et qui sont donc, pour l'essentiel, intégrés au sein du SEAE ou qui en constituent une émanation. Or, cette carence résulte essentiellement du fait de l'absence d'un cadre stratégique dédié à la PSDC, lequel aurait permis de donner l'impulsion nécessaire afin de faire émerger la valeur ajoutée de la PSDC en faveur de la lutte contre cette menace.

En effet, la difficulté que connaît l'UE à s'adapter rapidement à un environnement sécuritaire en constante évolution résulte notamment de l'absence d'un cadre stratégique dédié à la PSDC. Face à un tel manque, la PSDC ne peut que difficilement constituer une valeur ajoutée pour la gestion des crises et encore moins affirmer la pertinence de l'UE en tant qu'acteur véritablement global de la sécurité. En effet, tandis que le concept d'approche globale identifie la PSDC et plus spécifiquement sa dimension civile, comme un élément central de l'action extérieure de l'UE, la rupture dans la « chaîne » de la direction politico-

stratégique – due à l’absence d’une stratégie proprement PSDC – empêche l’UE d’optimiser ses actions opérationnelles.

Or, le concept d’approche globale vise essentiellement à permettre à l’UE d’adopter une vision holistique et stratégiquement cohérente d’un sujet, en structurant l’ensemble des politiques et moyens à sa disposition. Il appartient ensuite aux cadres stratégiques de l’action intérieure (Stratégie de sécurité intérieure de l’UE – SSI¹⁸²⁶) ou extérieure de l’UE – SES de 2003 ou éventuellement un nouveau cadre dédié exclusivement à la PSDC – de guider les développements d’un plan d’action spécifique à un sujet identifié par un tel cadre stratégique global – *i.e.* stratégie de cybersécurité, SSMUE. L’objectif consiste à traiter un problème ou une menace avec les outils d’actions respectifs à chaque domaine d’action, intérieur ou extérieur.

En d’autres termes, tandis qu’une stratégie globale sur un sujet donné structure les possibles apports de l’action intérieure et extérieure de l’UE, à leur tour la SSI et la SES – ou une future stratégie dédiée à la PSDC – doivent donner une impulsion stratégique à ce sujet en détaillant l’ensemble des initiatives à entreprendre dans le cadre d’un plan d’action. Celui-ci peut soit prendre la forme d’un plan conjoint, soit constituer un plan d’action spécifique à un domaine de compétence de l’UE (extérieure, intérieure). Dans ce contexte précis, le cadre d’action pour la cyberdéfense – lequel est axé exclusivement sur les activités de la PSDC – demeure très largement sous-optimal du fait de l’absence de direction politico-stratégique sur les actions à entreprendre.

En effet, pour aussi importante que soit l’adoption d’un cadre d’action pour la cyberdéfense, il est impératif que l’UE dispose de priorités stratégiques propres à la PSDC afin de lui donner tout son essor. Tandis que la stratégie de cybersécurité aborde ce domaine de façon transsectorielle, le cadre d’action lié à la cyberdéfense se présente plus comme une « sous-stratégie » de la PSDC établissant une série d’initiatives et d’efforts à mettre en œuvre. Or, l’absence de priorités spécifiques à la PSDC est d’autant plus visible dans le contexte de

¹⁸²⁶ *Projet de stratégie de sécurité intérieure pour l’Union européenne : "Vers un modèle européen de sécurité"*, Note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 7120/10, Bruxelles, 8 mars 2010. Voir également *La stratégie de sécurité intérieure de l’UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre*, Communication de la Commission au Parlement et au Conseil, COM(2010) 673 final, Bruxelles, 22 novembre 2010. Adoptée par le Conseil JAI lors de sa session des 25 et 26 février 2010, puis approuvée par le Conseil européen les 25 et 26 mars 2010 afin d’en faire des orientations stratégiques pour assurer la sécurité intérieure de l’UE, la SSI doit être révisée. Lors de la réunion des 26 et 27 juin 2014, le Conseil a décidé de renouveler les orientations stratégiques de ce document-cadre à l’horizon 2018. Un nouveau document devrait ainsi voir le jour d’ici la fin de l’année 2015.

l'appropriation par l'UE d'un nouveau domaine d'action suite à la « découverte » d'une nouvelle menace à la sécurité de ses intérêts.

En l'absence d'un tel cadre, les actions annoncées par ce cadre stratégique lié à la cyberdéfense risquent de rapidement se trouver freinées dans leur mise en œuvre. Or, l'appropriation par l'UE de ce domaine d'action confère une certaine légitimité à la PSDC, ce qui permet également de renforcer la pertinence du rôle de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire. Dans ce contexte, il apparaît essentiel que les objectifs de la cyberdéfense soient mieux intégrés au sein de la politique de gestion des crises de l'UE afin d'en tirer un bénéfice maximal.

Le Conseil européen de juin 2015 constitue l'occasion pour les ministres européens de la Défense, d'établir un état des lieux des priorités du sommet européen de décembre 2013, dont la mise en place d'un cadre d'action spécifique à la cyberdéfense. Lors de ce prochain rendez-vous, la HR/VP devrait s'engager à établir un nouveau cadre stratégique dédié soit à l'action extérieure de l'UE – sous la forme d'une nouvelle SES – soit plus spécifiquement lié à la PSDC. En tout état de cause, ce rendez-vous devrait permettre de clarifier les besoins en matière de PSDC et d'opérationnaliser de façon optimale les actions prévues en matière de cyberdéfense. Actuellement, aussi bien le SEAE¹⁸²⁷ que le Parlement européen, conduisent des travaux afin de promouvoir une compréhension commune des intérêts et risques que représente le domaine de la cyberdéfense pour l'avenir¹⁸²⁸.

Remarques conclusives

Les voies d'améliorations possibles de la PSDC et plus spécifiquement de sa dimension civile sont nombreuses. Qu'il s'agisse d'améliorer le concept de l'approche globale, en envisageant d'y inclure un nouveau concept telle que la sécurité humaine, ainsi que de nouveaux acteurs telles les ONG, ou encore d'adopter une stratégie dédiée à son action

¹⁸²⁷ *Entretien avec un membre de la Direction générale "Politique de sécurité et prévention des conflits", secteur "Cybersécurité", au sein du SEAE, Bruxelles, 16 Février 2015.*

¹⁸²⁸ Echange de vues sur la cybersécurité et la défense avec Udo HELMBRECHT, directeur exécutif, Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) ; Heli TIIRMA-KLAAR, responsable de la coopération de la politique du cyberspace, direction « Politique de sécurité et prévention des conflits », SEAE ; Peter ROUND, directeur des capacités, de l'armement et de la technologie, Agence européenne de la défense (AED), lors de la *Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 16 mars 2015*, Parlement européen, SEDE(2015)0316_1, Bruxelles, 16 et 17 mars 2015.

opérationnelle, la relative jeunesse de la gestion des crises est propice à favoriser une assimilation rapide de ces éventuelles perfectionnements. La nature constamment évolutive du domaine sécuritaire requiert en effet un cadre malléable des structures et cadres stratégiques liés à l'action extérieure de l'UE. Car, malgré toutes ses imperfections, la politique de GCC de la PSDC demeure un élément essentiel de la capacité de l'UE à agir en faveur du maintien de la paix et de la « reconstruction internationale ».

Dans ce contexte, l'identification de nouveaux défis et menaces à la sécurité de l'UE, de ses intérêts ainsi que de ceux de ses partenaires, vise à lui permettre de renforcer son rôle d'acteur majeur de la sécurité. A ce titre, la mise en place d'un cadre stratégique dédié à la PSDC constitue un impératif politique afin de permettre à l'UE d'en rationaliser l'action.

CONCLUSION GENERALE

Ce travail de recherche a permis d'aboutir à un double constat concernant la valeur ajoutée de la dimension civile de la PSDC au sein de la boîte à outils européenne de la gestion des crises. Replacée dans le cadre politico-stratégique de l'action extérieure de l'UE, la GCC constitue tout d'abord un instrument novateur en faveur de la contribution de l'UE au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Reconnue comme une « force positive » pour la gestion des crises internationales, elle permet ensuite de confirmer la pertinence du rôle de l'UE en tant qu'acteur majeur au sein de l'architecture sécuritaire mondiale.

En effet, malgré la relative jeunesse des instruments mis en place, ainsi que les difficultés inhérentes liées à l'appropriation d'un domaine particulièrement volatile, l'UE parvient à s'imposer en tant qu'acteur majeur de la sécurité. La scène sécuritaire étant en constante évolution, il est néanmoins attendu que la PSDC continue à évoluer et à s'adapter aux nouveaux défis et menaces à la sécurité.

L'UE, acteur stratégique

Le développement de l'UE en tant qu'acteur de la sécurité en Europe est le fruit d'une longue gestation politique. Puissance civile par ses moyens économiques, financiers et commerciaux, l'UE saisit rapidement la nécessité de disposer *a minima* d'une dimension politico-stratégique de son action extérieure afin de se positionner sur la scène sécuritaire internationale. Les nombreux efforts fournis par les Etats européens depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale afin de favoriser l'émergence d'une telle dimension en témoignent. Tandis que les théories réalistes continuent à percevoir la mise en place de capacités militaires comme étant le vecteur privilégié de puissance sur la scène internationale, la tournure prise par la construction européenne augure de nouvelles voies de coopération.

Marqués par les débats sur la nécessité de disposer d'une puissance militaire, les dirigeants européens sont divisés quant à la direction que doit emprunter la puissance européenne. La fin de la Guerre froide et, avec elle, la remise en cause de l'ordre établi et de

ses paradigmes sécuritaires, les incitent néanmoins à rapidement systématiser une coopération intergouvernementale dans un cadre politico-stratégique dédié. C'est essentiellement leur volonté de faire de l'UE un acteur crédible sur la scène internationale aux côtés de l'ONU, qui les conduit à mettre en place la PESC.

Ses contours demeurent cependant dans une large mesure encore incertains. Les étapes qui conduisent à son institutionnalisation font apparaître les tergiversations internes auxquelles l'UE est initialement confrontée, traduisant ainsi toutes les ambiguïtés de son existence et de la direction qu'elle emprunte. Le délitement de l'ex-Yougoslavie qui accompagne l'avènement de la PESC, force néanmoins l'entrée en jeu de l'UE en tant qu'acteur régional d'une sécurité qui se doit d'être désormais permanente, coopérative et autant que possible « non-militaire ».

Bien que les débuts européens en la matière soient hésitants, les tentatives d'opérationnalisation de la PESC dans les Balkans, ainsi que les premières étapes de la mise en place d'une gestion strictement européenne des crises à travers la mise en place de sa PSDC (ex-PESD), confirment la volonté de l'UE de constituer un acteur majeur de la sécurité européenne. Telle qu'elle se profile, la politique européenne de gestion des crises et plus spécifiquement sa dimension civile, est le résultat des nombreuses dissensions internes à l'UE. En cela, la PSDC constitue moins le fruit d'une initiative mûrement réfléchie qu'elle ne représente la volonté de compromis des dirigeants européens face à la nécessité de disposer d'une capacité opérationnelle afin de préserver ses intérêts et ses valeurs dans le monde.

Ainsi, même si la PSDC d'aujourd'hui ne ressemble pas à ce qu'ont voulu en faire les dirigeants européens dans les années 1990, elle y trouve indéniablement ses origines les plus profondes. En cela, l'étude de l'avènement de la PESC et de sa dimension opérationnelle, permet de retracer les débuts de la gestion civile des crises telle qu'elle est désormais pratiquée par l'UE.

Les développements successifs et constants de moyens civils d'interventions depuis le sommet européen de Cologne de 1999, traduisent les efforts européens à concrétiser un concept de sécurité innovant. Bien que la dimension civile de la PSDC s'impose initialement plus par défaut que par véritable choix, son cheminement permet de confirmer sa valeur ajoutée pour la gestion des crises internationales. En effet, la pertinence de la mise en place d'instruments de nature civile résulte de la volonté de l'UE de pouvoir faire face aux défis et aux incertitudes qui résultent de l'instabilité sécuritaire dans les Balkans.

Toutefois, la dimension civile de la PSDC ne s'est imposée que très progressivement comme un complément essentiel aux activités de l'UE en matière de gestion des crises. En effet, la « découverte » de tels instruments civils destinés à la gestion des crises internationales s'effectue initialement de façon *ad hoc* en dehors de tout cadre stratégique rationalisé. Conduits au gré des sommets européens, les développements capacitaires civils traduisent encore les incertitudes de la direction empruntée par la GCC et constituent un vaste chantier.

Ce n'est qu'avec l'établissement, près de cinq ans après son avènement, d'une démarche plus structurée de son développement capacitaire et de sa planification stratégique que la dimension civile de la PSDC acquiert une place centrale au sein de l'action extérieure de l'UE. La rationalisation de l'architecture institutionnelle européenne qui accompagne l'adoption du traité de Lisbonne, ainsi que la mise en place du concept d'« approche globale » au sein duquel la dimension civile de la PSDC est identifiée comme un élément moteur, permettent de confirmer ce rôle, augurant de nouvelles potentialités pour la gestion des crises.

L'étude approfondie de la construction capacitaire et stratégique de la dimension civile de la PSDC a ainsi permis de pleinement appréhender la rationalité stratégique ainsi que les motivations réelles de la mise en place d'une politique de GCC par l'UE. Mue par sa volonté de répondre le plus adéquatement possible aux menaces à la sécurité internationale, l'UE a mis l'accent sur la nécessité de procéder à des activités civiles de reconstruction des Etats défaillants. L'orientation de ces activités en faveur d'un concept de RPC a permis de saisir la raison d'être de la dimension civile de la PSDC elle-même et de la replacer dans le cadre plus stratégique de l'action extérieure de l'UE.

Bien qu'initialement limitées à la région des Balkans, les activités civiles de la PSDC élargissent progressivement leur champ d'action aussi bien géographique que fonctionnel, confirmant ainsi la volonté de l'UE de constituer un acteur majeur de la sécurité. Considérées comme le vecteur le plus visible de son action extérieure, les missions civiles de RPC constituent ainsi tant un défi qu'une opportunité pour l'UE, soumise aux imperfections de sa PSDC, ainsi qu'à celles de son action extérieure toute entière, mêlant intergouvernementalisme et supranationalisme.

Les mises en œuvre régionales du concept d'approche globale constituent à ce titre une opportunité nouvelle afin de permettre à l'UE d'adopter une approche stratégiquement plus cohérente de la gestion des crises. Au sein de ce concept, la dimension

civile de la PSDC y est rapidement identifiée comme un élément moteur de l'action de l'UE. Toutefois, la relative jeunesse de ce concept empêche d'avoir le recul nécessaire afin d'opérer une évaluation décisive de l'apport de ce concept pour la RPC. De même, la nature évolutive des menaces, ainsi que le processus d'amélioration constant de la PSDC, interdit tout jugement définitif sur la pertinence et la valeur ajoutée de ce concept dans le cadre de l'action extérieure de l'UE.

Enfin, une fois la rationalité stratégique de la dimension civile de la PSDC au sein de l'action extérieure de l'UE déterminée, il est apparu primordial de replacer sa valeur ajoutée au regard des autres acteurs sécuritaires. En effet, l'UE évolue dans un environnement international qui prône un multilatéralisme efficace. Dès lors, la pertinence de l'action de l'UE en la matière est nécessairement fonction de ses interactions avec les acteurs internationaux, régionaux et étatiques impliqués dans la gestion des crises.

L'UE tente ainsi de se positionner comme un partenaire à valeur égale de l'ONU et de l'OTAN, organisations phares de la sécurité. Malgré toutes les difficultés et imperfections de ces interactions, ainsi que les nombreuses insuffisances de la PSDC elle-même, l'UE réussit à s'imposer en tant qu'acteur crédible de ce système multilatéral dominé par ces deux grands. De même, elle a très rapidement assumé un rôle directeur au regard d'organisations régionales telles l'UA, la CEDEAO et l'ANASE, ainsi que d'Etats tiers, condamnant cependant l'OSCE à un rôle d'acteur régional sécuritaire secondaire sur la scène européenne. Bien que de réelles marges de progressions subsistent afin d'améliorer ces partenariats, l'UE réussit néanmoins à imposer une certaine pertinence de son action grâce à ses moyens civils innovants de la gestion des crises.

A ce titre, de nombreuses voies d'améliorations sont identifiées afin de permettre à l'UE de favoriser, à terme, une approche stratégiquement plus cohérente de ses activités de RPC. Ces suggestions mettent en exergue la nécessité de renforcer ses instruments grâce notamment à une prise en compte de concepts nouveaux et d'acteurs « oubliés » de la gestion des crises.

De même, l'identification d'insuffisances concernant une vision stratégique renforcée de la PSDC, suite notamment à l'opérationnalisation du concept d'approche globale, incite à repenser un cadre stratégique propre à la PSDC. Dans ce contexte, l'identification de nouvelles menaces à la sécurité incite l'UE à parfaire le développement de

sa PSDC afin de pallier les carences qui résultent de l'absence d'une vision stratégique de la dimension opérationnelle de son action extérieure.

Le maintien de la paix et de la sécurité internationales, constitue un domaine désormais pleinement investi par l'UE. Forte de la dimension opérationnelle de son action extérieure, l'UE est reconnue, malgré les nombreuses imperfections et insuffisances dont souffre sa PSDC, comme un acteur majeur de la sécurité. Toutefois, si l'UE souhaite le demeurer, la poursuite de l'amélioration de ses capacités d'action doit continuer à constituer une priorité de la construction européenne.

En effet, la sécurité constitue un domaine en perpétuelle évolution et les défis auxquels l'UE doit faire face s'aggravent et se multiplient, requérant de sa part une constante adaptation. L'intensification des rapports de force mondiaux et régionaux, ainsi que les dévoiements technologiques constituent autant de risques potentiels à la sécurité. L'UE doit ainsi continuer à innover en proposant de nouveaux instruments et mécanismes adaptés à une ère qui favorise l'émergence de menaces requérant l'utilisation de moyens conventionnels et non-conventionnels pour leur résolution.

L'UE, prête pour une « guerre hybride » ?

De la même façon que la fin de la Guerre froide remet en cause les paradigmes sécuritaires de l'ordre établi, les actes d'agression perpétrés par la Russie à l'encontre de la Géorgie et de l'Ukraine en 2014, bouleversent l'équilibre international. L'annexion de fait en mars 2014 de la Crimée, suite à la destitution le 22 février 2014 du président ukrainien pro-russe IANOUKOVITCH, ainsi que les nombreuses tentatives visant à déstabiliser d'autres régions de l'est et du sud de l'Ukraine, traduisent les ambitions régionales de la Russie.

Cela résulte notamment de la politique de « partenariat oriental » lancée en 2009 par l'UE à l'égard de six Etats situés dans la sphère d'influence stratégique de l'ex-URSS¹⁸²⁹. L'engagement de ces Etats en faveur d'un processus visant à la conclusion d'accords d'association avec l'UE¹⁸³⁰, soulève d'importantes difficultés au regard de la politique de

¹⁸²⁹ Il s'agit de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Biélorusse, ainsi que des trois Etats du Caucase du Sud, à savoir l'Arménie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan.

¹⁸³⁰ Ces accords visent à mettre en place une zone de libre-échange renforcée entre ces Etats et l'UE. Du point de vue européen, ce partenariat vise plus spécifiquement à appuyer les efforts de ces Etats dans l'adoption de

voisinage russe. En effet, la remise en cause graduelle de son influence stratégique depuis la fin de l'ère soviétique, d'abord dans les Balkans puis dans la région du Caucase du Sud, conduit la Russie à vouloir se réapproprier son rôle d'acteur mondial.

L'annexion de la Crimée en mars 2014 ainsi que la signature le 24 novembre 2014 d'un « Traité de coopération économique et de partenariat stratégique » entre la Russie et la région séparatiste de l'Abkhazie¹⁸³¹, lequel viole la souveraineté territoriale de la Géorgie, le confirment. Cette attitude agressive, bouleverse grandement la perception des menaces dans le monde et conduit à (re)polariser l'épicentre des menaces contemporaines à quelques milliers de kilomètres à peine des capitales européennes.

Dans ce contexte, l'UE est directement confrontée, en tant qu'acteur sécuritaire majeur de la scène internationale, à la menace de ses intérêts et de ceux de ses partenaires orientaux par la Russie. Face aux dangers réels que représente désormais l'action de la Russie au regard de la politique et du droit international, aussi bien en Ukraine que dans les Etats voisins, l'ensemble des acteurs stratégiques de la sécurité doit se mobiliser. Toutefois, aussi bien l'UE que l'OTAN, semblent désemparés face à un comportement inattendu de la Russie qui vise à légitimer par la force coercitive et d'autres moyens non-conventionnels d'action, ses intérêts dans sa proximité géographique.

La stratégie adoptée par la Russie peut être qualifiée de « guerre hybride » en référence à la multitude et à la variété des instruments utilisés plus spécifiquement dans le cadre de son conflit avec l'Ukraine. En opposition à une guerre dite « conventionnelle », cette nouvelle génération de conflit fait appel aussi bien à un pouvoir de coercition *lato sensu* qu'à un pouvoir de conviction. Ce type de menace hybride est généralement exercé par un acteur étatique¹⁸³² qui dispose de la capacité de déployer simultanément un ensemble de moyens militaires et non-militaires entendus au sens large, afin d'atteindre ses objectifs.

Tout d'abord, cela implique qu'aux côtés des instruments traditionnels utilisés dans le cadre d'une guerre dite « conventionnelle », à savoir le déploiement de forces militaires, l'acteur en question peut également recourir à des forces militaires irrégulières,

réformes destinées à favoriser la démocratisation, le renforcement de l'Etat de droit et la bonne gouvernance. Toutefois, d'importantes divisions internes montrent les difficultés à faire se rapprocher ces Etats de l'UE.

¹⁸³¹ *Statement by HR/VP Mogherini on the signature of a "Treaty on Alliance and Strategic Partnership" between the Russian Federation and Georgia's breakaway region of Abkhazia*, Doc. n° 141124_01, *op. cit.*

¹⁸³² Bien qu'il soit considéré qu'une organisation non étatique à caractère terroriste puisse également conduire une guerre hybride, elle ne disposerait pas au même titre qu'un Etat de forces militaires conventionnelles.

telles que les milices armées ou les guérillas, ainsi qu'à toute autre activité militaire illégitime d'intimidation¹⁸³³. Ensuite, cet acteur peut mettre en œuvre des instruments de nature économique, politique et, de plus en plus, psychologique, sociale et liés à l'utilisation de la technologie et de l'information. Son objectif consiste – grâce à des manœuvres subversives – à influencer la perception de sa sécurité par la population locale d'un Etat, afin de provoquer la chute de celui-ci.

La poursuite d'un tel objectif revêt un caractère expansionniste, généralement territorial mais également politique, visant à lui permettre de disposer d'une influence directe au sein des institutions étatiques de l'adversaire. Dans ce contexte spécifique, la Russie ne disposant plus, du fait du renversement du président ukrainien IANOUKOVITCH, d'une influence politique dans le pays, est à la quête d'un regain de son ascendant stratégique dans la région à travers la manifestation de sa puissance.

Loin du concept de puissance douce développé par J. NYE¹⁸³⁴, lequel repose sur un pouvoir d'attraction ou de séduction empreint d'un sens positif, le pouvoir de conviction tel qu'il est utilisé par la Russie dans ce contexte revêt un sens négatif. Il fait référence à l'utilisation de manœuvres subversives visant à discréditer le pouvoir établi d'un Etat ou d'un système, de sorte à aboutir à sa déstabilisation, voire à son renversement. L'utilisation d'un tel pouvoir fait partie d'une stratégie plus globale qui fait appel notamment à la propagande – à travers les médias, ainsi que les réseaux sociaux – ainsi qu'à d'autres actions telles que les attaques cybernétiques (cybercriminalité) utilisées dans un but terroriste ou de représailles politiques.

Dans ce contexte, l'UE doit se positionner face à cette violation caractérisée du droit international, ainsi que de la souveraineté de l'Ukraine et de la Géorgie. De fait, cela conduit l'UE à repenser la pertinence de son « partenariat oriental » afin de tenir compte de la politique russe de voisinage et de son idée d'un ordre mondial fondé sur des centres régionaux de pouvoir, sans pour autant permettre de telles violations du droit international. Il ne s'agit pas d'autoriser une ingérence russe dans le processus de (re)construction identitaire de ces Etats, mais de prendre en compte les importantes difficultés associées à la mise en place du

¹⁸³³ De telles activités peuvent inclure notamment des frappes ciblées sur des infrastructures critiques (civiles et militaires) de l'Etat concerné, ainsi que le déploiement de nouvelles technologies militaires, tels les drones.

¹⁸³⁴ Joseph S. NYE, *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power*, op. cit., ; Joseph S. NYE, « Soft Power », op. cit., p. 166.

« partenariat oriental », ainsi que les nombreuses dissensions internes au regard de l'orientation pro-européenne de certains de ces Etats.

Cela pose également la question du rôle de la PESC et plus spécifiquement celui de la PSDC, dans la capacité de l'UE à renforcer le respect des normes du droit international, ainsi qu'à faire face à ces nouveaux défis sécuritaires dans sa proximité immédiate. En effet, la remise en cause par la Russie de l'équilibre international, ouvre la voie à un retour à une défense collective comme fondement moteur de la sécurité.

Or, une telle évolution, sans pour autant pleinement condamner la sécurité coopérative et collective, fait craindre la fin d'une vision semi-iréniste des relations internationales post-Guerre froide. Cette évolution remet ainsi grandement en cause la politique de gestion des crises telle qu'elle est pratiquée par l'UE et plus généralement son rôle en tant qu'acteur majeur de la sécurité.

En effet, bien que la sécurité coopérative suppose une sécurité pour tous grâce à la contribution de tous, elle laisse néanmoins la porte ouverte aux « caprices » de certains dirigeants désireux d'assouvir une soif de pouvoir. Cela traduit toute la faiblesse de ce système sécuritaire fondé sur l'acceptation par tous que la sécurité constitue un bien commun qu'il convient de préserver.

Bien qu'il ne s'agisse pas ici de suggérer que l'UE doive se militariser – cette possibilité étant exclue du fait des importantes dissensions internes – cela suggère la nécessité pour l'UE d'adopter une approche stratégiquement plus cohérente de son action en renforçant les liens entre l'ensemble de ses politiques extérieures. Il s'agit notamment de faire en sorte qu'elle approfondisse sa structure en adoptant une stratégie holistique de son action. Le concept d'approche globale tel que développé constitue un premier pas dans cette direction et la place centrale qui y est confiée à la dimension civile de la PSDC devrait à ce titre être renforcée.

BIBLIOGRAPHIE

Sources et documents officiels

UE

Rapport sur les problèmes de l'unification politique (Luxembourg, le 27 octobre 1970) (Rapport Davignon), Ministres des Affaires étrangères des Six, Bulletin des Communautés européennes n° 11, Luxembourg, novembre 1970.

Deuxième rapport sur la coopération politique européenne en matière de politique étrangère (Copenhague, le 23 juillet 1973), Ministres des Affaires étrangères des Six, Bulletin des Communautés européennes n° 9, Luxembourg, septembre 1973.

Rapport sur la coopération politique européenne (Londres le 13 octobre 1981), Ministres des Affaires étrangères des Dix, Bulletin des Communautés européennes, Supplément 3/81, Luxembourg, 1982.

Acte Unique européen, signé à Luxembourg le 17 février et à la Haye le 28 février 1986, J.O.C.E. n° L 169, 29 juin 1987.

Règlement (CEE) n° 3906/89 du 18 décembre 1989 relatif à l'aide économique en faveur de la Hongrie et de la République populaire de Pologne, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 375, 23 décembre 1989, pp. 11-12.

Décision 91/588/CECA du 11 novembre 1991 des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, suspendant les concessions commerciales prévues par l'accord entre les États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la république socialiste fédérative de Yougoslavie, Conseil européen, J.O.C.E. n° L 315, Bruxelles, 15 novembre 1991.

Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, J.O.C.E. n° C 191, 29 juillet 1992, pp. 1-110.

Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993, Conseil européen, Copenhague, 21 et 22 juin 1993.

Décision 93/729/PESC du 20 décembre 1993 relative au soutien à l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 339, Bruxelles, 31 décembre 1993, p. 3.

Décision 94/308/PESC du 16 mai 1994 adaptant et prorogeant l'application de la décision 93/603/PESC du 8 novembre 1993 relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du Traité sur l'Union européenne, concernant l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 134, 30 mai 1994, p. 1.

Conclusions de la Présidence du Conseil européen des 9 et 10 décembre 1994, Conseil européen, Essen, 9 et 10 décembre 1994.

Décision 94/790/PESC du 12 décembre 1994 relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, concernant la continuation du soutien à l'administration de la ville de Mostar par l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 326, Bruxelles, 17 décembre 1994, p. 2.

Décision 95/23/PESC du 6 février 1995 complétant la décision 94/790/PESC relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, concernant la continuation du soutien à l'administration de la ville de Mostar par l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 33, Bruxelles, 13 février 1995, p. 1-2.

Décision 95/552/PESC du 19 décembre 1995 complétant la décision 95/517/PESC relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, concernant la continuation du soutien à l'administration de la ville de Mostar par l'UE, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 313, Bruxelles, 27 décembre 1995, p. 1.

Règlement (CE) n° 1257/96 du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 163, Luxembourg, 2 juillet 1996, pp. 1-6.

Action commune 96/442/PESC du 15 juillet 1996 relative à la nomination d'un envoyé spécial de l'Union européenne dans la ville de Mostar, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 185, Bruxelles, 24 juillet 1996, pp. 2-4.

Règlement (CE) n° 1628/96 du 25 juillet 1996 relatif à l'aide à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 204, Bruxelles, 14 août 1996, pp. 1-5.

Décision 96/508/PESC du 9 août 1996 fixant la date à laquelle prend effet l'action commune 96/442/PESC adoptée par le Conseil le 15 juillet 1996, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 212, Bruxelles, 21 août 1996, p. 1.

Rapport spécial n° 2/96 relatif aux comptes de l'Administrateur et à l'administration de Mostar par l'Union européenne (AMUE) accompagné des réponses de la Commission et de l'Administrateur de Mostar, Cour des comptes, J.O.C.E. n° C 287, Luxembourg, 30 septembre 1996, pp. 1-21.

Rapport sur le rapport spécial n°I 2/96 de la Cour des comptes sur les comptes de l'Administrateur de Mostar et l'Administration de Mostar par l'UE, avec réponses de la Commission et de l'Administrateur de Mostar (C4-0513/96), Parlement européen,

Commission du contrôle budgétaire (Rapporteur: Mme Edith Müller), PE 219.700/déf., A4-0386/96, 21 novembre 1996.

Décision 98/627/PESC du 9 novembre 1998 adoptée sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, relative à une action spécifique de l'Union dans le domaine de l'assistance au déminage, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 300, Bruxelles, 11 novembre 1998, p. 1.

Décision 98/628/PESC du 9 novembre 1998 adoptée sur la base de l'article J.4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, concernant la mise en œuvre d'une décision du Conseil relative à une action spécifique de l'Union dans le domaine de l'assistance au déminage, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 300, Bruxelles, 11 novembre 1998, pp. 2-3.

Décision 98/646/PESC du 13 novembre 1998 adoptée sur la base de l'article J.4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, relative au suivi de la situation au Kosovo, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 308, Bruxelles, 18 novembre 1998, pp. 1-2.

Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999, Conseil européen, SN 150/1/99 REV 1, Cologne, 3 et 4 juin 1999.

Instruments non militaires de gestion des crises, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 11044/1/99 REV 1, Bruxelles, 3 décembre 1999.

Action commune 1999/189/PESC du 9 mars 1999 adoptée sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la contribution de l'Union européenne au rétablissement d'une force de police viable en Albanie, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 063, Bruxelles, 12 mars 1999, pp. 1-2.

Décision 1999/190/PESC du 9 mars 1999 adoptée sur la base de l'article J.4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, concernant la mise en œuvre de l'action commune relative à la contribution de l'Union européenne au rétablissement d'une force de police viable en Albanie, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 063, Bruxelles, 12 mars 1999, pp. 3-4.

Conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999, Conseil européen, Doc. n° 00300/1/99, Helsinki, 10 et 11 décembre 1999.

Décision 2000/143/PESC du 14 février 2000 portant création du comité politique et de sécurité intérimaire, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 49, Bruxelles, 22 février 2000, p. 1.

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, Conseil européen, Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

Décision 2000/354/PESC du 22 mai 2000 instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 127, Bruxelles, 27 mai 2000, p. 1.

Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Feira (19 et 20 juin 2000) sur le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, Présidence, Doc. n° 9149/00, Bruxelles, 15 juin 2000.

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000, Conseil européen, SN 200/00 ADD 1 REV 1, Santa Maria da Feira, 19 et 20 juin 2000.

Action commune 2000/388/PESC du 16 juin 2000 complétant l'action commune 1999/189/PESC relative à la contribution de l'Union européenne au rétablissement d'une force de police viable en Albanie, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 145, Bruxelles, 20 juin 2000, p. 1.

Réunion ministérielle UE/CEDEAO, Conseil de l'UE, Doc. n° 12309/00 (Presse 390), Communiqué final, Abuja, Nigéria, 16 octobre 2000.

Procédures pour la gestion globale et cohérente des crises : cadre de référence, Conseil de l'UE, Contribution du Secrétaire Général/Haut Représentant, Doc. 13957/1/00 REV 1, Bruxelles, 30 novembre 2000.

Projet de rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Nice (7, 8 et 9 décembre 2000) sur la politique européenne de sécurité et de défense Présidence, Doc. 14056/2/00 REV 2, Bruxelles, 4 décembre 2000.

Règlement (CE) 2666/2000 du 5 décembre 2000 relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement (CE) n° 1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) n° 3906/89 et (CEE) n° 1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1999/311/CE, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 306, Bruxelles, 7 décembre 2000, pp. 1-6.

Règlement (CE) n° 2667/2000 du 5 décembre 2000 relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 306, Bruxelles, 7 décembre 2000, pp. 7-10.

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000, Conseil européen, SN 400/1/00 ADD 1 REV 1, Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000.

Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des conflits, Rapport présenté au Conseil européen de Nice par le Secrétaire général/Haut représentant et la Commission, Nice, 7, 8, 9 décembre 2000.

Action commune 2000/798/PESC du 14 décembre 2000 complétant l'action commune 1999/189/PESC relative à la contribution de l'Union européenne au rétablissement d'une force de police viable en Albanie, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 324, Bruxelles, 21 décembre 2000, p. 1.

Action commune 2000/811/PESC du 22 décembre 2000 concernant la Mission de surveillance de l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 328, Bruxelles, 23 décembre 2000, pp. 53-54.

Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. 5633/01, Bruxelles, 24 janvier 2001.

Décision 2001/78/PESC du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 27, Bruxelles, 30 janvier 2001, pp. 1-3.

Décision 2001/79/PESC du 22 janvier 2001 portant création du Comité militaire de l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 27, Bruxelles, 30 janvier 2001, pp. 4-6.

Décision 2001/80/PESC du 22 janvier 2001 instituant l'Etat major de l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 27, Bruxelles, 30 janvier 2001, pp. 7-11.

Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE - avis du Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, Conseil de l'UE, avis du CivCom, Doc. 6069/01, Bruxelles, 22 février 2001.

Règlement (CE) n° 381/2001 du 26 février 2001 portant création d'un mécanisme de réaction rapide, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 57, Bruxelles, 27 février 2001, pp. 5-9.

Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, J.O.C.E n° C 81 (2001/C 80/01), Bruxelles, 10 mars 2001, pp. 1-87.

Communication de la Commission sur la Prévention des conflits, Commission européenne, COM (2001) 211 final, Bruxelles, 11 avril 2001.

Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement - Évaluation, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2001) 153 final, Bruxelles, 23 avril 2001.

Édifier un partenariat efficace avec les Nations unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2001) 231 final/2, Bruxelles, 30 avril 2001.

Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. 8257/01, Bruxelles, 30 avril 2001.

Critères applicables par l'UE pour la sélection des policiers, leur équipement et exigences concernant leur formation dans le cadre de la gestion civile des crises, Présidence, Doc. n° 5038/3/01 REV 3 COR 2, Bruxelles, 7 mai 2001.

Projet de conclusions du Conseil sur la coopération UE-ONU en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, note de transmission du Secrétariat au Conseil, Doc. n° 9528/2/01 REV 2, Bruxelles, 7 juin 2001.

Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents, note de transmission du secrétariat aux délégations, Doc. 9537/1/01 REV 1, Bruxelles, 7 juin 2001.

Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Göteborg (15 et 16 juin 2001) sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense, Présidence, Doc. n° 9526/1/01 REV 1, Bruxelles, 11 juin 2001.

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001, Conseil européen, SN 200//1/01 REV 1, Göteborg, 15 et 16 juin 2001.

Action commune 2001/554/PESC du 20 juillet 2001 relative à la création d'un institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 200, Bruxelles, 25 juillet 2001, pp. 1-4.

Action commune 2001/555/PESC du 20 juillet 2001 relative à la création d'un centre satellitaire de l'UE, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 200, Bruxelles, 25 juillet 2001, pp. 5-11.

Plan d'action visant à renforcer la coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme adopté lors des Conclusions du conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001, Conseil européen, Bruxelles, 21 septembre 2001.

EU Concept for Military Strategic Planning, note du Secrétariat du Conseil aux délégations, Doc. n° 12046/01 EXT 1 (déclassification partielle le 15 décembre 2009), Bruxelles, 25 septembre 2001.

Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. 12505/01, Bruxelles, 5 octobre 2001.

Gouvernance européenne - un livre blanc, Communication de la Commission européenne, COM (2001) 428 final, J.O.C.E. n° C 287, Bruxelles, 12 octobre 2001, pp. 1-29.

Guidelines for Training and Selection Criteria for Personnel in EU Police Missions, CivCom, Doc. n° 13308/01, Bruxelles, 26 octobre 2001.

Standardisation and Interoperability, Conseil de l'UE, Doc. 13307/01, Bruxelles, 26 octobre 2001.

Décision 2001/792/CE (Euratom) du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 297, Bruxelles, 15 novembre 2001, pp. 7-11.

Déclaration du Conseil suite à la conférence d'offres d'engagements en matière de capacités policières, Conseil Affaires générales avec la participation des Ministres responsables de la police de l'Union européenne, Bruxelles, 19 novembre 2001.

Projet d'accord entre Europol et les Etats-Unis d'Amérique, note point "A" du Secrétariat général au Conseil, Doc. n° 13364/01, Bruxelles, 23 novembre 2001.

EU crisis management and conflict prevention - Guidelines on Fact-finding missions, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 15048/01, Bruxelles, 6 décembre 2001.

Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001) sur la politique européenne de sécurité et de défense, Présidence, Doc. 15193/01, Bruxelles, 11 décembre 2001.

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, Conseil européen, SN 300/1/01 REV 1, Laeken, 14 et 15 décembre 2001.

Rapport 2001 de Pro-Eurojust, note du Secrétariat général aux délégations, Doc. n° 15545/01, Bruxelles, 20 décembre 2001.

Position commune du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 344, Bruxelles, 28 décembre 2001, pp. 93-96.

Suggestions de procédures pour une gestion globale et cohérente des crises par l'UE, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 14614/01, Bruxelles, 9 janvier 2002.

Action commune 2002/210/PESC du 11 mars 2002 relative à la Mission de police de l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 70, Bruxelles, 13 mars 2002, pp. 1-6.

Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-led Crisis Management Operations, note du Secrétariat du Conseil aux délégations, Doc. n° 7106/02, Bruxelles, 18 mars 2002.

Synopsis of Training and Selection Criteria, CivCom, Doc. n° 8775/02, Bruxelles, 8 mai 2002.

Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 8945/2/02 REV 2, Bruxelles, 22 mai 2002.

Basic guidelines for crisis management in the field of civilian administration, Conseil de l'UE, Doc. n° 9369/1/02 REV 1, Bruxelles, 30 mai 2002.

EU Comprehensive Concept for Strengthening of Local Police Missions, Conseil de l'UE, Doc. n° 9535/02, Bruxelles, 31 mai 2002.

Police Aspects of a Fact Finding Mission (FFM), CivCom, Doc. n° 9735/02, Bruxelles, 10 juin 2002.

Appel à contribution dans le domaine de la protection civile, Présidence, Doc. n° 9915/02, Bruxelles, 12 juin 2002.

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, Conseil européen, D/02/13, Séville, 21 et 22 juin 2002.

Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Séville (21 et 22 juin 2002) sur la politique européenne de sécurité et de défense, Présidence, Doc. n° 10160/2/02 REV 2, Bruxelles, 22 juin 2002.

Décision-cadre 2002/584/JAI du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, Conseil de l'UE, J.O.C.E. n° L 190, Bruxelles, 18 juillet 2002, pp. 1-20.

Etablissement du projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2003, Secrétariat général du Conseil, Doc. n° 11211/02, Bruxelles, 19 juillet 2002.

Civil Protection in the framework of crisis management - draft concept, Présidence, Doc. n° 10882/1/02 REV 1, Bruxelles, 16 septembre 2002.

Call for Contributions in the Field of Civilian Administration, Présidence, Doc. n° 13858/02, Bruxelles, 13 novembre 2002.

Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management, CivCom, Doc. n° 14513/02, Bruxelles, 19 novembre 2002.

Speaking points of Javier Solana, EU High Representative for CFSP at the Civilian Crisis Management Capability Conference at ministerial level, Conseil Affaires générales et relations extérieures (CAGRE), Doc. n° S0217/02, Bruxelles, 19 novembre 2002.

Compendium of principles for the use of force and consequent guidance for the issue of rules of engagement (ROE) for police officers participating in EU crisis management operations, CivCom, Doc. n° 12415/5/02 REV 5 (déclassifié le 24 septembre 2012, Doc. n° 12415/6/02 REV 6), Bruxelles, 27 novembre 2002.

Brussels Declaration on Preventing and Combatting Trafficking in Human Beings, note du secrétariat général au Groupe multidisciplinaire sur le crime organisé (GMCO), Doc. n° 14981/02, Bruxelles, 29 novembre 2002.

Follow-up to the CMCO Action plan - Council Secretariat/Commission outline paper on the CRCT, note de transmission du Secrétariat du Conseil et de la Commission au CoPS, Doc. n° 14400/2/02 REV 2, Bruxelles, 2 décembre 2002.

Consultations and Modalities for the Contribution of non-EU States to EU Civilian Crisis Management, note "I/A" du CoPS au COREPER/Conseil, Doc. n° 15203/02, Bruxelles, 3 décembre 2002.

Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Copenhague (12 et 13 décembre 2002) concernant la PESD, Présidence, Doc. n° 15428/02, Bruxelles, 10 décembre 2002.

EU crisis management and conflict prevention - Guidelines on fact-finding missions, note de la Présidence aux délégations, Doc. n° 15461/02, Bruxelles, 10 décembre 2002.

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002, Conseil européen, Doc. n° 15917/02, Copenhague, 12 et 13 décembre 2002.

Joint EU-ASEAN Declaration on co-operation to combat terrorism, 14th EU-ASEAN Ministerial meeting, 27-28 January 2003, Doc. n° 5811/03 (Presse 19), Bruxelles, 27 janvier 2003.

Action commune 2003/92/PESC du 27 janvier 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 34, Bruxelles, 11 février 2003, pp. 26-29.

Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Groupe politico-militaire, Doc. n° 6601/03 COR 1, Bruxelles, 24 février 2003.

Action commune 2003/141/PESC du 27 février 2003 modifiant l'action commune 2002/210/PESC relative à la Mission de police de l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 53, Bruxelles, 28 février 2003, p. 63.

Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 7116/03, Bruxelles, 6 mars 2003.

Décision 2003/157/PESC du 19 décembre 2002 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Pologne concernant la participation de cet État aux activités de la mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 64, Bruxelles, 7 mars 2003, pp. 37-40.

Financement de la politique étrangère et de sécurité commune, Secrétariat général du Conseil, Doc. n° 7194/03, Bruxelles, 11 mars 2003.

Décision 2003/202/PESC du 18 mars 2003 concernant le lancement de l'opération militaire de l'UE dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 76, Bruxelles, 22 mars 2003, pp. 43-44.

Civilian instruments for crisis management - State of readiness, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 13871/3/02 REV 3, Bruxelles, 27 mars 2003.

Civilian Instruments for EU Crisis Management, Conflict Prevention and Crisis Management Unit, European Commission, Bruxelles, avril 2003.

Training Curricula for Police Officers for deployment to international civilian crisis management missions, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 6107/5/03 REV 5, Bruxelles, 7 avril 2003.

Model agreement on the status of an EU led Police mission, CivCom, Doc. n° 9313/03, Bruxelles, 14 mai 2003.

Centre de réaction d'urgence: pour une réaction plus rapide et plus efficiente de l'Europe en cas de catastrophe, Commission européenne, Doc. n° IP/13/422, communiqué de presse, Bruxelles, 15 mai 2003.

Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management, CivCom, Doc. n° 9792/03, Bruxelles, 26 mai 2003.

Draft Annex 4 to Crisis Management Procedures, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 7965/2/03 REV 2, Bruxelles, 6 juin 2003.

Action commune 2003/423/PESC du 5 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 143, Luxembourg, 11 juin 2003, pp. 50-52.

Projet de rapport de la présidence au Conseil européen sur l'action extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme (y compris PESC/PESD), note de la présidence aux délégations, Doc. n° 10323/2/03 REV 2, Bruxelles, 12 juin 2003.

Projet de déclaration commune du Conseil et de la Commission sur l'utilisation du mécanisme communautaire de protection civile dans la gestion des crises visées au titre V du traité sur l'Union européenne, CoPS, Doc. n° 10639/03, Bruxelles, 17 juin 2003.

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003, Conseil européen, Doc. n° 11638/03, Thessalonique, 19 et 20 juin 2003.

Le dialogue UE-Afrique, Communication de la Commission au Conseil, COM(2003) 316 final, Bruxelles, 23 juin 2003.

A new partnership with South East Asia, Communication de la Commission, COM (2003) 399/4, Bruxelles, juillet 2003.

Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Conseil de l'UE, Doc. n° 11127/03, Bruxelles, 3 juillet 2003.

Action commune 2003/496/PESC du 7 juillet 2003 portant nomination d'un représentant spécial de l'Union européenne pour le Caucase du Sud, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 169, Bruxelles, 8 juillet 2003, pp. 74-75.

Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Autumn 2001 - December 2002, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 11206/03, Bruxelles, 14 juillet 2003.

A Review of the first 100 days of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 11760/03, Bruxelles, 23 juillet 2003.

Co-operation between law enforcement agencies and international, inter-governmental or non-governmental organisations providing assistance and support for victims of trafficking in human beings - Questionnaire, note from the Commission to the Multidisciplinary Group on Organised Crime (MDG), Doc. n° 11793/03, Bruxelles, 25 juillet 2003.

Décision 2003/582/PESC du 21 juillet 2003 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Fédération de Russie concernant la participation de cet État aux activités de

la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 197, Bruxelles, 5 août 2003, pp. 37-41.

Comprehensive concept for Police Substitution Missions - Revised version, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 8655/2/02 REV 2 (déclassifié le 11 octobre 2010, Doc. n° 8655/5/02 REV 5), Bruxelles, 27 août 2003.

Lignes directrices relatives au financement des opérations de gestion civile des crises dans le cadre du titre V du TUE, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 12582/03, Bruxelles, 16 septembre 2003.

Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises, Conseil de l'UE, Doc. n° 12510/03 (Presse 266), New York, 24 septembre 2003.

Décision 2003/663/PESC du 10 décembre 2002 relative à la conclusion des accords entre l'Union européenne et la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie, la Slovénie, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine, concernant la participation de ces États aux activités de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 239, Bruxelles, 25 septembre 2003, pp. 1-46.

ECHO in the Balkans : 12 years of humanitarian action 1991-2003, Office de l'aide humanitaire de la Commission européenne, Bruxelles, octobre 2003.

Serbia : Commission successfully concludes its humanitarian aid operations, Commission européenne, Doc. n° IP/03/1363, communiqué de presse, Bruxelles, 9 octobre 2003.

Gouvernance et développement, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, COM (2003) 615 final, Bruxelles, 20 octobre 2003.

Presidency report to PSC on planning and mission support capability for civilian crisis management, Présidence, Doc. n° 13500/2/03 REV 2, Bruxelles, 23 octobre 2003.

Concept pour les missions de surveillance de l'UE, Conseil de l'UE, Doc. n° 14536/03, Bruxelles, 28 octobre 2003.

Civil Military Co-ordination (CMCO), note des services du Secrétariat de la Commission européenne aux délégations, Doc. n° 14457/03, Bruxelles, 7 novembre 2003.

Common Criteria on Training for EU Civilian Aspects of Crisis Management, CivCom, Doc. n° 14799/1/03 REV 1, Bruxelles, 21 novembre 2003.

EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration, CoPS, Doc. n° 15311/03, Bruxelles, 25 novembre 2003.

Rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Bruxelles (12 et 13 décembre 2003) concernant la PESD, Présidence, Doc. n° 15814/03, Bruxelles, 9 décembre 2003.

Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme européen, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, COM (2003) 526 final, Bruxelles, 10 septembre 2003.

Action commune 2003/681/PESC du 29 septembre 2003 relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL « Proxima »), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 249, Bruxelles, 1^{er} octobre 2003, pp. 66-69.

Progress Report on civilian aspects of crisis management, CoPS, Doc. n° 15625/03, Bruxelles, 2 décembre 2003.

Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, Secrétariat général, Doc. n° 15579/03, Bruxelles, 3 décembre 2003.

Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés, CoPS, Doc. n° 15634, Bruxelles, 4 décembre 2003.

EU FAST, Secrétariat du Conseil de l'UE, Doc. n° 16026/03, Bruxelles, 11 décembre 2003.

Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité, Conseil européen, Bruxelles, 12 décembre 2003.

Position commune 2004/85/PESC du 26 janvier 2004 sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique et abrogeant la position commune 2001/374/PESC, Conseil de l'UE, J.O.U.E n° L 21, 28 janvier 2004, pp. 25-29.

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003, note de transmission de la présidence aux délégations, Doc. n° 5381/04, Bruxelles, 5 février 2004.

Déclaration sur la lutte contre le terrorisme adoptée lors du Conseil européen de Bruxelles des 25 et 26 mars 2004, Conseil européen, Bruxelles, 25 mars 2004.

Report to the European Council on the implementation of the Declaration on combatting terrorism, note du Conseil de l'UE, Doc. n° 10585/04, Bruxelles, 15 juin 2004.

EU Plan of Action on Combating Terrorism, note du Conseil de l'UE, Doc. n° 10586/04, Bruxelles, 15 juin 2004.

EU-UN Cooperation in civilian crisis management operations – Elements of implementation of the EU-UN, Conseil européen, Annexe aux conclusions du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004, Bruxelles, 17 et 18 juin 2004.

Plan d'action pour les aspects civils de la PESD, Conseil européen, Annexe aux conclusions du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004, Bruxelles, 17 et 18 juin 2004.

Action commune 2004/523/PESC du 28 juin 2004 relative à la mission État de droit menée par l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS, Conseil de l'UE, J.O.U.E n° L 228, Bruxelles, 29 juin 2004, pp. 21-24.

Déclaration d'intention, Création d'une Force de Gendarmerie Européenne, Ministres de la Défense de l'Espagne, de la France, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal, Conseil informel de la défense, Noordwijk, 17 septembre 2004.

Summary of the remarks made by Javier SOLANA, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy at the informal meeting of EU Defense Ministers, http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_3816_fr.htm, Noordwijk, 17 septembre 2004.

Declaration of EU Chiefs of Police following the meeting on police aspects in the ESDP-framework, Warnsveld, 25 octobre 2004.

Draft Conceptual Framework on the ESDP dimension of the fight against Terrorism, CoPS, Doc. n° 13234/4/04 REV 4, Bruxelles, 3 novembre 2004.

Plan d'action relatif au soutien apporté dans le cadre de la PESD à la paix et à la sécurité en Afrique, note du CoPS au COREPER/Conseil, Doc. n° 10538/4/04 REV 4, Bruxelles, 16 novembre 2004.

Conférence d'annonce d'engagement dans le domaine des capacités civiles : Déclaration ministérielle, Ministres des affaires étrangères de l'UE, Bruxelles, 22 novembre 2004.

Action commune 2004/789/PESC du 22 novembre 2004 relative à la prorogation de la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL Proxima), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 348, Bruxelles, 24 novembre 2004, pp. 40-44.

Objectif global civil pour 2008 adopté à l'occasion du Conseil européen de Bruxelles du 17 décembre 2004, note point "I/A" du Secrétariat général du Conseil, Doc. n° 15863/04, Bruxelles, 7 décembre 2004.

Lignes directrices relatives à la mise en œuvre du soutien apporté dans le cadre de la PESD à la paix et à la sécurité en Afrique, note du Groupe des conseillers pour les relations extérieures au COREPER/Conseil, Doc. n° 15542/1/04 REV 1, Bruxelles, 9 décembre 2004.

Guidelines for rapid deployment of Integrated Police Units - IPUs - in the initial stage of an EU-led substitution mission and interoperability of IPUs and Police Headquarters, CivCom, Doc. n° 15956/04 EXT 1 (déclassifié partiellement le 9 août 2012), Bruxelles, 9 décembre 2004.

Projet de rapport de la présidence de l'UE au Conseil européen de Bruxelles (16 et 17 décembre 2004) concernant la PESD, note du CoPS au COREPER/Conseil, Doc. 15547/04, Bruxelles, 13 décembre 2004.

Lutte contre le financement du terrorisme, note du SG/GR et Commission au Conseil européen, Doc. n° 16089/04, Bruxelles, 14 décembre 2004.

Action commune 2004/847/PESC du 9 décembre 2004 relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL Kinshasa), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 367, Bruxelles, 14 décembre 2004, pp. 30-34.

Projet de conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la politique de l'UE en matière de droits de l'homme, COREPER, Doc. n° 15817/3/04 REV 3, Bruxelles, 20 décembre 2004.

Action commune 2004/909/PESC du 26 novembre 2004 constituant une équipe d'experts en vue de l'organisation éventuelle d'une mission intégrée de l'Union européenne agissant dans les domaines de la police, de l'État de droit et de l'administration civile en Iraq, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 381, Bruxelles, 28 décembre 2004, pp. 84-86.

Civilian Headline Goal 2008 - Proposals by the Council Secretariat on the management of the process during 2005, note du Secrétariat général du Conseil au CoPS, Doc. n° 5761/05, Bruxelles, 26 janvier 2005.

European Defence NATO/EU Consultation, Planning and Operations (déclassification partielle), note du Secrétariat du Conseil aux délégations des Etats membres, Doc. n° 13990/04 EXT 1, Bruxelles, 28 janvier 2005.

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 décembre 2004, note de transmission de la présidence aux délégations, Doc. n° 16238/1/04 REV 1, Bruxelles, 1^{er} février 2005.

Workshop I "Key Planning Assumptions and Illustrative Scenarios" (17-18 février 2005), Rapport du Secrétariat du Conseil au CivCom, Doc. n° 6629/05 EXT 1 (déclassifié le 4 juin 2007), Bruxelles, 22 février 2005.

Action commune 2005/190/PESC du 7 mars 2005 relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 62, Bruxelles, 9 mars 2005, pp. 37-41.

Décision 2005/191/PESC du 18 octobre 2004 concernant la conclusion d'accords entre l'Union européenne et la République d'Islande, le Royaume de Norvège et la Roumanie établissant un cadre pour la participation de la République d'Islande, du Royaume de Norvège et de la Roumanie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 67, Bruxelles, 14 mars 2005, pp. 1-19.

Report on the follow-up workshop on "Strategic Planning Assumptions and Illustrative Scenarios" (10-11 mars 2005), note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 7643/05 (déclassifié le 19 août 2009, Doc. n° 7643/1/05 REV 1), Bruxelles, 24 mars 2005.

Étude d'Exercice UE-ONU (EST 05) des 14 et 15 avril 2005, Conseil de l'UE, 7816/05 (Presse 79), Bruxelles, 11 avril 2005.

Implementation of the EU Training Concept in ESDP - Draft Analysis of Training Requirements in the field of ESDP, note du Secrétariat général du Conseil au CoPS, Doc. n° 7774/2/05, Bruxelles, 14 avril 2005.

Position commune 2005/304/PESC du 12 avril 2005 sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique et abrogeant la position commune 2004/85/PESC, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 97, Bruxelles, 15 avril 2005, pp. 57-62.

Rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, y compris leurs implications financières pour le budget général des Communautés européennes (point 40 (section H) de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999), Secrétariat du Conseil, Doc. n° 7961/05, Bruxelles, 15 avril 2005.

Action commune relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC) - Orientations communes, note du Secrétariat du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 8084/1/05 REV 1, Bruxelles, 25 avril 2005.

Action commune 2005/355/PESC du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 112, Bruxelles, 3 mai 2005, pp. 20-23.

Report on the Workshop on « Modalities for Rapid Deployment and Civilian Response Teams », note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 8665/05, Bruxelles, 3 mai 2005.

CivCom advice on Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 8895/05, Bruxelles, 12 mai 2005.

i2010 - Une société de l'information pour la croissance et l'emploi {SEC(2005) 717}, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2005) 229 final, Bruxelles, 1^{er} juin 2005.

Report on the workshop on « Focussed Civilian Options » (28-29 avril 2005), Rapport du Secrétariat du Conseil au CivCom, Doc. n° 9769/05 EXT 1 (déclassifié le 4 juin 2007), Bruxelles, 3 juin 2005.

Rapport de la Présidence concernant la PESD, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 10032/05, Bruxelles, 13 juin 2005.

Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 juin 2005, note de transmission de la présidence aux délégations, Doc. n° 10255/05, Bruxelles, 18 juin 2005.

Focused Civilian options, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 10353/05 (déclassifié le 16 juillet 2009, Doc. n° 10353/1/05 REV 1), Bruxelles, 22 juin 2005.

Document élaboré par le Secrétariat général : Ressources multifonctionnelles pour la gestion civile des crises sous une forme intégrée - Equipes d'intervention civile, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 10462/05, Bruxelles, 23 juin 2005.

Message de Javier SOLANA, Haut Représentant de l'UE pour la PESC à l'occasion de l'exercice "PERILAND 05", S/238/05, Bruxelles, 29 juin 2005.

Décision 2005/495/PESC du 13 juin 2005 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine établissant un cadre pour la participation de l'Ukraine aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 182, Bruxelles, 13 juillet 2005, pp. 28-34.

Rapport annuel 2005 sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2004, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2005) 292 final, Bruxelles, 15 juillet 2005.

Initial Elements for an EU Security Sector Reform (SSR) Concept, note du Secrétariat au CoPS, Doc. n° 11241/05, Bruxelles, 15 juillet 2005.

Action commune 2005/557/PESC du 18 juillet 2005 concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 188, Bruxelles, 20 juillet 2005, pp. 46-51.

Action commune 2005/643/PESC du 9 septembre 2005 concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (Mission de surveillance à Aceh - MSA), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 234, Bruxelles, 10 septembre 2005, pp. 13-16.

Towards CRT implementation, note du Secrétariat du Conseil au CivCom, Doc. n° 12825/05, Bruxelles, 3 octobre 2005.

State of play and future challenges for training in civilian crisis management, note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 12766/1/05 REV 1, Bruxelles, 6 octobre 2005.

EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR), note du Secrétariat au CoPS, Doc. n° 12566/4/05 REV 4, Bruxelles, 13 octobre 2005.

Conflict Prevention Partnership Founded, European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), media release, Bruxelles, 14 octobre 2005.

Draft Strategic Planning Assumptions - Civilian Headline Goal 2008, note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 13500/05 (déclassifié le 15 juillet 2009, Doc. n° 13500/1/05 REV 1), Bruxelles, 19 octobre 2005.

Draft EU Concept for Comprehensive Planning, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 13983/05, Bruxelles, 3 novembre 2005.

Action commune 2005/776/PESC du 7 novembre 2005 modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la Moldavie, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 292, Bruxelles, 8 novembre 2005, pp. 13-14.

Action commune 2005/797/PESC du 14 novembre 2005 concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 300, Bruxelles, 17 novembre 2005, pp. 65-69.

Conférence d'amélioration des capacités civiles : déclaration ministérielle, Conseil de l'UE, 14713/05 (Presse 306), Bruxelles, 21 novembre 2005.

Action commune 2005/822/PESC du 21 novembre 2005 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL "Kinshasa"), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 305, Bruxelles, 24 novembre 2005, pp. 44-45.

Action commune 2005/824/PESC du 24 novembre 2005 relative à la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 307, Bruxelles, 25 novembre 2005.

Action commune 2005/826/PESC du 24 novembre 2005 relative à la mise en place d'une équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 307, Bruxelles, 25 novembre 2005, pp.61-64.

The European Union Counter-Terrorism Strategy, Note Item "I" de la présidence et du coordinateur pour la lutte contre le terrorisme au COREPER/Conseil, Doc. n° 14469/3/05 REV 3, Bruxelles, 30 novembre 2005.

Décision 2005/851/PESC du 21 novembre 2005 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Canada établissant un cadre pour la participation du Canada aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 315, Bruxelles, 1^{er} décembre 2005, p. 20.

CRT Generic Terms of Reference, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 15406/05, Bruxelles, 5 décembre 2005.

Rapport sur le rôle et la contribution futurs de l'UE au Kosovo, Rapport du SG/HR et de la Commission au Conseil, Bruxelles, 6 décembre 2005.

Civilian capabilities improvement plan, note du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 15325/05, Bruxelles, 7 décembre 2005.

Action commune 2005/889/PESC du 12 décembre 2005 établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 327, Bruxelles, 14 décembre 2005, pp. 28-32.

L'UE et l'Afrique : un partenariat stratégique, note du COREPER au Conseil, Doc. n° 15702/1/05 REV 1, Bruxelles, 14 décembre 2005.

Lettre de Javier Solana, SG/HR, à Tony Blair, Président du Conseil européen, SG/HR, S 416/05, Bruxelles, 14 décembre 2005.

Rapport de la présidence concernant la PESD, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 15891/05, Bruxelles, 19 décembre 2005.

CRT Training Course Concept, note du Secrétariat au CivCom, Doc. n° 15740/2/05 REV 2, Bruxelles, 9 janvier 2006.

Conclusions de la présidence du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, note de transmission de la présidence aux délégations, Doc. n° 15914/1/05 REV 1, Bruxelles, 30 janvier 2006.

EU Action Plan on combating terrorism, note de la présidence et du coordinateur pour la lutte contre le terrorisme, Doc. n° 5771/1/06 REV 1, Bruxelles, 13 février 2006.

Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « Le consensus européen » : Le consensus européen pour le développement - Le défi du développement, Parlement européen, Conseil et Commission, J.O.U.E. n° C 46, Bruxelles, 24 février 2006, pp. 1-19.

Darfur - Consolidated EU package in support of AMIS II, Secrétariat du Conseil de l'UE, EU Council Secretariat Factsheet - AMIS II/03, Bruxelles, Mars 2006.

Action commune 2006/202/PESC du 27 février 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/643/PESC concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 71, Bruxelles, 10 mars 2006, p. 57.

EU Civilian Instruments Workshop (CIVIL 06) - 19-20 April 2006, Conseil de l'UE, Doc. n° 8315/06 (Presse 105), Bruxelles, 18 avril 2006.

Action commune 2006/300/PESC du 21 avril 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL "Kinshasa"), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 111, Bruxelles, 25 avril 2006, pp. 12-14.

Action commune 2006/303/PESC du 25 avril 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/355/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 112, Bruxelles, 26 avril 2006, p. 18.

Action commune 2006/304/PESC du 10 avril 2006 sur la mise en place d'une équipe de planification de l'UE (EPUE Kosovo) en ce qui concerne l'opération de gestion de crise que l'UE pourrait mener au Kosovo dans le domaine de l'État de droit et, éventuellement, dans d'autres domaines, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 112, Bruxelles, 26 avril 2006, pp. 19-23.

Analysis of Training Requirements in the field of ESDP - Draft review 2006, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 8624/3/06, Bruxelles, 19 mai 2006.

Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2006) 253 final, Bruxelles, 24 mai 2006.

Draft report on the EU Civilian Instruments Workshop 2006 (CIVIL 06), note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 10080/06 (document non consultable), Bruxelles, 1^{er} juin 2006.

Final Training Report (FTR) - 2006, note du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 10188/06, Bruxelles, 6 juin 2006.

2736ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures, Conseil de l'UE, Communiqué de presse (Presse 161) - Doc. n° 9946/06 Luxembourg, 12 juin 2006.

Rapport de la présidence concernant la PESD, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 10418/06, Bruxelles, 12 juin 2006.

Civilian Response Teams (CRT) - Mobilisation and Deployment Procedures, note du Secrétariat au CivCom, Doc. n° 8104/3/06 REV 3, Bruxelles, 12 juin 2006.

Sommet UE-US - Vienne, 21 juin 2006, Conseil de l'UE, Doc. n° 10783/06 (Presse 189), Bruxelles, 21 juin 2006.

Letter of SG/HR to the Heads of State and Government on Hampton Court Follow-up, Secrétaire général/Haut Représentant, 13 juin 2006.

Action commune 2006/413/PESC du 12 juin 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/190/PESC relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 163, Bruxelles, 15 juin 2006, pp. 17-18.

Future training needs for personnel in civilian crisis management operations, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 10825/06, Bruxelles, 22 juin 2006.

Draft report on the EU Civilian Instruments Workshop 2006 (CIVIL 06), note du Secrétariat général du Conseil au CoPS, Doc. n° 10877/06 (document non consultable), Bruxelles, 23 juin 2006.

Report on Workshop VIII : "The raising of personnel for EU Civilian Crisis Management", Brussels, 7-8 June 2006, note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 10823/1/06, Bruxelles, 5 juillet 2006.

Décision 2006/482/PESC du 10 avril 2006 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Turquie établissant un cadre pour la participation de la République de Turquie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 189, Bruxelles, 12 juillet 2006, pp. 16-22.

Future training needs for personnel in civilian crisis management operations - draft Implementation Roadmap, note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 11995/06, Bruxelles, 25 juillet 2006.

Civilian Headline Goal 2008 : Questionnaire on contributions from non-EU States towards the EU civilian crisis management capability under CSDP, note du Secrétariat Général du Conseil, Doc. n° 12208/06, Bruxelles, 14 août 2006.

Initial Concept of Mission Support for ESDP Civilian Crisis Management Missions, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 12457/06, Bruxelles, 05 septembre 2006.

Action commune 2006/607/PESC du 7 septembre 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/643/PESC concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh - MSA), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 246, Bruxelles, 8 septembre 2006, p. 16.

Future training needs for personnel in civilian crisis management operations - Implementation Roadmap, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 12820/06, Bruxelles, 15 septembre 2006.

Report on Workshop IX : « Required capabilities in Mission Support for ESDP civilian crisis management missions », Brussels, 18-19 septembre 2006, note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 13296/1/06 REV 1 (document partiellement accessible au public), Bruxelles, 3 octobre 2006.

List of required capabilities in Mission Support for ESDP civilian crisis management missions, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 13595/06, Bruxelles, 05 octobre 2006.

Draft recommendations and guidelines on the raising of personnel for EU civilian crisis management, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 12687/1/06 REV 1, Bruxelles, 09 octobre 2006.

Civil-Military Co-ordination (CMCO) : Possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations - Improving information sharing in support of EU crisis

management operations, note du Secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 13218/5/06, Bruxelles, 31 octobre 2006.

Draft Report on the Training Workshop « Future training needs for personnel in civilian crisis management operations - Implementation Roadmap », Brussels 19-20 octobre 2006, note du Secrétariat du Conseil au CivCom, Doc. n° 14798/06 (document partiellement accessible au public), Bruxelles, 3 novembre 2006.

Civilian Headline Goal 2008 - Civilian Capabilities Improvements Conference 2006 – draft Ministerial Declaration, note "I/A" du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 14927/06, Bruxelles, 7 novembre 2006.

Draft progress report 2006, note du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 14982/06, Bruxelles, 8 novembre 2006.

Règlement n° 1638/2006 du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, J.O.U.E. n° L 310, Bruxelles, 9 novembre 2006, pp. 1-14.

Civilian capabilities improvement conference 2006 - Ministerial declaration, Conseil de l'UE, Communiqué de presse, Bruxelles, 13 novembre 2006.

Action commune 2006/773/PESC du 13 novembre 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 313, Bruxelles, 14 novembre 2006, p. 15.

Règlement (CE) n° 1717/2006 du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité, Parlement européen et Conseil, J.O.U.E. n° L 327, Bruxelles, 24 novembre 2006, pp. 1-11.

EU Police Workshop 2006 (POL 06) - 5-6 December 2006, Conseil de l'UE, Doc. n° 16159/06 (Presse 348), Bruxelles, 1^{er} décembre 2006.

Action commune 2006/868/PESC du 30 novembre 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL « Kinshasa »), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 335, Bruxelles, 1^{er} décembre 2006, p. 50.

Draft Concept for ESDP Border missions in the framework of Civilian Crisis Management, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 16137/06, Bruxelles, 1^{er} décembre 2006.

Civilian Capabilities Improvement Plan, note du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 16004/06, Bruxelles, 5 décembre 2006.

Projet de concept de l'UE pour le soutien au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration (DDR), note du Secrétariat général au COREPER/Conseil, Doc. n° 16387/06, Bruxelles, 6 décembre 2006.

Co-ordination and coherence between the EU Special Representative (EUSR), the EU military operation (EUFOR - Althea) and the EU Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina : Case study and Recommendations for the future, note du Secrétariat aux délégations, Doc. n° 16435/06 (déclassifié le 5 février 2007, Doc. n° 16435/06 EXT 1), Bruxelles, 7 décembre 2006.

Recommendations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention, note de la Présidence aux délégations, Doc. n° 15574/1/06 REV 1, Bruxelles, 8 décembre 2006.

Action commune 2006/913/PESC du 7 décembre 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL "Kinshasa"), J.O.U.E. n° L 346, Bruxelles, 9 décembre 2006, pp. 67-68.

Rapport de la présidence concernant la PESD, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 16696/06, Bruxelles, 12 décembre 2006.

CivCom advice on the Report from the training workshop "Future training needs for personnel in civilian crisis management operations" held in Brussels on 19-20 October 2006 (doc. 14798/06), note du CivCom au CoPS, Doc. n° 16849/06 (document partiellement accessible au public), Bruxelles, 15 décembre 2006.

Règlement (CE) n° 1905/2006 du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, Parlement européen et Conseil, J.O.U.E. n° L 378, Bruxelles, 27 décembre 2006, pp. 41-71.

Règlement (CE) n° 1889/2006 du 20 décembre 2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde, Parlement européen et Conseil, J.O.U.E. n° L 386, Bruxelles, 29 décembre 2006, pp. 1-11.

Civilian Response Teams (CRT) - First preliminary evaluation on effective capacity and deployment in 2006, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 5362/07, Bruxelles, 16 janvier 2007.

Draft EU Training Programme in the field of ESDP - 2007-2009, note du CoPS au COREPER/Conseil, Doc. n° 5565/1/07, Bruxelles, 26 janvier 2007.

Draft Aceh Monitoring Mission (AMM) - Lessons Identified and Recommendations, note du Secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 6596/07 EXT 1 (déclassification partielle le 15 octobre 2007), Bruxelles, 20 février 2007.

Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership, adopted by the Foreign Ministers at the 16th ASEAN-EU Ministerial Meeting, Conseil de l'UE, Doc. n° 7588/07 (Presse 54), Nuremberg, 15 mars 2007.

Draft Final Training Report (FTR) - 2007, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 8499/07, Bruxelles, 17 avril 2007.

Draft report on the Civilian Headline Goal 2008 Workshop X " Lessons Learned from the Civilian Headline Goal 2008 Process", note du Secrétariat du Conseil au CivCom, Doc. n° 9197/07, Bruxelles, 4 mai 2007.

Draft Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 9919/07 EXT 2 (déclassification partielle le 1er février 2008), Bruxelles, 23 mai 2007.

Action commune 2007/359/PESC du 23 mai 2007 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 133, Bruxelles, 25 mai 2007, p. 51.

Civilian Response Teams (CRT) - Follow-up of the implementation process, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 7568/07, Bruxelles, 29 mai 2007.

Action commune 2007/369/PESC du 30 mai 2007 relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 139, Bruxelles, 31 mai 2007, pp. 33-38.

Draft report on the Civilian Headline Goal 2008 Workshop XI "Co-operation in the field of ESDP civilian crisis management with non-EU States, International Organizations and Non-Governmental Organizations", note du Secrétariat Général du Conseil au CivCom, Doc. n° 10405/07, Bruxelles, 7 juin 2007.

Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management, Conseil de l'UE, Presse, 7 juin 2007.

Action commune 2007/405/PESC du 12 juin 2007 relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 151, Bruxelles, 13 juin 2007, pp. 46-51.

Action commune 2007/406/PESC du 12 juin 2007 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 151, Bruxelles, 13 juin 2007, pp. 52-56.

Standard language for planning documents and legal acts for civilian ESDP operations, note de la présidence au CivCom, Doc. n° 11073/07 (document partiellement accessible au public), Bruxelles, 21 juin 2007.

Document commun de la Commission et du Secrétariat du Conseil Au-delà de Lisbonne : Assurer le bon fonctionnement du partenariat stratégique UE-Afrique, Commission

européenne et Secrétariat du Conseil, Doc. n° SEC (2007) 856 & COM (2007) 357 final, Bruxelles, 27 juin 2007.

Décision 2005/495/PESC du 11 octobre 2005 concernant la conclusion d'un accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Brunei, Singapour, la Malaisie, la Thaïlande et les Philippines relatif à la participation de ces États à la mission de surveillance de l'UE à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 183, Bruxelles, 13 juillet 2007, pp. 51-81.

Report on the Civilian Headline Goal 2008 Workshop XII "Future co-ordination between the civilian and military ESDP capability development", note du Secrétariat du Conseil au CivCom, Doc. n° 11937/1/07 REV 1, Bruxelles, 18 juillet 2007.

Report on the Civilian Headline Goal 2008 Workshop XIII "Planning and Decision-Making for EU Civilian Rapid Response Operations - Principles and Procedures", note du Secrétariat du Conseil au CivCom, Doc. n° 12129/1/07 REV 1, Bruxelles, 27 juillet 2007.

Règlement (CE) n° 1085/2006 du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 210, Bruxelles, 31 juillet 2007.

Implementation of the Joint statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management, note du Secrétariat général au CoPS, Doc. n° 13609/07, Bruxelles, 16 octobre 2007.

Document d'orientation sur un processus de planification des capacités civiles nécessaires dans le cadre de la PESD, note point "I/A" du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 14763/07, Bruxelles, 9 novembre 2007.

Nouvel objectif global civil à l'horizon 2010, note point "I/A" du Secrétariat général du Conseil au COREPER/conseil, Doc. n° 14823/07, Bruxelles, 9 novembre 2007.

Rapport final sur l'objectif global civil pour 2008, note point "I/A" du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 14807/07, Bruxelles, 9 novembre 2007.

Action commune 2007/749/PESC du 19 novembre 2007 concernant la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 303, Bruxelles, 21 novembre 2007, pp. 40-44.

Action commune 2007/760/PESC du 22 novembre 2007 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/190/PESC relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 305, Bruxelles, 23 novembre 2007, pp. 58-60.

Work Plan EU-US Technical Dialogue and Increased Cooperation in Crisis Management and Conflict Prevention, note de la présidence au CoPS, Doc. n° 16055/07, Bruxelles, 3 décembre 2007.

Déclaration de Lisbonne - Sommet UE-Afrique Lisbonne, 8-9 décembre 2007), Conseil de l'UE, Doc. n° 16343/07 (Presse 290), Bruxelles, 9 décembre 2007.

Training Requirements relevant to ESDP - Review 2007, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 15919/1/07, Bruxelles, 14 décembre 2007.

Rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, Document du Conseil sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) présenté au Parlement européen en application du point 43 (section G) de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, Secrétariat général du Conseil, 1831-1008, Bruxelles, 2008.

EU support to the African Union Mission in Darfur - AMIS, Secrétariat Général du Conseil, EU Council Secretariat Factsheet - AMIS II/08, Bruxelles, Janvier 2008.

EU Training Programme in the field of ESDP - 2008 to 2010, note du CoPS au COREPER/Conseil, Doc. n° 5538/08, Bruxelles, 21 janvier 2008.

Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on EU-UN co-operation in crisis management, note du Secrétariat aux délégations, Doc. n° 5293/08, Bruxelles, 22 janvier 2008.

Action commune 2008/112/PESC du 12 février 2008 relative à la mission de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 40, Bruxelles, 14 février 2008, pp. 11-15.

Action commune 2008/124/PESC du 4 février 2008 relative à la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 42, Bruxelles, 16 février 2008, pp. 92-98.

Action commune 2008/379/PESC du 19 mai 2008 modifiant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 130, Bruxelles, 20 mai 2008, p.24.

Draft Comprehensive Annual Report on ESDP and ESDP-related Training (CART) 2008, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 8983/08, Bruxelles, 30 avril 2008.

2870ème session du Conseil "Affaires générales et relations extérieures", Conseil de l'UE dans sa formation Relations extérieures, Doc. n° 9868/08 (Presse 141), communiqué de presse, Bruxelles, 26 et 27 mai 2008.

Draft Review of Recommendations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention, note du secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 10114/1/08 Restreint UE (document déclassifié le 17 mars 2009, Doc. n° 10114/1/08 REV 1), Bruxelles, 29 mai 2008.

Rapport de la présidence concernant la PESD, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 10415/08, Bruxelles, 16 juin 2008.

Progress Report on Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management, note du Secrétariat aux délégations, Doc. n° 10550/1/08 REV 1, Bruxelles, 19 juin 2008.

Action commune 2008/485/PESC du 23 juin 2008 modifiant et prorogeant l'action commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 164, Bruxelles, 25 juin 2008, pp. 44-45.

Action commune 2008/491/PESC du 26 juin 2008 modifiant et prorogeant l'action commune 2007/406/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 168, Bruxelles, 28 juin 2008, pp. 42-43.

Action commune 2008/550/PESC du 23 juin 2008 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD) et abrogeant l'action commune 2005/575/PESC du 18 juillet 2005 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD), Conseil de l'UE, J.O.U.E n° L 176, Bruxelles, 4 juillet 2008, pp. 20-24.

Stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme, note du coordinateur de la lutte contre le terrorisme au COREPER/Conseil, Doc. n° 11778/1/08 REV 1, Bruxelles, 17 juillet 2008.

Draft analysis of training needs and requirements relevant to ESDP - Review 2008, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 12366/08, Bruxelles, 1^{er} août 2008.

2888ème session du Conseil "Affaires générales et relations extérieures", Conseil de l'UE dans sa formation Affaires générales, Doc. n° 13028/08 (Presse 254), communiqué de presse, Bruxelles, 15 septembre 2008.

Action commune 2008/736/PESC du 15 septembre 2008 concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie, EUMM Georgia, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 248, Bruxelles, 17 septembre 2008, pp. 26-31.

Action commune 2008/749/PESC du 19 septembre 2008 relative à l'action de coordination militaire de l'Union européenne à l'appui de la résolution 1816 (2008) du Conseil de sécurité des Nations unies (EU NAVCO), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 252, Bruxelles, 20 septembre 2008, pp. 39-42.

Conclusions de la présidence (Conseil européen extraordinaire de Bruxelles du 1er septembre 2008), note de transmission de la présidence aux délégations, Doc. n° 12594/2/08 REV 2, Bruxelles, 6 octobre 2008.

Actes de piraterie en mer, Résolution du Parlement européen, Doc. n° P6_TA(2008)0519, Strasbourg, 23 octobre 2008.

Lignes directrices pour le recensement et la mise en œuvre des enseignements et des meilleures pratiques dans le cadre des missions PESD civiles, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 14702/08, Bruxelles, 24 octobre 2008.

Note d'analyse du Secrétariat du Conseil concernant la mise en œuvre des lignes directrices pour le recensement et la mise en œuvre des enseignements et des meilleures pratiques, note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 14792/08, Bruxelles, 27 octobre 2008.

Civilian Headline Goal 2010 : Progress Report 2008 (report on civilian ESDP preparedness), note point "I" du Secrétariat général du Conseil au COREPER, Doc. n° 14989/08, Bruxelles, 4 novembre 2008.

Civilian Headline Goal 2010 : Declaration, note du COREPER au Conseil, Doc. n° 15255/08, Bruxelles, 6 novembre 2008.

Favoriser les synergies entre le développement capacitaire civil et le développement capacitaire militaire de l'UE, note du CoPS au COREPER/Conseil, Doc. n° 15475/09, Bruxelles, 9 novembre 2009.

Action commune 2008/851/PESC du 10 novembre 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 301, Bruxelles, 12 novembre 2008, pp. 33-37.

Action commune 2008/862/PESC du 10 novembre 2008 modifiant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 306, Bruxelles, 15 novembre 2008, p. 98.

Mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), renforcée par la résolution 1820 du CSNU dans le cadre de la PESD, note du Secrétariat aux délégations, Doc. n° 15782/2/08 REV 2, Bruxelles, 24 novembre 2008.

Draft declaration on strengthening capabilities, note du COREPER au Conseil, Doc. n° 16840/08, Bruxelles, 5 décembre 2008.

Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation, Conseil de l'UE, Doc. n° S407/08, Bruxelles, 11 décembre 2008.

Progress Report on Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management, note du Secrétariat aux délégations, Doc. n° 17317/08 (document partiellement accessible au public), Bruxelles, 15 décembre 2008.

Action commune 2008/958/PESC du 16 décembre 2008 modifiant l'action commune 2005/797/PESC concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 338, Bruxelles, 17 décembre 2008, pp. 75-76.

EULEX Programme Report 2009, EULEX Programme Office, juillet 2009.

Civilian Headline Goal 2010 : Civilian Capability Improvement Plan 2009, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 5602/09, Bruxelles, 22 janvier 2009.

Protéger l'Europe des cyberattaques et des perturbations de grande envergure : améliorer l'état de préparation, la sécurité et la résilience - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la protection des infrastructures d'information critiques, Note de transmission du secrétaire général de la Commission européenne au SG/HR, Doc. n° 8375/09, Bruxelles, 2 avril 2009.

Civilian Headline Goal 2010 : Outline of Goalkeeper software environment, note du Secrétariat général du Conseil au CoPS, Doc. n° 8096/09, Bruxelles, 2 avril 2009.

Draft Comprehensive Annual Report on ESDP and ESDP-related Training (CART) - 2009, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 9280/09, Bruxelles, 29 avril 2009.

Action commune 2009/405/PESC du 18 mai 2009 modifiant l'action commune 2008/112/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE- BISSAU), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 128, Bruxelles, 27 mai 2009, p. 60.

Action commune 2009/445/PESC du 9 juin 2009 modifiant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission "Etat de droit" menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 148 Bruxelles, 11 juin 2009, p. 33.

Presidency Report on ESDP, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 10748/09, Bruxelles, 15 juin 2009.

Action commune 2009/466/PESC du 15 juin 2009 modifiant et prorogeant l'action commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 151, Bruxelles, 16 juin 2009, p. 40.

Action commune 2009/475/PESC du 11 juin 2009 relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 156, Bruxelles, 19 juin 2009, , pp. 57-60.

Goalkeeper : Roadmap for development, testing and operationalization, note du Secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 11301/09, Bruxelles, 23 juin 2009.

Action commune 2009/509/PESC du 25 juin 2009 modifiant et prorogeant l'action commune 2007/406/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 172, Bruxelles, 2 juillet 2009, p. 36.

Civilian Capability Planning and Development – Guiding Lines for the second semester of 2009, note du Secrétariat du Conseil au CoPS, (document non accessible au public), Bruxelles, 3 juillet 2009.

Action commune 2009/572/PESC du 27 juillet 2009 modifiant et prorogeant l'action commune 2008/736/PESC concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie, EUMM Georgia, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 197, Bruxelles, 29 juillet 2009, p. 110.

Action commune 2009/709/PESC du 15 septembre 2009 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 246, Bruxelles, 18 septembre 2009, pp. 33-37.

Implementation of UNSCR 1325 and UNSCR 1820 in the context of training for the ESDP missions and operations - recommendations on the way forward, note du Secrétariat aux délégations, Doc. n° 13899/09, Bruxelles, 30 septembre 2009.

Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure, note de la présidence au Conseil/Conseil européen, Doc. n° 14930/09, Bruxelles, 23 octobre 2009.

Comprehensive Concept for ESDP Police Strengthening Missions (Interface with Broader Rule of Law), note du Secrétariat général du Conseil au CoPS, Doc. n° 15031/09, Bruxelles, 26 octobre 2009.

Draft analysis of training needs and requirements relevant to ESDP - review 2009, note du Groupe politico-militaire au CoPS, Doc. n° 15310/09, Bruxelles, 3 novembre 2009.

Civilian Response Team (CRT), note du CivCom au CoPS, Doc. n° 15371/09, Bruxelles, 4 novembre 2009.

Rapport sur les progrès réalisés par les Etats membres en vue de faciliter le déploiement de personnel civil dans le cadre de missions PESD, note du COREPER au Conseil, Doc. n° 15842/09, Bruxelles, 11 novembre 2009.

Draft Council Conclusions on ESDP, note du Secrétariat général du Conseil au COREPER/Conseil, Doc. n° 15648/1/09 REV 1, Bruxelles, 16 novembre 2009.

Enhancing civilian crisis management pre-deployment training, note du secrétariat du Conseil au CivCom, Doc. n° 15567/2/09 REV 2, Bruxelles, 16 novembre 2009.

Action commune 2009/841/PESC du 17 novembre 2009 modifiant et prolongeant l'action commune 2008/112/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée- Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 303, Bruxelles, 18 novembre 2009, p. 70.

Action commune 2009/854/PESC du 20 novembre 2009 modifiant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 312, Bruxelles, 27 novembre 2009, p. 73.

Civilian capability planning and development ; Guiding Lines for the second semester of 2009 - Draft Report Progress II, note du Secrétariat général du Conseil au CivCom et RELEX, Doc. n° 17363/09, Bruxelles, 8 décembre 2009.

Décision 2009/906/PESC du 8 décembre 2009 concernant la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine, Conseil de l'UE, Doc. n° L 322, Bruxelles, 9 décembre 2009, pp. 22-26.

Enhancing civilian crisis management pre-deployment training, note du CivCom au CoPS, Doc. n° 17506/09, Bruxelles, 11 décembre 2009.

EULEX Programme Report 2010 : Building Sustainable Change Together, EULEX Programme Office, 2010.

Generic List of Equipment for Civilian Crisis Management Operations/Guiding Lines action, note du secrétariat au CivCom (document non accessible au public), Doc. n° 5611/10, Bruxelles, 21 janvier 2010.

Décision 2010/96/PESC du 15 février 2010 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 44, Bruxelles, 19 février 2010, pp. 16-19.

Projet de stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne : Vers un modèle européen de sécurité, note du Conseil au Conseil européen, Doc. n° 7120/10, Bruxelles, 8 mars 2010.

Civilian capability development since the end of CHG 2008 - Main stations along the line, note du secrétariat général du Conseil au CivCom, Doc. n° 7509/10, Bruxelles, 12 mars 2010.

Workplan for Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development, note du secrétariat au CoPS, Doc. n° 8499/10 (document non accessible au public), Bruxelles, 15 avril 2010.

Draft Comprehensive Annual Report on ESDP and ESDP-related Training (CART) 2010, note du GPM au CoPS, Doc. n° 9472/10, Bruxelles, 6 mai 2010.

Décision 2010/279/PESC du 18 mai 2010 relative à la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 123, Bruxelles, 19 mai 2010, pp. 4-8.

Décision 2010/298/PESC du 25 mai 2010 modifiant et prolongeant l'action commune 2008/112/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 127, Bruxelles, 26 mai 2010, pp. 16-17.

Décision 2010/329/PESC du 14 juin 2010 modifiant et prorogeant l'action commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 149, Bruxelles, 15 juin 2010, p. 11.

Décision 2010/330/PESC du 14 juin 2010 relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX-IRAQ, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 149, Bruxelles, 15 juin 2010, pp. 12-15.

The EU SSR Guinea-Bissau mission completes its mandate, Conseil de l'UE, Doc. 12740/10 (Presse 223), Bruxelles, 2 août 2010.

Décision 2010/452/PESC du 12 août 2010 concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 213, Bruxelles, 13 août 2010, pp. 43-47.

Action commune 2010/565/PESC du 21 septembre 2010 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 248, Bruxelles, 22 septembre 2010, pp. 59-63.

Report on High-level seminar II "Facilitating the deployment of civilian personnel for CSDP", note du CivCom au CoPS, Doc. n° 14201/10 (document non accessible au public), Bruxelles, 28 septembre 2010.

Décision 2010/576/PESC du 23 septembre 2010 relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 254, Bruxelles, 29 septembre 2010, pp. 33-39.

Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development - Report on the outcomes of phase 1 of the workplan, note de la CMPD au CoPS, Doc. n° 14485/10 (document non accessible au public), Bruxelles, 07 octobre 2010.

La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre, Communication de la Commission au Parlement et au Conseil, COM(2010) 673 final, Bruxelles, 22 novembre 2010.

Rapport final sur l'objectif global civil à l'horizon 2010, note des services mis à la disposition du haut représentant au COREPER/Conseil, Doc. n° 16817/10, Bruxelles, 1^{er} décembre 2010.

Dispositif de veille : fusion avec le Centre de crise et le Centre de situation conjoint, Avant-projet de réponse à la question écrite E-8266/10 posée par Martin Ehrenhauser (NI) du Secrétariat général du Conseil aux représentations permanentes des Etats membres, Doc. n° 17444/10, Bruxelles, 6 décembre 2010.

Développement capacitaire civil et militaire de l'UE au-delà de 2010, note du Comité politique et militaire au COREPER/Conseil, Doc. n° 17127/10, Bruxelles, 7 décembre 2010.

Deuxième rapport sur les progrès réalisés par les Etats membres en vue de faciliter le déploiement de personnel civil dans le cadre de missions PSDC, note point "I/A" du CoPS au COREPER/Conseil, Doc. n° 16989/10, Bruxelles, 7 décembre 2010.

Décision 2010/784/PESC du 17 décembre 2010 concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 335, Bruxelles, 18 décembre 2010, pp. 60-63.

Draft EU Concept for CSDP Justice Missions (within the Rule of Law framework), note du CivCom au CoPS, Doc. n° 18173/10, Bruxelles, 20 décembre 2010.

EULEX Programme Report 2011 : Bolstering The Rule Of Law In Kosovo : A Stock Take, EULEX Programme Office, 2011.

Décision 2011/133/PESC du 21 février 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Monténégro établissant un cadre pour la participation du Monténégro aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 57, Bruxelles, 2 mars 2011, p. 1.

Conclusions du Conseil sur une stratégie de l'Union européenne pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel, note du secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 8030/11, Bruxelles, 21 mars 2011.

Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development - Final report on the outcomes of Phase 2 of the Workplan, note de couverture du SEAE au CoPS, Doc. n° 9850/11 (document non accessible au public), Bruxelles, 17 mai 2011.

Décision 2011/318/PESC du 31 mars 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'accord-cadre entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la participation des États-Unis d'Amérique aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 143, Bruxelles, 31 mai 2011, p. 1.

Civilian crisis management pre-deployment training - report on survey results and elements for way ahead, note de couverture du CivCom au CoPS, Doc. n° 10976/11, Bruxelles, 8 juin 2011.

Décision 2011/361/PESC du 20 décembre 2010 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Serbie établissant un cadre pour la participation de la République de Serbie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 163, Bruxelles, 23 juin 2011, p. 1.

Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development - Way ahead beyond Phase 2 of the Workplan, note de couverture du SEAE au CoPS, Doc. n° 12035/11, Bruxelles, 29 juin 2011.

Décision 2011/380/PESC du 28 juin 2011 modifiant la décision 2010/330/PESC relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX-IRAQ, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 169, Bruxelles, 29 juin 2011, p. 27.

Main aspects and basis choices of the CFSP (point G, paragraph 43 of the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006) - 2010 - Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament, note point "I/A" du CoPS au COREPER/Conseil, Doc. n° 12562/11, Bruxelles, 6 juillet 2011.

High Representative Report on CSDP, note de couverture du SEAE aux délégations, Doc. 12663/11, Bruxelles, 11 juillet 2011.

Décision 2011/536/PESC du 12 septembre 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/452/PESC concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 236, Bruxelles, 13 septembre 2011, p. 7.

Décision 2011/537/PESC du 12 septembre 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/576/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 236, Bruxelles, 13 septembre 2011, p. 8-9.

Rapport relatif à la mise en œuvre de la stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme, note du coordinateur de la lutte contre le terrorisme au COREPER, Doc. n° 15062/11, Bruxelles, 17 octobre 2011.

Report on High-level seminar III : "Facilitating the deployment of civilian personnel for CSDP", note de couverture du SEAE au CoPS, Doc. n° 16109/11, Bruxelles, 26 octobre 2011.

Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development - First package of outcomes of the workplan, note de couverture du SEAE au CoPS, Doc. n° 15801/11, Bruxelles, 26 octobre 2011.

Corne de l'Afrique - Conclusions du Conseil : Un cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique, résultats des travaux du Conseil en date du 14 novembre 2011, Doc. n° 16858/11, Bruxelles, 14 novembre 2011.

Actions to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping, note de couverture du SEAE au CoPS, Doc. n° 17497/11, Bruxelles, 24 novembre 2011.

2011 Comprehensive Annual Report on CSDP and CSDP-related training, note de couverture du secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 17438/11, Bruxelles, 25 novembre 2011.

Règlement (UE) n° 1255/2011 du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée, Parlement européen et Conseil, J.O.U.E. n° L 321, Bruxelles, 5 décembre 2011, pp. 1-10.

Décision 2011/819/PESC du 8 décembre 2011 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 327, Bruxelles, 9 décembre 2011, pp. 62-65.

Lessons and best practices for CSDP from the European Union Police Force Training (EUPFT) 2008-2010, Note du Service européen de l'action extérieure au CoPS, Doc. n° ARES (2011) 1466618, Bruxelles, 12 décembre 2011.

Décision 2011/857/PESC du 19 décembre 2011 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 338, Bruxelles, 21 décembre 2011, pp. 52-53.

Décision 2011/858/PESC du 19 décembre 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/784/PESC concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 338, Bruxelles, 21 décembre 2011, p. 54.

EULEX Programme Report 2012 : Rule Of Law Beyond The Headlines, EULEX Programme Office, 2012.

Décision 2012/173/PESC du 23 mars 2012 relative à l'activation du centre d'opérations de l'Union européenne pour les missions et l'opération relevant de la politique de sécurité et de défense commune se déroulant dans la Corne de l'Afrique, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 89, Bruxelles, 27 mars 2012, pp. 66-68.

Décision 2012/291/PESC du 5 juin 2012 modifiant et prorogeant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission "Etat de droit" menée par l'UE au Kosovo, EULEX KOSOVO, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 146, Bruxelles, 6 juin 2012, pp. 46-47.

Décision 2012/312/PESC du 18 juin 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne relative à la sûreté aérienne au Soudan du Sud (EUAVSEC-Sud Sudan), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 158, Bruxelles, 19 juin 2012, pp. 17-20.

Plan of Action to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping, note de couverture du SEAE au CoPS, Doc. n° 11216/12, Bruxelles, 14 juin 2012.

Décision 2012/315/PESC du 19 décembre 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande établissant un cadre pour la participation de la Nouvelle-Zélande aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 160, Bruxelles, 21 juin 2012, p. 1.

Décision 2012/324/PESC du 25 juin 2012 modifiant et prorogeant la décision 2010/784/PESC concernant la mission de police de l'UE pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 165, Bruxelles, 26 juin 2012 p. 48.

Décision 2012/332/PESC du 25 juin 2012 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 165, Bruxelles, 26 juin 2012, p. 71.

Décision 2012/344/PESC du 23 mars 2012 relative à la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République d'Albanie établissant un cadre pour la participation de la République d'Albanie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 169, Bruxelles, 29 juin 2012, p. 1.

Draft concept of operations (CONOPS) for a regional maritime capacity building CSDP mission in the Horn of Africa and the Western Indian Ocean, note de couverture du SEAE au secrétariat général du Conseil, Doc. n° 8258/12 (document non accessible au public), Bruxelles, 5 juillet 2012.

Décision 2012/372/PESC du 10 juillet 2012 modifiant et prorogeant la décision 2010/330/PESC relative à la mission intégrée « État de droit » de l'UE pour l'Iraq, EUJUST LEX-IRAQ, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 179, Bruxelles, 11 juillet 2012, p. 22.

Décision 2012/389/PESC du 16 juillet 2012 relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 187, Bruxelles, 17 juillet 2012, pp. 40-43.

Décision 2012/392/PESC du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 187, Bruxelles, 17 juillet 2012, pp. 48-51.

The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations, Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Commission européenne, JOIN(2012) 492 final, Bruxelles, 12 septembre 2012.

Décision 2012/503/PESC du 13 septembre 2012 modifiant la décision 2010/452/PESC concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 249, Bruxelles, 14 septembre 2012, pp. 13-14.

Décision sur l'établissement d'un entrepôt pour les missions civiles de gestion de crise, Conseil de l'UE, Doc. n° 13652/12, Bruxelles, 24 septembre 2012.

Décision 2012/514/PESC du 24 septembre 2012 modifiant et prorogeant la décision 2010/576/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 257, Bruxelles, 25 septembre 2012.

Décision 2012/515/PESC du 24 septembre 2012 modifiant et prorogeant la décision 2010/565/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 257, Bruxelles, 25 septembre 2012, pp. 18-19.

Décision 2013/34/PESC du 17 janvier 2013 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 14, Bruxelles, 18 janvier 2013, pp. 19-21.

Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne : un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé, Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Commission européenne et Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, JOIN(2013) 1 final, Bruxelles, 7 février 2013.

Q/A : The European Emergency Response Centre Opens, Commission européenne, Doc. n° 13/427, MEMO, Bruxelles, 15 mai 2013.

Décision 2013/233/PESC du 22 mai 2013 relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 138, Bruxelles, 24 mai 2013, pp. 15-18.

Décision 2013/240/PESC du 27 mai 2013 modifiant la décision 2010/279/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 141, Bruxelles, 28 mai 2013, pp. 44-46.

EU-ASEAN : Natural Partners, Délégation de l'UE à Jakarta, Indonésie, 7ème édition mise à jour, Jakarta, juin 2013.

EUROSUR : new tools to save migrants' lives at sea and fight cross-border crime, Commission européenne, Doc. n° 13/578, MEMO, Bruxelles, 19 juin 2013.

Décision 2013/354/PESC du 3 juillet 2013 concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 185, Bruxelles, 4 juillet 2013, pp. 12-15.

Décision 2013/355/PESC du 3 juillet 2013 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 185, Bruxelles, 4 juillet 2013, pp. 16-17.

Décision 2013/446/PESC du 6 septembre 2013 modifiant la décision 2010/452/PESC concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 240, Bruxelles, 7 septembre 2013, pp. 21-22.

Résolution sur la dimension maritime de la politique de sécurité et de défense commune, Parlement européen, Doc. n° P7_TA(2013)0380, Strasbourg, 12 septembre 2013.

Décision 2013/467/PESC du 23 septembre 2013 modifiant et prorogeant la décision 2010/576/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 252, Bruxelles, 24 septembre 2013, pp. 27-28.

Décision 2013/468/PESC du 23 septembre 2013 modifiant et prorogeant la décision 2010/565/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 252, Bruxelles, 24 septembre 2013, pp. 29-30.

Priority setting for CFSP actions - more effective use of the CFSP budget, note de couverture du SEAE aux délégations, Doc. n° 15515/13, Bruxelles, 29 octobre 2013.

Décision 2013/725/PESC du 9 décembre 2013 modifiant et prorogeant la décision 2012/173/PESC relative à l'activation du centre d'opérations de l'Union européenne pour les missions et l'opération relevant de la politique de sécurité et de défense commune se déroulant dans la Corne de l'Afrique, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 329, Bruxelles, 10 décembre 2013, pp. 39-40.

The EU's comprehensive approach to external conflict and crises - Joint communication to the European Parliament and the Council, Commission européenne et Haute Représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, JOIN(2013) 30 final, Bruxelles, 11 décembre 2013.

L'UE renforce son approche globale à l'égard des conflits et des crises externes, Commission européenne, Communiqué de presse - IP/13/1236, Bruxelles, 11 décembre 2013.

Éléments pour la réponse stratégique de l'Union européenne aux défis dans le golfe de Guinée, Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Commission européenne et Haute Représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, JOIN(2013) 31 final, Bruxelles, 18 décembre 2013.

Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, note du Secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° EUCO 217/13, Bruxelles, 20 décembre 2013.

CFSP budget orientations for 2014 and 2015, note de couverture du SEAE au CoPS, Doc. n° 6047/14, Bruxelles, 3 février 2014.

Questions & réponses concernant une stratégie de sécurité maritime de l'Union européenne, SEAE, Doc. n° 140306/01, MEMO, Bruxelles, 6 mars 2014.

Pour un domaine maritime mondial ouvert et sûr : éléments d'une stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Commission européenne et Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, JOIN(2014) 9 final, Bruxelles, 6 mars 2014.

Règlement n° 230/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, Parlement européen et le Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014, pp. 1-10.

Règlement n° 231/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II), Parlement européen et Conseil, J.O.U.E. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014, pp. 11-26.

Règlement n° 232/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage, Parlement européen et Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014, pp. 27-43.

Règlement n° 233/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020, Parlement européen et Conseil, Doc. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014, pp. 44-76.

Règlement n° 234/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument de partenariat pour la coopération avec les pays tiers, Parlement européen et Conseil, Doc. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014, pp. 77-84.

Règlement n° 235/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde, Parlement européen et Conseil, J.O.U.E. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014, pp. 85-94.

Règlement n° 236/2014 du 11 mars 2014 énonçant des règles et des modalités communes pour la mise en œuvre des instruments de l'Union pour le financement de l'action extérieure, Parlement européen et Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 77, Bruxelles, 15 mars 2014, pp. 95-108.

Conclusions du Conseil sur le golfe de Guinée, note du secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 7224/14, Bruxelles, 17 mars 2014.

Décision 2014/219/PESC du 15 avril 2014 relative à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 113, Bruxelles, 16 avril 2014, pp. 21-26.

Mme Catherine Ashton, Haute Représentante, se rend en République de Corée, Communiqué de presse - Doc. n° 140522/02, Bruxelles, 22 mai 2014.

Remarks by EU High Representative Catherine Ashton during her visit to the Republic of Korea, Communiqué de presse - Doc. n° 140523/02, Séoul, 23 mai 2014.

Décision 2014/349/PESC du 12 juin 2014 modifiant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission "Etat de droit" menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO, Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 174, Bruxelles, 13 juin 2014, pp. 42-44.

Stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne, note du secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 11205/14, Bruxelles, 24 juin 2014.

Décision concernant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité, Conseil de l'UE, Doc. n° 10134/14, Bruxelles, 24 juin 2014.

Décision 2014/430/PESC du 3 juillet 2014 modifiant l'action commune 2005/889/PESC établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de RAFAH (EUBAM Rafah), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 197, Bruxelles, 4 juillet 2014, pp. 75-76.

Décision 2014/447/PESC du 9 juillet 2014 modifiant la décision 2013/354/PESC concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 201, Bruxelles, 10 juillet 2014, pp. 28-30.

Décision 2014/482/PESC du 22 juillet 2014 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 217, Bruxelles, 23 juillet 2014, pp. 31-34.

Décision 2014/485/PESC du 22 juillet 2014 modifiant la décision 2012/389/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP Nestor), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 217, Bruxelles, 23 juillet 2014, pp. 39-41.

Décision 2014/486/PESC du 22 juillet 2014 relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 217, Bruxelles, 23 juillet 2014, pp. 42-47.

Rapport relatif à la mise en œuvre de la stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme, note du coordinateur de la lutte contre le terrorisme au COREPER/Conseil, Doc. n° 12243/14, Bruxelles, 30 juillet 2014.

Décision 2014/494/UE du 16 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, Conseil de l'UE, J.O.U.E. L 261, Bruxelles, 30 août 2014, pp. 1-3.

Décision 2014/674/PESC du 25 septembre 2014 modifiant et prorogeant la décision 2010/565/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 282, Bruxelles, 26 septembre 2014, pp. 24-26.

Déclaration du porte-parole sur la mise en œuvre d'une transition civile au Burkina Faso, Déclaration du porte-parole du SEAE, 141107_02, Bruxelles, 7 novembre 2014.

Cadre d'action de l'UE en matière de cybersécurité, Conseil de l'UE, Doc. n° 15585/14, Bruxelles, 18 novembre 2014.

Statement by HR/VP Mogherini on the signature of a "Treaty on Alliance and Strategic Partnership" between the Russian Federation and Georgia's breakaway region of Abkhazia, HR/VP, Doc. n° 141124_01, Bruxelles, 24 novembre 2014.

European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) - Action Plan, note du Secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 17002/14, Bruxelles, 16 décembre 2014.

Décision 2014/922/PESC du 17 décembre 2014 modifiant et prorogeant la décision 2010/279/PESC relative à la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), Conseil de l'UE, J.O.U.E. n° L 363, Bruxelles, 18 décembre 2014, pp. 152-155.

Grandes lignes de la stratégie de lutte contre le terrorisme en ce qui concerne la Syrie et l'Iraq, notamment dans le cadre de la problématique des combattants étrangers, note du Secrétariat général du Conseil aux délégations, Doc. n° 5369/15, Bruxelles, 16 janvier 2015.

Conclusions du Conseil des affaires étrangères relatives à la lutte contre le terrorisme, Conseil de l'UE, formation Affaires étrangères et relations internationales, Communiqué de presse, 699/15, Bruxelles, 9 février 2015.

Discours de Mme Federica MOGHERINI, haute représentante de l'Union/vice-présidente de la Commission, devant le Conseil de sécurité des Nations unies : la coopération entre les Nations unies et les organisations régionales et sous-régionales, HR/VP, Doc. n° 150309_01_fr, New York, 9 mars 2015.

UEO

Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité, Conseil des Ministres de l'UEO, La Haye, 27 octobre 1987.

Traité de Bruxelles amendé par le Protocole modifiant et complétant le Traité de Bruxelles, UEO, Paris, 23 octobre 1954.

Déclaration sur le rôle de l'Union de l'Europe occidentale et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance Atlantique (Textes relatifs à l'UEO adoptés à l'occasion du sommet de la CE), Conseil des Ministres de l'UEO, Maastricht, 10 décembre 1991.

Déclaration de Petersberg, Conseil des Ministres de l'UEO, Bonn, 19 juin 1992.

Déclaration sur l'application des sanctions imposées par les Nations-Unies à l'ex-Yougoslavie, Conseil des Ministres de l'UEO, Luxembourg, 5 avril 1993.

Déclaration du Kirchberg, Communiqué du Conseil des ministres de l'UEO, Luxembourg, 9 mai 1994.

Déclaration de Lisbonne, Conseil des Ministres de l'UEO, Lisbonne, 15 mai 1995.

Le rôle de l'Europe en Bosnie-Herzégovine, Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. BLAAUW, Assemblée de l'UEO, Doc. n° 1541, Paris, 15 octobre 1996.

Déclaration de Paris, Conseil des ministres de l'UEO, Paris, 13 mai 1997.

Les forces de police de l'UEO – Réponse au rapport annuel du Conseil, Rapport présenté au nom de la Commission de défense par GIANNATTASIO Pietro, Assemblée de l'UEO, Document n° 1609, Rec. 628, Paris, 13 mai 1998.

La mise en œuvre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, Rapport présenté au nom de la Commission politique par MM. BLAAUW et VALK, Assemblée de l'UEO, Doc. n° 1691, Paris, 10 mai 2000.

Missions de police internationales dans l'Europe du Sud-Est, Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. HANCOCK et Lord PONSONBY, Assemblée de l'UEO, Doc. n° A/1721, Paris, 7 décembre 2000.

ONU

Charte des Nations Unies, Chefs d'Etats et de gouvernement des cinquante et un Etats ayant assisté à la Conférence des Nations Unies pour l'Organisation internationale, San Francisco, 26 juin 1945.

Résolution 713, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/713, New York, 25 septembre 1991.

Résolution 743, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/743, New York, 21 février 1992.

Résolution 757, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/757, New York, 30 mai 1992.

Agenda pour la Paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix, Rapport présenté par le Secrétaire général Boutros BOUTROS-GHALI en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, A/47/277 - S24111, New York, 17 juin 1992.

Résolution 787, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/787, New York, 16 novembre 1992.

Résolution 820, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/820, New York, 17 avril 1993.

Coopération entre les Nations Unies et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Assemblée générale des Nations unies, A/48/185, New York, 1er juin 1993.

Embargo des Nations Unies contre la Serbie et le Monténégro - Résolution 1004, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1er juillet 1993.

(PNUD) Programme des Nations Unies pour le développement, Rapport Mondial sur le Développement Humain, Paris, Economica, 1994.

Supplément à l'Agenda pour la paix, BOUTROS-GHALI Boutros, ONU, A/50/60 - S/1995/1, New York, 25 janvier 1995.

Résolution 998, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/998, New York, 16 juin 1995.

Résolution 1031, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1031, New York, 15 décembre 1995.

Résolution 1035, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1035, New York, 21 décembre 1995.

Relations aux fins de consultations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales, Conseil économique et social de l'ONU, Résolution 1996/31, New York, 25 juillet 1996.

Résolution 1088, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1088, New York, 12 décembre 1996.

Lettre datée du 27 mars 1997 adressée au Secrétaire Général par le Représentant permanent de l'Albanie auprès de l'Organisation des Nations Unies, Conseil de Sécurité de l'ONU, Doc. S/1997/258, 27 mars 1997.

Résolution 1101, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1101, New York, 28 mars 1997.

Lettre datée du 28 mars 1997 adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Représentant permanent de l'Albanie auprès de l'Organisation des Nations Unies, Conseil de Sécurité de l'ONU, Doc. S/1997/259, 28 mars 1997.

Résolution 1114, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1114, New York, 19 juin 1997.

Accord sur la Mission de vérification au Kosovo de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (Belgrade, 16 octobre 1998), Conseil de Sécurité de l'ONU, Doc. S/1998/978, New York, 20 octobre 1998.

Accord sur la mission de vérification au Kosovo entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et la République Fédérale de Yougoslavie (Belgrade, 15 octobre 1998), Conseil de Sécurité de l'ONU, Doc. S/1998/991, New York, 23 octobre 1998.

Résolution 1244, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1244, New York, 10 juin 1999.

Résolution 1272, Conseil de sécurité de l'ONU, New York, 25 octobre 1999.

Résolution 1279, Conseil de sécurité de l'ONU, New York, 30 novembre 1999.

Résolution 1312 sur la situation entre l'Erytrée et l'Ethiopie, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1312, New York, 31 juillet 2000.

Rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'ONU ("Rapport Brahimi"), Nations Unies, U.N. Doc. A/55/305 - S/2000/809, New York, 21 août 2000.

Résolution 1325, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1325, New York, 31 octobre 2000.

Résolution 1396, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1396, New York, 5 mars 2002.

Résolution 1401, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1401, New York, 28 mars 2002.

La sécurité humaine maintenant, Commission sur la sécurité humaine, Rapport de la Commission sur la sécurité humaine, ONU, New York, 2003.

Résolution 1484, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1484, New York, 30 mai 2003.

Lettre datée du 17 juillet, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Secrétaire général de l'ONU, Doc. S/2003/732, New York, 21 juillet 2003.

Résolution 1564, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1564 (2004), New York, 18 septembre 2004.

Résolution 1574, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1574 (2004), New York, 19 novembre 2004.

Statement by the President of the Security Council, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/PRST/2005/51, New York, 24 octobre 2005.

Résolution 1645, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1645, New York, 20 décembre 2005.

Désarmement, Démobilisation et Réintégration, Rapport du Secrétaire-Général des Nations Unies, Doc. A/60/705, New York, 2 mars 2006.

Lettre datée du 10 août 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Secrétaire général de l'ONU, Doc. S/2006/644, New York, 11 août 2006.

Lettre datée du 26 mars 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général de l'ONU, S/2007/168, New York, 26 mars 2007.

Lettre datée du 26 mars 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général. Additif : Proposition globale de Règlement portant statut du Kosovo, Médiateur de l'ONU, Martti AHTISAARI, S/2007/168/Add. 1, New York, 26 mars 2007.

Résolution 1769, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/1769 (2007), New York, 31 juillet 2007.

United Nations Peacekeeping Operations : Principles and Guidelines, Department of Peacekeeping Operations & Department of Field Support - United Nations, New York, 18 janvier 2008.

Guidelines for Joint UN-EU planning applicable to existing UN field missions, United Nations Department of Peacekeeping Operations / Department of Field Support, New York, 13 juin 2008.

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, Conseil de sécurité de l'ONU, S/2008/692, New York, 24 novembre 2008.

Résolution 1827, Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1827, New York, 30 juillet 2008.

Lettre datée du 25 novembre 2008, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Secrétaire général de l'ONU, Doc. n° S/2008/732, New York, 26 novembre 2008.

A New Partnership Agenda : Charting a New Horizon for UN Peacekeeping, Department of Peacekeeping Operations & Department of Field Support - UN, New York, Juillet 2009.

Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations in maintaining international peace and security, Conseil de sécurité de l'ONU, Doc. n° S/PV.6306, New York, 4 mai 2010.

Résolution 1925, Conseil de sécurité de l'ONU, New York, 28 mai 2010.

Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), Conseil de sécurité de l'ONU, S/2010/562, New York, 29 octobre 2010.

Résolution 1996, Conseil de sécurité, S/RES/1996 (2011), New York, 2011.

Résolution 2009, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/2009, New York, 16 septembre 2011.

Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), Conseil de l'ONU, S/2011/675, New York, 31 octobre 2011.

Résolution 2100, Conseil de sécurité de l'ONU, S/RES/2100 (2013), New York, 25 avril 2013.

Le Conseil de sécurité salue « l'importante contribution » de l'Union européenne au maintien de la paix et de la sécurité internationales, Conseil de sécurité, 7112ème séance, CS/11279, New York, 14 février 2014.

Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Conseil de l'UE, S/2014/773, New York, 31 octobre 2014.

OTAN

Michael LEGGE Secrétaire général adjoint pour les plans et la politique de défense et président du Groupe pour le réexamen de la stratégie, « L'élaboration de la nouvelle stratégie de l'OTAN », Revue de l'OTAN, édition Web, Vol. 39, n° 6, décembre 1991, pp. 9-14.

Déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques, Chefs d'Etat et de gouvernement participant à la Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord M-1(97)81, communiqué de presse, Madrid, 8 juillet 1997.

Le Concept Stratégique de l'Alliance, Chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999, NAC-S(99)65, communiqué de presse, Washington, 24 avril 1999.

Déclaration du Sommet de Bucarest, Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Bucarest les 2,3 et 4 avril 2008, Communiqué de presse (2008)049, Bucarest, 3 avril 2008.

Déclaration sur la Sécurité de l'Alliance, Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Strasbourg / Kehl les 3 et 4 avril 2009, Communiqué de presse (2009) 043, Strasbourg/Kehl, 4 avril 2009.

Strasbourg / Kehl Summit Declaration Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg / Kehl, 3 and 4 april 2009, Press Release (2009) 044, Strasbourg/Kehl, 4 avril 2009.

Engagement actif, défense moderne, Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Chefs d'État et de gouvernement au sommet de l'OTAN à Lisbonne les 19 et 20 novembre 2010, Lisbonne, 19 et 20 novembre 2010.

Sécurité maritime : Rôle de l'OTAN et de l'UE et questions de coordination, Rapport de Lord JOPLING (Royaume-Uni), Rapporteur général, Assemblée parlementaire de l'OTAN, Doc. n° 207 CDS 10 F bis, Bruxelles, 19 novembre 2010.

Déclaration du sommet de Lisbonne, chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Lisbonne les 19 et 20 novembre 2010, Communiqué de presse (2010) 0155, Lisbonne, 20 novembre 2010.

Déclaration du Sommet de Chicago, Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Chicago les 20 et 21 mai 2012, Chicago, 20 mai 2012.

Déclaration du sommet du Pays de Galles des 4 et 5 septembre 2014, Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, Communiqué de presse (2014) 120, Newport, 5 septembre 2014.

CSCE/OSCE

Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) - Acte d'Helsinki, Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, 1 août 1975.

Charte de Paris pour une nouvelle Europe, Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), Paris, 21 novembre 1990.

Document de Helsinki 1992 : Les défis du changement, CSCE, Helsinki, 9 et 10 juillet 1992.

Towards a Genuine Partnership in a New Era, OSCE, Budapest, 5 et 6 décembre 1994.

Sommet de Lisbonne, Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats participants de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, DOC.S/1/96, Lisbonne, 3 décembre 1996.

Décision n° 160, Conseil permanent de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, PC.DEC/160, 27 mars 1997.

Border security and management concept Framework for Co-operation by the OSCE Participating States, Conseil ministériel, OSCE, MC.DOC/2/05, Ljubljana, 6 décembre 2005.

Rapport annuel sur les activités de l'OSCE en 2011, Section de la presse et de l'information, Bureau du Secrétaire général, Secrétariat de l'OSCE, Vienne, 2012.

Résoudre les différences, renforcer la confiance : Qu'est-ce que l'OSCE?, Section de la presse et de l'information, Secrétariat de l'OSCE, Vienne, 2013.

OCDE

Réforme des systèmes de sécurité et de gouvernance, Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Editions OCDE, 2005.

Conseil de l'Europe

Statut participatif des organisations internationales non gouvernementales auprès du Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, 861e réunion des Délégués des Ministres, Résolution Res(2003)8, Strasbourg, 19 novembre 2003.

CEDEAO

Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, Chefs d'Etats et de gouvernement de la CEDEAO, Abuja, Nigéria, 10 décembre 1999.

Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, Chefs d'Etats et de gouvernement de la CEDEAO, A/SP1/12/01, Dakar, Sénégal, 21 décembre 2001.

Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (CPCC), Commission de la CEDEAO, Règlement MSC/REG.1/01/08, Abuja, Nigéria, 1er janvier 2008.

OUA/UA

Déclaration sur la création d'un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, adoptée par la 29ème session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, Caire, Egypte, 28, 29 et 30 juin 1993.

Acte constitutif de l'Union Africaine, Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), Lomé, Togo, 11 juillet 2000.

Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Adopté par la Première session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine, Durban, 9 juillet 2002.

Policy framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee, Third Meeting of African Chiefs of Defense Staff, Exp/ASF-MSF/2 (1), Addis-Abeba, 15-16 mai 2003.

Projet de cadre de la politique de reconstruction et de développement post-conflit (DRPC), Experts gouvernementaux de l'Union africaine, PSD/PCRD/EXP/4(I), Addis-Abeba, 8 et 9 juin 2006.

Cadre pour la mise en œuvre opérationnelle du système continental d'alerte rapide, Réunion d'experts gouvernementaux sur l'alerte rapide et la prévention des conflits, PSD/EW/EXP/FRAMEWORK(I), UA, Kempton Park, Afrique du Sud, 17-19 décembre 2006.

ANASE

The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), The Presidium Minister for Political Affairs/Minister for Foreign Affairs of Indonesia, the Deputy Prime Minister of Malaysia, the Secretary of Foreign Affairs of the Philippines, the Minister for Foreign Affairs of Singapore and the Minister of Foreign Affairs of Thailand, Bangkok, 8 août 1967.

The ASEAN Charter, Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'ANASE, Singapour, 20 novembre 2007.

ASEAN Human Rights Declaration (AHRD), Heads of State/Government of the Member States of the Association of Southeast Asian Nations, Phnom Penh, Cambodge, 18 novembre 2012.

Accords et Traités internationaux

Mémorandum d'entente sur l'administration de la ville de Mostar par l'UE, Genève, 5 juillet 1994.

Accord cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, République de Bosnie-Herzégovine République de Croatie, République fédérale de Yougoslavie, Paris, 14 décembre 1995.

Accords de Nassau, Royaume-Uni Etats-Unis d'Amérique et, Nassau (Bahamas), 21 décembre 1962.

Accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif aux activités de la Mission de surveillance de l'Union européenne (EUMM) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, signé à Skopje le 31 août 2001, J.O.C.E., n° L 241, 11 septembre 2001.

Bandar Seri Begawan Plan of Action to Strengthen the ASEAN-EU Enhanced Partnership (2013-2017), adopted by Heads of State/Government at the ASEAN-EU Commemorative Summit, Bandar Seri Begawan, Brunei, avril 2012.

Accord de stabilisation et d'association signé à Luxembourg le 9 avril 2001 entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, d'autre part, J.O.U.E. n° L 84, Bruxelles, 20 mars 2004.

2007 Plan of Action to Implement the Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership, adopted by Heads of State/Government at the ASEAN-EU Commemorative Summit, Singapour, 22 novembre 2007.

Allemagne

Non-Paper, Further improving the effectiveness of civilian crisis management, République fédérale d'Allemagne, Bruxelles, 6 novembre 2007.

France

Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, Odile Jacob/La documentation française, Paris, juin 2008.

Etats-Unis

U.S. Policy on Reforming Multilateral Peace Operations, Président des Etats-Unis d'Amérique, Presidential Decision Directive/NSC-25 (document déclassifié le 15 décembre 2008), Washington D.C., 3 mai 1994.

Managing Complex Contingency Operations, Président des Etats-Unis d'Amérique, Presidential Decision Directive/NSC - 56, Washington D.C., mai 1997.

Strengthening Criminal Justice Systems in Support of Peace Operations, Président des Etats-Unis d'Amérique, Presidential Decision Directive PDD 71, Washington D.C., 24 février 2000.

Supporting Peace, Progress, Reform in Broader Middle East : Stability in Middle East Requires Sustained Support from U.S., EU, U.S.-EU Summit, County Clare, Irlande, 25 et 26 juin 2004.

EU-US Declaration on Working Together to Promote Peace, Stability, Prosperity, and Good Governance in Africa, U.S.-EU Summit, Washington, D.C., 20 juin 2005.

Joint Statement by the United States and the European Union Working Together to Promote Peace, Prosperity and Progress in the Middle East, U.S.-EU Summit, Washington, D.C., 20 juin 2005.

Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization, Président des Etats-Unis d'Amérique, National Security Presidential Directive/NSPD-44, Washington, D.C., 7 décembre 2005.

Multinational Exercise Aims To Improve Post-Conflict Teamwork : Stability and reconstruction "experiment" includes eight nations plus NATO, CRAWLEY Vince, U.S. Mission to the EU, 14 février 2006.

Déclaration du Sommet de Riga des 28 et 29 novembre 2006, Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Riga, Communiqué de presse (2006)150, Riga, 29 novembre 2006.

State of the Union 2007, President George W. Bush, The White House, 23 janvier 2007.

Stabilization and Reconstruction Operations: Learning from the Provincial Reconstruction Team (PRT) Experience, HERBST John E., Coordinator for Office of Reconstruction and Stabilization, Statement Before House Armed Services Subcommittee on Oversight and Investigations, Washington, D.C., 30 octobre 2007.

Leading Through Civilian Power : 2010 Quadrennial Diplomacy and Development Review, CLINTON Hillary, U.S. Department of State, Washington, D.C., décembre 2010.

Sustaining U.S. Global Leadership : Priorities for 21st Century Defense, Department of Defense, Washington, D.C., janvier 2012.

Quadrennial Defense Review 2014, Department of Defense, Washington, D.C., 4 mars 2014.

Country Reports on Terrorism 2013, United States Department of State Publication, Bureau of Counterterrorism, Annual report, Washington D.C., avril 2014.

Bibliographie générale

AGGESTAM Lisbeth, « Role Theory and European foreign policy : A framework of analysis », in ELGSTRÖM Ole et SMITH Michael (Dir.), *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*, Oxford, Routledge, 2006, pp. 11-29.

ALMOND Mark, *Europe's Backyard War: The War in the Balkans*, Londres, Heinemann, 1994.

ARON Raymond, *Etudes politiques*, Paris, Gallimard, 1972.

ARON Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

AUVRET-FINCK Josiane (Dir.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Bruxelles, Maison Larcier, 2014.

BACHRACH Peter et BARATZ Morton S., « Decisions and Nondecisions : An Analytical Framework », *American Political Science Review*, Vol. 57, n° 3, septembre 1963, pp. 632-642.

BACHRACH Peter et BARATZ Morton S., « Two Faces of Power », *The American Political Science Review*, Vol. 56, n° 4, décembre 1962, pp. 947-952.

BADIE Bertrand, *L'impuissance de la puissance : essai sur les nouvelles relations internationales*, Paris, Fayard, 2004.

BALLEIX Corinne, *L'aide européenne au développement*, Paris, La Documentation française, 2010.

BATTISTELLA Dario, *Théorie des relations internationales*, 3^{ème} édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

BATT Judy, LYNCH Dov, MISSIROLI Antonio, ORTEGA Martin, TRIANTAPHYLLOU Dimitrios, *Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie*, Paris, Cahiers de Chaillot, IES-UE, septembre 2003.

BEN HAMOUDA Houda et BOUCHARD Mathieu (Dir.), *La construction d'un espace euro-méditerranéen : genèses, mythes et perspectives*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2012.

BEYER Cornelia, « The European Union as a Security Policy Actor : The Case of Counterterrorism », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, n° 3, automne 2008, pp. 293-315.

BICKERTON Christopher J., « Functionality in EU foreign policy : towards a new research agenda ? », *Journal of European Integration*, Vol. 32, n°2, mars 2010.

BLUMANN Claude et PICOD Fabrice, *L'Union européenne et les crises*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

BONO Giovanna, « The role of the EU in External Crisis Management », *International Peacekeeping*, Vol. 11, n° 3, 2004, pp. 395-403.

BOULDING Kenneth, *Stable Peace*, Austin, University of Texas Press, 1978.

BOULDING Kenneth, *The Three Faces of Power*, Newbury Park, Sage, 1989.

BOYER, Yves, « Théories et doctrines de sécurité », *Annuaire Français des Relations Internationales*, Vol. 6, Paris, 2005, pp. 745-746.

BRAILLARD Philippe et DJALILI Mohammad-Reza, *Les relations internationales*, 7^{ème} édition, Paris, PUF, 2004.

BRETHERTON Charlotte et VOGLER John, *The European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge, 2006.

BUCHAN David, *Europe, the Strange Superpower*, Dartmouth, Brookfield, 1993.

BUCHET de NEUILLY Yves, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005. Londres, Routledge, 1999.

BUCHET de NEUILLY Yves, « La politique étrangère de l'UE dans le champ de la sécurité internationale », in SCHWOK René et MERAND Frédéric (Dir.), *L'union européenne et la sécurité internationale : théories et pratiques*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2009, pp. 71-86.

BULL Hedley, « Civilian Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, n° 2, décembre 1982, pp. 149-170.

BURGHARDT Gunther, « Political Objectives, Potential and Instruments of a Common Foreign and Security Policy », in WEIDENFELD Werner et JANNING Josef (Dir.), *Global Responsibilities: Europe's in Tomorrow's World*, Gutersloh, Bertelsmann, 1991.

CAFRUNY Alan et PETERS Paul (Dir.), *The European Union and the World*, La Haye, Kluwer, 1998.

CAMMILLERI-SUBRENAT Anne, *Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense*, Paris, Tec&Doc Lavoisier, 2010.

CAPORASO James A., « The European Union and Forms of State : Westphalian, Regulatory or Postmodern? », *Journal of Common Market Studies*, n°34, 1996.

CARLSNAES Walter, « Where is the Analysis of European Foreign Policy going? », *European Union Politics*, Vol. 5, n°4, 2004, pp.495-508.

CARLSNAES Walter et SMITH Steve (Dir.), *European Foreign Policy: The EC and Changing Foreign Policy Perspectives in Europe*, Londres, Sage, 1994.

CARLSNAES Walter, SJURSEN Helene et WHITE Brian (Dir.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres, Sage, 2004.

CHARILLON Frédéric, *Politique étrangère, nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

CHRISTIANSEN Thomas et TONRA Ben (Dir.), *Rethinking EU Foreign Policy*, Manchester, Manchester University Press, 2004.

CLESSE Armand et VERNON Raymond (Dir.), *The European Community after 1992: A New Role in World Politics*, Baden Baden, Nomos, 1991.

CRAWFORD Beverley (Dir.), *The Future of European Security*, Berkeley, University of California Press, 1992.

DA CONCEICAO-HELDT Eugenia et MEUNIER Sophie (Dir.), « Speaking with a single voice: the EE as an effective actor in global governance: special issue », *Journal of European public policy*, Vol. 21, n°7, 2014, pp. 961-1083.

DEHOUSSE Renaud (Dir.), *Politiques européennes*, Presses de Sciences Po, 2009.

DELCOUR Laure et TULMETS Elsa (Dir.), *Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, Baden Baden, Nomos, 2008.

DELCOURT Barbara, « Usage de la force et promotion des valeurs et normes internationales : quel(s) fondement(s) pour la politique européenne de sécurité et de défense », *Etudes Internationales*, Vol. XXXIV, n°1, mars 2003, pp. 5-24.

DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuel, *L'Union européenne et la gestion des crises*, Bruxelles, ULB, 2008.

DE WILDE D'ESTMAEL Tanguy, *La PESC au lendemain du traité de Lisbonne*, 3^{ème} édition, Louvain, Presses universitaires de Louvain, 2011.

DRAIN Michel, *Relations internationales*, Paris, Paradigmes, 2010.

DUCHÊNE François, « The European Community and the Uncertainties of Interdependence », in KOHNSTAMM Max et HAGER Wolfgang (dir.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, Londres, MacMillan, 1973.

DUKE Simon, *Europe's New Security Disorder*, Londres, Macmillan, 1994.

DUKE Simon, *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*, Londres, Macmillan/St Anthony's, 2000.

DUKE Simon (Dir.), *Between Vision and Reality: CFSP's Progress on the Path to Maturity*, Maastricht, European Institute for Public Administration, 2000.

DURAND Marie-Françoise et DE VASCONCELOS Alvaro (Dir.), *La PESC, ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

EECKHOUT Piet, *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

EECKHOUT Piet, *EU External Relations Law*, Second edition, Oxford, Oxford University Press, 2012.

EHRHART Hans-Georg, *What Model for CFSP ?*, Cahiers de Chaillot, n°55, EU-ISS, Octobre 2002.

ELGSTRÖM Ole et SMITH Michael (Dir.), *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*, Oxford, Routledge, 2006.

FENET Alain (Dir.), *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, Lexis-nexis, 2010.

FLAESCH-MOUGIN Catherine (Dir.), *Union européenne et sécurité : Aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

FOUCHER Michel, « L'Union européenne dans le monde : influence, défis et perspectives », *Futuribles*, n° 400, mai-juin 2014, pp. 75-86.

FRANCK Christian et DUCHENNE Geneviève (Dir.), *L'action extérieure de l'Union européenne : Rôle global, dimensions matérielles, aspects juridiques valeurs*, Actes de la XI^{ème} Chaire AGC – Glaverbel d'études européennes, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2008.

GEORGAKAKIS Didier (Dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de la construction européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002.

GINSBERG Roy H., « Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, n°3, septembre 1999, pp. 424-454.

GINSBERG Roy H., *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.

GINSBERG Roy H. et PENSKA Susan E., *The European Union in Global Security: The Politics of Impact*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2014.

GNESOTTO Nicole (Dir.), *La politique européenne de sécurité et de défense de l'UE*, Paris, IES-UE, 2004.

GNESOTTO Nicole et GREVI Giovanni, *The New Global Puzzle - What World for the EU in 2025?*, Paris, IES-UE, 2007.

GNESOTTO Nicole, « La défense européenne comme priorité de la présidence française », *Revue internationale et stratégique*, n°69, 2008, pp. 153-160.

GNESOTTO Nicole, *Faut-il enterrer la défense européenne ?*, Paris, La Documentation française, 2014.

GORDON Philip H., « Europe's Uncommon Foreign Policy », *International Security*, Vol. 11, n°3, hiver 1997-1998, pp. 27-74.

GREVI Giovanni, HELLY Damien et KEOHANE Daniel (Eds.), *European Security and Defence Policy : the first ten years (1999-2009)*, Paris, Cahiers de Chaillot, IES-UE, octobre 2009.

GREVI Giovanni et KEOHANE Daniel (Dir.), *Challenges for European foreign policy in 2014 : The EU's extended neighbourhood*, Madrid, FRIDE, 2013.

GROSS Eva et MENON Anand (Dir.), *CSDP between internal constraints and external challenges*, Paris, Rapport de l'IES-UE, n° 17, 6 novembre 2013.

HAINE Jean-Yves, *De Laeken à Copenhague : les textes fondamentaux de la défense européenne*, Volume III, Paris, Cahiers de Chaillot IES-UE, février 2003.

HAAS Ernst et ROWE Edward, « Regional Organizations in the United Nations: Is There Externalization? », *International Studies Quarterly*, Vol. 17, n°1, été 1974, pp. 3-54.

HAASS Richard N. (Dir.), *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington D.C., Brookings Institution, 1999.

HELLY Damien et PETITEVILLE Franck, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005.

HELWIG Niklas, IVAN Paul et KOSTANYAN Hrant, *The new EU foreign policy architecture : reviewing the first two years of the EEAS*, Bruxelles, CEPS, 2013.

HERRBERG Antje, « The European Union in Its International Environment: A Systematic Analysis », in LANDAU Alice et WHITMAN Richard G. (Dir.), *Rethinking the European Union: Institutions, Interests, and Identities*, Londres, Palgrave Macmillan, 1997, pp. 36-54.

HILL Christopher, « National Interests - The Insuperable Obstacles ? », in HILL Christopher (dir.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres, Allen & Unwin, 1983.

HILL Christopher, « European Foreign Policy : Power Bloc, Civilian Model - or Flop ? », in RUMMEL Reinhardt (dir.), *The Evolution of an International Actor : Western Europe's new assertiveness*, Westview Press, Boulder, 1990.

HILL Christopher (Dir.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres/New York, Routledge, 1996.

HILL Christopher et SMITH Karen E. (Dir.), *European Foreign Policy: Key Documents*, Londres, Routledge, 2000.

HILL Christopher, « Renationalising or Regrouping: EU Foreign Policy since 11 September 2001 », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, n°1, 2004.

HILL Christopher et SMITH Michael, *International Relations and the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

HOFFMANN Stanley, « Raymond Aron et la théorie des relations internationales », *Politique étrangère*, 48ème année, n° 4, 1983, pp. 841-857.

HOLLAND Martin (Dir.), *The Future of European Political Cooperation: Essays in Theory and Practice*, New York, St. Martin's, 1991.

HOLLAND Martin, *CFSP. The First Ten Years*, Londres, Continuum, 2004.

HOWORTH Jolyon, « European Defence and the Changing Politics of the European Union : Hanging Together or Hanging Separately », *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), pp. 765-789, novembre 2001.

HOWORTH Jolyon, « The CESDP and the Forging of a European Security Culture », *Politique européenne*, n°8, 2002, p.88-108.

HOWORTH Jolyon, « From Security to Defence : the EU as International Actor », in HILL Christopher et SMITH Michael (eds.), *The International Relations of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

HOWORTH Jolyon, « The European Security and Defence Policy: Neither Hard nor Soft Balancing – Just Policy-Making », *American Political Science Association Annual Conference*, Philadelphia, septembre 2006.

HOWORTH Jolyon, *The Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

HOWORTH Jolyon, *The Future of the European Security Strategy: Towards a White Book on European Defence*, Study, Policy Department External policies, Bruxelles, European Parliament, mars 2008.

HOWORTH Jolyon, « Une nouvelle pensée stratégique pour l'Europe? », *Défense Nationale*, juillet 2008.

HOWORTH Jolyon et MENON Anand, « Sécurité européenne et relations transatlantiques : pourquoi l'UE n'est pas en train d'équilibrer les USA », in SCHWOK, René et MERAND, Frédéric (Dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale : théories et pratiques*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp.219-236.

ISAAC Guy et BLANQUET Marc, *Droit général de l'Union européenne*, 10ème édition, Paris, Editions Dalloz, 2012.

JEANCLOS Yves, *La sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXIème siècle*, Collections études stratégiques internationales, n°1, Bruxelles, Bruylant, 2003.

KAUFMAN Robert, « Morgenthau's Unrealistic Realism », *Yale Journal of International Affairs*, Vol. 1, n° 2, printemps 2006, pp. 24-38.

KEOHANE Daniel et O'HANLON Michael, *A European Way of War*, London, Centre for European Reform, 2004.

KEOHANE Daniel, « 2008, une année vitale pour la défense de l'UE », *La Revue internationale et stratégique*, n°69, 2008, pp. 127-135.

KEUKELEIRE Stephan, « Au-delà de la PESC : la politique étrangère structurelle de l'Union européenne », *Annuaire Français des Relations Internationales*, Vol. II, 2001, pp. 536-551.

KIRCHNER Emil, « The challenge of European Union Security Governance », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 (5), 2006, pp. 947-968.

KIRCHNER Emil, *EU security governance*, Manchester, Manchester University Press, 2007.

KNODT Mich et PRINCEN Sebastiaan. (Dir.), *Understanding the EU's External Relations*, Londres, Routledge, 2003.

KOUTRAKOS Panos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

KOUTRAKOS Panos (Dir.), *The European Union's external relations a year after Lisbon*, La Haye, CLEER Working Papers 2011/2013,

KUROWSKA Xymena, « The Role of ESDP Operations » in MERLINGEN Michael et OSTRAUSKAITE Rasa (Eds.), *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, London, Routledge, 2008, pp. 25-42.

LAATIKAINEN Katie et SMITH Karen (Eds.), *The European Union at the United Nations, Intersecting Multilateralisms*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

LAÏDI Zaki, *La norme sans la force - L'énigme de la puissance européenne*, 3^{ème} édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

LAÏDI Zaki, *Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux ?*, Cahiers européens, n°05, 2005, Paris, Centre d'études européennes.

LANNON Erwan (Dir.), *Les défis de la politique européenne de voisinage*, Berne, Peter Lang, 2011.

LAURSEN Finn (Dir.), *The EU, security and transatlantic relations*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2012.

LE BARBIER-LE BRIS Muriel (Dir.), *L'Union européenne et la gouvernance mondiale : quel apport avec quels acteurs ?*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

LEFEBVRE Maxime, *L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ?*, Paris, La Documentation française, 2012.

MAGNETTE Paul (Dir.), *La Grande Europe*, Bruxelles, ULB, 2004.

MAHNCKE Dieter, AMBOS Alicia et REYNOLDS Christopher (Dir.), *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?*, Bruxelles, Peter Lang, 2004.

MANNERS Ian et WHITMAN Richard G., *The Foreign Policies of EU Member States*, Manchester, Manchester University Press, 2000.

MAULL Hanns W. et KIRSTE Knut, « Zivilmacht und Rollentheorie », *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 3, n° 2, 1996, pp. 283-312.

MAULL Hanns W., « Germany and Japan : The New Civilian Powers », *Foreign Affairs*, Vol. 69, n° 5, hiver 1990-91, pp. 91-106.

MENOCAL Alina ROCHA et KILPATRICK Kate, « Towards more effective peace building : a conversation with Roland Paris », *Development in Practice*, Volume 15, N° 6, novembre 2005, pp. 767-777.

MERAND Frédéric, *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

MERLINGEN Michael et OSTRAUSKAITE Rasa, *The European Security and Defence Policy: Operationalisation, Impact and Context*, London, Routledge, 2007.

MERLINGEN Michael et OSTRAUSKAITE Rasa (Eds.), *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, London, Routledge, 2008.

MISSIROLI Antonio, « The EU in a multiplex world », *Brief IES-UE*, n° 7, Paris, 2 avril 2015.

MORAVCSIK Andrew, « Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalism Approach », *Journal of Common Markets Studies*, 31(4), 1993, pp. 473-524.

MORGENTHAU Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf, 1948.

NEFRAMI Eleftheria, *L'action extérieure de l'Union européenne – Fondements, moyens, principes*, Paris, LGDJ, Coll. Systèmes, 2010.

NOWAK Agnieszka, « Existe-t-il un concept européen de gestion civile des crises », in NOWAK Agnieszka, « L'Union en action: la mission de police en Bosnie », *Bulletin de l'IES-UE*, n°42, janvier 2003, pp.15-21.

NOWAK Agnieszka (Dir.), *Civilian Crisis Management : the EU Way*, Cahiers de Chaillot, n°90, ISS-UE, Paris, 2006.

NYE Joseph S., « Soft Power », *Foreign Policy*, 20ème anniversaire, n° 80, automne 1990, pp. 153-171.

NYE Joseph S., *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.

NYE Joseph S., *Soft Power : The Means To Success In World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.

OPROIU Monica, « The European Union as a conflict manager: perspectives after the Lisbon Treaty », *Studia Diplomatica*, Vol. LXV, n°4, 2012, pp. 39-54.

OROSCO Perrine et CATS Julien, « Le traité de Lisbonne, un tournant pour l'Europe de la défense : analyse des impacts du traité de Lisbonne en matière de défense », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°520, juillet-août 2008, pp. 420-431.

ORTEGA Martin, *Building the future - The EU's contribution to global governance*, Cahiers de Chaillot n°100, Paris, IES-UE, 2007.

PARIS Roland, *At War's End : Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press, juillet 2004.

PATRY Jean-Jacques, *Nations Unies et stabilité: transformer les conflits armés*, Paris, Note de la Fondation pour la recherche stratégique, 2007.

PERAL Luis (Eds.), *Global security in a multipolar world*, Paris, Cahiers de Chaillot IES-UE, n° 118, 28 octobre 2009.

PETITEVILLE Franck, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

PETITEVILLE Franck, « Le rôle international de l'UE et la théorie des relations internationales », in SCHWOK René et MERAND Frédéric (Dir.), *L'union européenne et la sécurité internationale : théories et pratiques*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 57-70.

PETITEVILLE Franck, « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique internationale*, n° 51, avril-juin 2011, pp. 95-112.

PIERINI Marc, *Télégrammes diplomatiques : voyage au cœur de la politique extérieure de l'Europe*, Arles, Actes Sud, 2010.

REDMOND John et ROSENTHAL Glenda (Dir.), *The Expanding European Union: Past, Present and Future*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

REGELSBERGER Elfriede (Dir.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1997.

RHODES Carolyn (Dir.), *The European Union in the World*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

RHODES Carolyn et MAZEY Sonia (Dir.), *The State of the European Union*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

ROBERGE Ian (Dir.), *Europe et sécurité après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

RUTTEN Maartje, *De Saint-Malo à Nice : Les textes fondateurs de la défense européenne*, Paris, Cahiers de Chaillot IES-UE, n° 47, mai 2001.

RYNNING Sten, « Return of the Jedi: realism and the study of the European Union », *Politique européenne*, Vol. 3, n° 17, 2005, pp. 10-33.

SCHNEIDER Catherine, « Le renforcement de la légitimité de la PSDC », in AUVRET-FINCK Josiane, *Vers une relance de la PSDC ?*, Bruxelles, Larcier, 2014.

SCHROEDER Ursula C., *The organization of European security governance : internal and external security in transition*, Londres, Routledge, 2012.

SCHWOK René, « Politique internationale de l'Union européenne et identité européenne : apports et limites des approches constructivistes », *Relations internationales*, n°139, 2009, p. 73-88.

SJURSEN Helene, « The EU as a “normative” power : how can this be ? », *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, n° 2, Mars 2006, pp. 235-251.

SMITH Karen E., « Beyond the civilian power EU debate », *Politique européenne*, Vol. 3, n° 17, automne 2005, pp. 63-82.

SMITH Karen E., « The End of Civilian Power EU : A Welcome Demise or Cause for Concern? », *The International Spectator*, Vol. 35, n° 2, avril-juin 2000, pp. 11-28.

SMITH Karen E., *European Foreign Policy in a Changing World*, 2ème édition, Cambridge, Malden, 2008.

TELO Mario, *Europe: A Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Houndsmill, Palgrave Macmillan, 2005.

TELO Mario et KEOHANE Robert (Dir.), *Relations internationales, une perspective européenne*, Bruxelles, ULB, 2008.

TERPAN Fabien, *La politique étrangère de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2010.

STAVRIDIS Stelios, « Why the "Militarising" of the European Union is strengthening the concept of a "Civilian Power Europe" », *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, EUI Working Papers, RSC n° 2001/17, juin 2001, pp. 1-21.

WALLERSTEIN Emmanuel, *L'universalisme européen : de la colonisation au droit d'ingérence*, Paris, Demopolis, 2008.

WEIDENFELD Werner et JANNING Josef (Dir.), *Global Responsibilities: Europe's in Tomorrow's World*, Gutersloh, Bertelsmann, 1991.

WHITE Brian, « The European Challenge to Foreign Policy Analysis », *European Journal of International Relations*, Vol. 5, n°1, 1999, p.5-37.

WHITE Brian, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2001.

WHITE Brian, « Expliquer la défense européenne : un défi pour les analyses théoriques », *Revue internationale et stratégique*, Vol. 4, n° 48, 2002, pp. 89-97.

WHITMAN Richard G., *From Civilian Power to Superpower ? The International Identity of the European Union*, Londres, Macmillan, 1998.

WHITMAN Richard G., « The Fall, and Rise, of Civilian Power Europe ? », Paper presented to conference on The European Union in International Affairs, *Australian National University*, 3-4 juillet 2002, National Europe Centre Paper n° 16, 2002, pp. 1-28.

WOLFERS Arnold, *Discord and collaboration: essays on international politics*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1962.

WOOD Steve, « The European Union : A Normative or Normal Power ? », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 14, n° 1, printemps, 2009, pp. 113-128.

WOODWARD Susan, « Construire l'Etat : légitimité internationale contre légitimité nationale ? », *Critique internationale*, n°28, Paris, 2005, pp.139-152.

WOUTERS Jan (Dir.), *The European Union and Conflict Prevention – Policy and Legal Aspects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

ZABOROWSKI Marcin, *Bush's legacy and America's next foreign policy*, Paris, Cahiers de Chaillot IES-UE, n° 111, 29 septembre 2008.

Bibliographie spéciale

ALBRIGHT Madeleine K. (Secrétaire d'Etat américaine), « The Right Balance Will Secure NATO's Future », *Financial Times*, 7 décembre 1998, pp. 10-11.

ALSTON Philip (Dir) *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

ALSTON Philip, WEILER James H., « An “Ever Closer Union” in Need of a Human Rights Policy », in ALSTON Philip (Dir) *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp.3-66.

ARCHER Clive (Dir.), *New Security Issues in Northern Europe – The Nordic and Baltic States and the ESDP*, New York, Routledge, 2008.

AUVRET-FINCK Josiane (Dir.), *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme*, Bruxelles, Larcier, 2010.

AUVRET-FINCK Josiane, « Les perspectives de l'UE en matière d'action extérieure : le haut représentant et le service d'action extérieure », in FLAESCH-MOUGIN Catherine (Dir.), *La relance de l'Union européenne et la présidence française*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 49-54.

AUVRET-FINCK Josiane (Dir.), *Vers une relance de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC)*, Larcier, 2014.

AXWORTHY Lloyd, « La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation », *Politique étrangère*, 64ème année, n° 2, 1999, pp. 333-342.

BALMOND Louis, « Vers une relance de la PSDC : la refondation de la coopération UE/OTAN », in AUVRET-FINCK Josiane (Dir.), *Vers une relance de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC)*, Larcier, 2014.

BARRIOS Cristina et KOEPF Tobias (Eds.), « Re-mapping the Sahel : transnational security challenges and international responses », *Rapport IES-UE*, n° 19, Paris, 24 juin 2014.

BENNETT Christine, « Public perceptions of safety and security in Kosovo: Time to act », *Saferworld*, Londres, mai 2011.

BENSON-REA Maureen et SHORE Chris, « Representing Europe : the emerging "culture" of EU diplomacy », *Public administration*, Vol. 90, n°2, 2012, pp. 480-496.

BERTELSMANN Stiftung, « Partners in Conflict Prevention & Crisis Management : EU and NGO Cooperation », Final Report of August 2007, *Bertelsmann Stiftung*, Guetersloh, octobre 2007.

BISCOP Sven, *The European Security Strategy – A Global Agenda for Positive Power*, Aldershot, Ashgate, 2005.

BISCOP Sven et ANDERSSON Jan Joel (Eds.), *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*, New York, Routledge, 2006.

BISCOP Sven, « La Stratégie européenne de sécurité : mettre en œuvre l'approche holistique », *Les Champs de Mars*, n°19, janvier 2008, pp. 25-38.

BJÖRKDAHL Annika, « Norm-maker and Norm-taker: Exploring the Normative Influence of the EU in Macedonia », *European Foreign Affairs Review*, n° 10, 2005, pp. 257-278.

BRIMMER Esther, *Seeing Blue : American visions of the European Union*, Paris, Cahiers de Chaillot IES-UE, n° 105, septembre 2007.

BRITZ Malena et ERIKSSON Arne, « The European security and defence policy: a fourth system of European foreign policy ? », *Politique européenne*, Vol. 3, n° 17, 2005, pp. 35-62.

BUCHET DE NEUILLY Yves, « Une Europe sans voix : les conditions de recours à la PESC », in HELLY Damien et PETITEVILLE Franck, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp.75-90.

BUCHET DE NEUILLY Yves, « La crise ? Quelle crise ? Dynamiques européennes de gestion des crises », in LE PAPE Marc, SIMEANT Johanna et VIDALE Claudine (Dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006, pp. 270-286.

BUCHET DE NEUILLY Yves., « Sous l'emprise de la présidence » Déplacements structurels, construction des intérêts et stratégies des diplomates au Conseil », *Politique européenne*, Vol. 3, n° 35, 2011, pp. 83-113.

BULMER Simon, « Analyzing European Political Cooperation : The Case for Two-Tier Analysis », in HOLLAND Martin (Dir.), *The Future of European Political Cooperation: Essays in Theory and Practice*, New York, St. Martin's, 1991, pp. 70-95.

CAFRUNY Alan, « The European Union and the War in Former Yugoslavia », in CAFRUNY Alan et PETERS Paul (Dir.), *The European Union and the World*, La Haye, Kluwer, 1998.

DELCOUR Laure et TULMETS Elsa, « Pioneer Europe ? The ENP as a Test Case for EU's Foreign Policy », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 14, n°4, 2009, pp. 501-523.

DELCOURT Barbara et REMACLE Eric, « La PESC à l'épreuve du conflit yougoslave », in DURAND Marie-Françoise et DE VASCONCELOS Alvaro (Dir.), *La PESC, ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp.227-272.

DELCOURT Barbara, « L'UE, acteur des relations internationales ? Autorité, autonomie et cohérence de l'UE dans la crise du Kosovo », in MAGNETTE Paul (Dir.), *La Grande Europe*, Bruxelles, ULB, 2004, pp.303-319.

DELEVIC Milica, *Regional cooperation in the Western Balkans*, Paris, Cahiers de Chaillot, n° 104, 1^{er} juillet 2007.

DE SCHOUTHEETE Philippe, « Political Cooperation and National Foreign Policies », *European Affairs*, n°4, mars 1999, pp. 62-67.

DIJKSTRA Hylke et VANHOONACKER Sophie, « The changing politics of information in European foreign policy », *Journal of European Integration*, Vol. 33, n°5, septembre 2011, pp. 541-558.

DOUTRIAUX Yves, « Les enjeux pour l'Union européenne de la "zone OSCE" », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 559, juin 2012, pp.375-383.

DRENT Margriet, « The EU's comprehensive approach to security: a culture of co-ordination? », *Studia Diplomatica*, Vol. LXIV, n° 2, 2011, pp.3-18.

DREVET Jean-François, « Quelle politique étrangère et de sécurité européenne? », *Futuribles*, n° 399, mars-avril 2014, p. 109-115.

DWAN, Renata, « International Policing in Peace Operations: The Role of Regional Organisations », *SIPRI Research Report no. 19*, 2003.

FLAESCH-MOUGIN Catherine et RAPOPORT Cécile, « Les instruments de gestion des crises de l'UE », in BLUMANN Claude et PICOD Fabrice, *L'Union européenne et les crises*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 169-217.

FLESSENKEMPER Tobias et HELLY Damien (Eds.), « Ten years after : lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012 », *Rapport – IES-UE*, 28 janvier 2013.

GHEBALI Victor-Yves, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996 : vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

GHEBALI Victor-Yves, *Le rôle de l'OSCE, du sommet de Lisbonne au Conseil ministériel de Maastricht (1996-2003)*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

GINSBERG Roy H., « The Culture of U.S.-E.U. Foreign Policy Cooperation », in REGELSDERGER Elfriede (Dir.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1997, pp. 297-321.

GINSBURG Roy H., « The Impact of Enlargement on the Role of the European Union's Role in the World », in REDMOND John et ROSENTHAL Glenda (Dir.), *The Expanding European Union: Past, Present and Future*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

GOURLAY Catriona, HELLY Damien, IOANNIDES Isabelle, KHOL Raadek, NOWAK Agnieszka et SERRANO Pedro Agnieszka NOWAK, *Civilian crisis management : the EU way*, Paris, Cahiers de Chaillot IES-UE, juin 2006.

GUILLEMET Aurélie, « L'action extérieure européenne face à la démocratisation en Méditerranée, bilan et défis : introduction », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 559, juin 2012, pp. 396-400.

GUZZINI Stefano et RYNNING Sten, « Réalisme et analyse de la politique étrangère », in CHARILLON Frédéric, *Politique étrangère, nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 33-63.

GROSS Eva, « Security Sector Reform in Afghanistan : the EU's contribution », *Occasional Paper IES-UE*, n° 78, Paris, 1^{er} avril 2009.

GROSS Eva et MENON Anand (Eds.), « CSDP between internal constraints and external challenges », *Rapport – IES-UE*, n° 17, 6 novembre 2013.

GROSS Eva, *Pecabuilding in 3D : EU and US approaches*, Paris, Cahiers de Chaillot IES-UE, n° 130, 19 décembre 2013.

HAMONIC Anne, « La coopération UE/ONU en matière de gestion de crises : comment consolider l'acquis ? », in AUVRET-FINCK Josiane, *Vers une relance de la PSDC ?*, Larcier, 2014.

HAMONIC Anne, « Variété et interprétation des réactions de l'Union européenne à la crise en Ukraine », *RTDE*, juillet-septembre 2014, pp. 746-750.

HELLY Damien, « Les modes d'action extérieure de l'Union européenne : le cas du Caucase du Sud », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n°2, 2005, pp. 243-268.

HELLY Damien, « Developing an EU Strategy for Security Sector Reform », *European Security Review*, n°28, ISIS Europe, Bruxelles, février 2006, pp. 7-9.

HELLY Damien, « EUJUST Themis in Georgia : An Ambitious Bet on Rule of Law », in NOWAK, Agnieszka (Ed.), *Civilian Crisis Management : the EU Way*, Cahiers de Chaillot, n°90, ISS-UE, Paris, 2006, pp. 87-102.

HELLY Damien et PIROZZI Nicoletta, « The EU's changing role in Kosovo: what next ? », *European Security Review*, n°29, Bruxelles, juin 2006, pp. 1-3.

HELLY Damien, *L'UE et l'Afrique : les défis de la cohérence*, Paris, Cahiers de Chaillot IES-UE, n° 123, 30 novembre 2010.

HOLLAND Martin, « When is Foreign Policy Not Foreign Policy ? Cotonou, CFSP and External Relations with the Developing World », in HOLLAND Martin, *CFSP. The First Ten Years*, Londres, Continuum, 2004, pp. 111-126.

HUFF Ariella, « The role of EU defence policy in the Eastern neighbourhood », *Occasional Paper IES-UE*, n° 91, Paris, 11 mai 2011.

IRONDELLE Bastien, « De la PESC à la PESD », in DEHOUSSE Renaud (Dir.), *Politiques européennes*, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 303-330.

JOLICOEUR Pierre, « La reconstruction après conflit dans les Balkans : impact du Pacte de Stabilité de l'Europe du Sud-Est », *Etudes internationales*, Vol. 34, n°3, 2003, pp.459-475.

KORSKI Daniel et GOWAN Richard, « Can the EU Rebuild Failing States ? A Review of Europe's Civilian Capacities », *European Council on Foreign Affairs (ECFR)*, Londres, octobre 2009.

KOTSOPOULOS John, « A Human Security Agenda for the EU: Would It Make a Difference? », *Studia Diplomatica*, Vol. LX, n°1, 2007, pp. 213-232.

KRAUSE Alexandra, « The EU's Africa Policy: the Commission as Policy Entrepreneur in the CFSP », *European Foreign Affairs Review*, n° 8, 2003, pp.221-237.

KRAUSE Keith et JÜTERSONKE Oliver, « Peace, Security and Development in Post Conflict Environments », *Security Dialogue*, Vol. 36(4), 2005, pp. 447-462.

KUROWSKA Xymena et TALLIS Benjamin, « EU Border Assistance Mission : Beyond Border Monitoring ? », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 14, n° 1, printemps, 2009, pp. 47-64.

LARIK Joris, « Kennedy's "Two Pillars" Revisited : Does the ESDP Make the EU and the USA Equal Partners in Nato ? », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 14, n° 2, mai 2009, pp. 289-304.

LAVALLEE Chantal, « L'instrument de Stabilité - au service de l'approche globale de l'UE », *Briefs IES-UE*, n° 15, Paris, 8 mars 2013.

LE PAPE Marc, SIMEANT Johanna et VIDALE Claudine (Dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006.

LERCH Marika et SCHWELLNUS Guido, « Normative by Nature? The Role of Coherence in Justifying the EU's External Human Rights Policy », *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, n°2, 2006, pp.304-321.

LINDBORG Chris, « European Approaches to Civilian Crisis Management : A BASIC Special Report on Roundtable Discussions », conférence réalisée à Washington D.C., octobre 2001, *British American Security Information Council (BASIC)*, Londres, mars 2002.

LUGAR G. Richard et RICE Condoleezza, « A Civilian Partner for Our Troops : Why the U.S. Needs A Reconstruction Reserve », *The Washington Post*, 17 décembre 2007.

MALFLIET Katlijn et PARMENTIER Stephan (Dir), *Russia and the Council of Europe – ten years after*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

MALLAT Chibli, *L'Union Européenne et le Moyen Orient: état des lieux*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

MARTINELLI Marta, « Implementing the ESDP in Africa: The Case of the Democratic Republic of Congo » in MERLINGEN Michael et OSTRAUSKAITE Rasa (Eds.), *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, London, Routledge, 2008, pp. 111-127.

MERLINGEN Michael et OSTRAUSKAITE Rasa, *Peacebuilding and Policing – Governance and European Security and Defence Policy*, London and New York, Routledge, 2006.

MISSIROLI Antonio, « The European Union : Just a Regional Peacekeeper ? », *European Foreign Affairs Review*, n°8, 2003, pp. 493-503.

MISSIROLI Antonio, « Financing ESDP - the Operational Dimension », in EHRHART Hans-Georg et SCHMITT Burkard (Dirs.), *Die Sicherheitspolitik der EU im Werden: Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten*, Baden-Baden, Nomos, 2004, pp.245-259.

MISSIROLI Antonio, « Une question d'argent : le financement de la gestion de crise au sein de l'UE », *Les Champs de Mars*, n°19, janvier 2008, pp. 115-126.

MISSIROLI Antonio, *Revisiting the European Security Strategy - beyond 2008*, Bruxelles, EPC Policy Brief, avril 2008.

MONTEIRO André et MORGADO Miguel, « Last Chance for Security Sector Reform in Guinea-Bissau », *IPRIS Viewpoints*, Viewpoint 1, avril 2009.

MONAR Jörg, « Mostar: Three Lessons for the European Union », *European Foreign Affairs Review*, n°2, 1997, pp.1-5.

MONAR Jörg, « Justice and Home Affairs : Security Sector Reform Measures as Instruments of EU Internal Security Objectives », in SPENCE David et FLURI Philip, *The European Union and Security Sector Reform*, London, John Harper/DCAF, 2008, pp.126-140.

NOVOSSELOV Alexandra, « EU-UN Partnership in Crisis Management : Developments and Prospects », *International Peace Academy*, juin 2004.

NOWAK Agnieszka, « L'Union en action : la mission de police en Bosnie », *Occasional Paper IES-UE*, n° 42, Paris, janvier 2003.

ORTEGA Martin (Ed.), *The European Union and the United Nations – Partners in Effective Multilateralism*, Cahiers de Chaillot, n°78, IES-UE, juin 2005.

PAWLAK Patryk (Eds.), *The EU-US security and justice agenda in action*, Paris, IES-UE : Cahiers de Chaillot n° 127, 30 décembre 2011.

PERTUSOT Vivien, « Quand la crise menace la politique extérieure de l'Union européenne », *Politique étrangère*, n° 2, été 2012, pp. 401-412.

PETITEVILLE Franck, « Exporting “Values” ? EU External Co-operation as Soft Diplomacy », in KNODT Mich et PRINCEN Sebastiaan. (Dir.), *Understanding the EU's External Relations*, Londres, Routledge, 2003, pp. 92-106.

PLESCH Daniel et SEYMOUR Jack, « A Conflict Prevention Service for the European Union : Research Report », *British American Security Information Council (BASIC)*, Londres, juin 2000.

POIDEVIN 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.

Report Conflict Prevention Partnership, « Cinq ans après Göteborg : L'UE et son potentiel de prévention des conflits », *European Peacebuilding Liaison Office (EPLO)*, Bruxelles, septembre 2006.

RUPNIK Jacques, « L'Europe dans le miroir des Balkans », *CERI*, décembre 1998-janvier 1999, pp. 9-11.

RUPNIK Jacques, « La Pologne à l'heure américaine. Entre l'Europe et les Etats-Unis », *Pouvoirs*, n° 118, 2006/3, pp. 137-151.

SCHMID Dorothee, « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ? », *Politique étrangère*, n°3, automne 2005, pp.545-557.

SCHNEIDER Catherine, « Le concept de sécurité dans la PECSD », in FLAESCH MOUGIN Catherine (Dir.), *L'Union européenne et la sécurité : aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

SMITH Michael E. (Dir.), « Building the European external action service : symposium », *Journal of European public policy*, Vol. 20, n°9, 2013, pp. 1299-1367.

SPENCE David et FLURI Philipp, *The European Union and Security Sector Reform*, Londres, John Harper Publishing and DCAF, 2008.

STEWART Emma J., « Capabilities and Coherence ? The Evolution of European Union Conflict Prevention », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, n° 2, été 2008, pp. 229-253.

TARDY Thierry, « L'Union européenne et l'ONU dans la gestion des crises : opportunités et limites d'une relation déséquilibrée », *Recherche et Documents* n°32, Paris, Fondation pour la Recherche Stratégique, mai 2004.

TARDY Thierry, « EU-UN Cooperation in Peacekeeping : a Promising Relationship in a Constrained Environment », *Cahiers de Chaillot*, n°78, IES-UE, Paris, 2005, pp. 49-68.

TARDY Thierry, « The European Union and the United Nations : Global versus Regional Multilateralism », *Studia Diplomatica*, Vol. LX, n°1, 2007, pp. 191-209.

TARDY Thierry, « Fighting piracy off the coast of Somalia : lessons learned from the Contact Group », *Rapport IES-UE*, n° 20, Paris, 28 octobre 2014.

TERCINET Josiane, « L'impossible monopole européen de la sécurité matérielle en Europe », in JEANCLOS Yves, *La sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXIème siècle*, Collections études stratégiques internationales, n°1, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 269-287.

TERPAN Fabien (Dir.), *La Politique européenne de sécurité et de défense. L'UE peut-elle gérer les crises ?*, Toulouse, Presses de l'IEP de Toulouse, 2004.

TERPAN Fabien, « La PESD au second semestre 2007 », *Défense Nationale*, février 2008, pp. 82- 93.

TRAUNER Florian, « The internal-external security nexus : more coherence under Lisbon ? », *Occasional Paper IES-UE*, n° 89, Paris, 10 mars 2011.

VAN EEKELEN Willem, « Security Sector Reform : CFSP, ESDP and the International Impact of EU's Second Pillar », in SPENCE David et FLURI Philip, *The European Union and Security Sector Reform*, London, John Harper/DCAF, 2008, pp. 108-125.

VANHOONACKER Sophie *et al.*, « The Presidency in EU External Relations: Who is at the helm? », *Politique européenne*, Vol. 3, n° 35, 2011, pp. 139-164.

VANKOVSKA Biljana, « The Human Security Doctrine for Europe : A view from Below », *International Peacekeeping*, Vol. 14, n°2, avril 2007, pp. 264-281.

VERNANT Jacques, « La logique de Nassau », *Politique étrangère*, 27ème année, n° 6, 1962, pp. 507-515.

VUONG Quynh-Nhu, « U.S. Peacekeeping and Nation-Building : The Evolution of Self-Interested Multilateralism », *Berkeley Journal of International Law*, Volume 21, Issue 3, Article 15, 2003.

YOUNGS Richards, « EU Democracy Promotion Policies: Ten Years On », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, n°3, 2001, pp.355-373.

ZABOROWSKI Marcin (Eds.), *Friends again ? EU-US relations after the crisis*, Paris, Cahiers de Chaillot IES-UE, 2006.

Colloques, conférences, séminaires, stages

« Shaping an Effective EU Foreign Policy », Speech by Javier SOLANA, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy at the Konrad Adenauer Foundation, Bruxelles, 24 janvier 2005.

Présentation par Thierry CHOPIN et Michel FOUCHER de l'ouvrage intitulé « Rapport Schuman sur l'Europe : l'état de l'Union en 2014 », *Fondation Robert Schuman - Centre de recherches et d'études sur l'Europe - Editions Lignes de repères*, Ministère de la défense, salle Koenig (231, boulevard Saint-Germain, 75007 Paris), 22 mai 2014.

Echange de vues avec Hansjörg HABER, commandant d'opération civil et directeur de la capacité civile de planification et de conduite (CCPC) et László HUSZAR, chef de mission d'EJUST LEX-Iraq, sur EJUST Lex-Iraq, Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 9 février 2012, Parlement européen, SEDE (2012)0209_1, Bruxelles, 9 février 2012.

Echange de vues avec Hansjörg HABER, commandant des opérations civiles et directeur de la CCPC, sur les « missions civiles dans le cadre de la PSDC : état des lieux », Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 29 mai 2012, Parlement européen, SEDE(2012)0529_1, Bruxelles, 29 mai 2012.

Echange de vues avec Cédric POITEVIN, chef de recherche au GRIP, sur les négociations relatives à un traité sur le commerce des armes, Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 28 novembre 2012, Parlement européen, SEDE(2012)1128_1, Bruxelles, 28 novembre 2012.

Echange de vues sur la mission EUCAP Sahel Niger avec Hansjörg HABER, commandant des opérations civiles de l'UE et directeur de la CPCC et le Colonel Francisco Espinosa NAVAS, chef de mission d'EUCAP Sahel Niger, Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 28 novembre 2012, Parlement européen, SEDE(2012)1128_1, Bruxelles, 28 novembre 2012.

Echange de vues avec Pascal ROUX, représentant du vice-amiral Bruce WILLIAMS, directeur général adjoint à l'Etat-major de l'UE, sur « la formation du personnel pour les missions PSDC, les opérations et la gestion des crises », Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen des 22 et 23 janvier 2014, Parlement européen, SEDE(2014)0122_1, Bruxelles, 22 et 23 janvier 2014.

Echange de vues avec Hans-Bernhard WEISSERTH, directeur du CESD, sur « la formation du personnel pour les missions PSDC, les opérations et la gestion des crises » à l'occasion de la Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen des 22 et 23 janvier 2014, Parlement européen, SEDE(2014)0122_1, Bruxelles, 22 et 23 janvier 2014.

Echange de vues avec Didier LENOIR, directeur faisant fonction, Direction « Gestion des crises et planification », SEAE, Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 19 mars 2014, Parlement européen, SEDE(2014)0319_1, Bruxelles, 19 mars 2014.

Echange de vues avec Beate GMINDER, chef d'unité, politique maritime-Méditerranée et mer Noire, DG « Affaires maritimes et pêche », Commission européenne, sur la « future stratégie de sécurité maritime de l'Union », Session de la sous-commission "sécurité et défense" du

Parlement européen du 19 mars 2014, Parlement européen, SEDE(2014)0319_1, Bruxelles, 19 mars 2014.

Echange de vues avec Etienne de PONCINS, chef de mission d'EUCAP Nestor, sur « le renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique », Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 1er avril 2014, Parlement européen, SEDE(2014)0401_1, Bruxelles, 1er avril 2014.

Échange de vues avec S.E. Natalie SABANADZE, ambassadeur de Géorgie auprès de l'Union européenne sur l'état actuel de la sécurité dans le Caucase du Sud après la signature du « partenariat stratégique » entre la Fédération de Russie et l'Abkhazie, région séparatiste de la Géorgie lors de la Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 3 décembre 2014, Parlement européen, SEDE(2014)1203_1, Bruxelles, 3 décembre 2014.

Echange de vues sur la cybersécurité et la défense avec Udo HELMBRECHT, directeur exécutif, Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) ; Heli TIIRMA-KLAAR, responsable de la coopération de la politique du cyberspace, direction « Politique de sécurité et prévention des conflits », SEAE ; Peter ROUND, directeur des capacités, de l'armement et de la technologie, Agence européenne de la défense (AED), Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 16 mars 2015, Parlement européen, SEDE(2015)0316_1, Bruxelles, 16 et 17 mars 2015.

Echange de vues avec Moustapha DJEMILEV, dirigeant de la communauté tatare de Crimée et député au Parlement ukrainien et Refat TCHOUBAROV, président du Majlis du peuple tatar de Crimée sur la Militarisation de la Crimée et situation sécuritaire dans la région un an après son annexion illégale par la Russie, Session de la sous-commission "sécurité et défense" du Parlement européen du 24 mars 2015, SEDE, SEDE(2015)0316_1, Bruxelles, 24 mars 2015.

« Sensibilisation au concept de "Gestion civilo-militaire des crises extérieures" », IHEDN, Paris - Ecole militaire, 11 et 12 février 2014.

« Gestion de crises extérieures et Union européenne », Stage organisé par l'IHEDN en liaison avec le CESD, Bruxelles - centre de conférences Borschette, 1, 2 et 3 avril 2014.

« Stage de spécialisation : Exercices pratiques », Stage organisé par l'IHEDN, Paris - Ecole militaire, 3 et 4 juin 2014.

Entretiens

Entretien téléphonique avec un fonctionnaire issu de l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR) placée auprès du Secrétaire général du Conseil de l'UE, « Les

développements de la PESC/PESD face à l'évolution des enjeux internationaux et recensement d'options nouvelles afin de favoriser une réaction efficace de l'UE », Paris/Bruxelles, 24 mai 2012.

Entretien avec un officier de police grec déployé au sein de la mission EUPOL Proxima, Thessalonique, déployé au second semestre 2004 dans le cadre du Programme « réforme de la police », *« Retour d'expérience sur la transition opérationnelle en vue de la création d'une police des frontières »*, 8 août 2012.

Entretien avec un officier des forces armées françaises déployé au sein de la MPUE en Bosnie-Herzégovine, *« Point de vue sur l'efficacité opérationnelle de la MPUE, lacunes et faiblesses de la mission au regard notamment de la coordination de ses activités avec celles conduites par la Commission européenne »*, Paris, 14 février 2013.

Entretien avec un membre de haut niveau de l'Unité IPE.3 « Opérations PESC » au sein de la Direction générale « Service des instruments de politique étrangère (IPE) » de la Commission européenne, *« Allocation des fonds et ressources pour la gestion des crises »*, Bruxelles, 19-20 février 2013.

Entretien téléphonique avec un membre de la Capacité civile de planification et de conduite (CCPC) du SEAE, *« Quelle approche globale des crises ? L'exemple de la stratégie du Sahel »*, Paris/Bruxelles, 22 octobre 2013.

Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Afrique (MD II) au sein du SEAE, *« L'UE et les organisations régionales africaines : quelle place pour la PSDC dans le cadre de l'approche globale des crises européenne ? »*, Bruxelles, 22 janvier 2014.

Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Europe et l'Asie Centrale (MD III) au sein du SEAE, *« La dimension liée à la réforme de l'Etat de droit au sein de la MPUE en Bosnie-Herzégovine, d'EUJUST Themis en Géorgie et de l'EULEX au Kosovo : un concept mal identifié ? »*, Bruxelles, 22 janvier 2014.

Entretien avec un membre de la Direction générale pour l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient, la péninsule arabique, l'Iran et l'Iraq (MD IV) au sein du SEAE, *« EUJUST-LEX Iraq, mission intégrée de renforcement de l'Etat de droit (police, justice, système pénitentiaire) : une remise à niveau de la PSDC ? »*, Bruxelles, 23 janvier 2014.

Entretien avec un membre de la Direction générale « Politique de sécurité et prévention des conflits », secteur « Cybersécurité », au sein du SEAE, Bruxelles, 16 Février 2015.

Entretien avec un membre de la Direction de la planification et de la gestion des crises (CMPD), *« Un Quartier général opérationnel permanent pour la PSDC : réticences nationales et état des discussions »*, Bruxelles, 26 février 2015.

Sites internet (sélection)

Association des nations de l'Asie du Sud-Est : www.asean.org

British American Security Information Council : www.basicint.org

Center for the Democratic Control of Armed Forces : www.dcaf.ch

Commission européenne : www.ec.europa.eu

Conseil de l'UE : www.consilium.europa.eu

EULEX Kosovo : www.eulex-kosovo.eu

EUNAVFOR Atalanta : www.eunavfor.eu

EUPOL RD Congo : www.eupol-rdc.eu

EUROGENDFOR : www.eurogendfor.org

Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management : www.entriforccm.eu

European Peacebuilding Liaison Office : www.eplo.org

European Security & Defence : www.european-security.com

Institut d'études de sécurité de l'UE : www.iss.europa.eu

Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale: www.ihedn.fr

Institut français des relations internationales : www.ifri.org

MSUE Géorgie : www.eumm.eu

Organisation des Nations unies : www.un.org

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord : www.nato.int

Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe : www.osce.org

Parlement européen : www.europarl.europa.eu

Portuguese Institute of International Relations and Security : www.ipris.org

Réseau de recherche sur les opérations de paix : www.operationspaix.net

SEAE : www.eeas.europa.eu

Sénat français : www.senat.fr

The Civil Society Network for Human Security : www.humansecuritynetwork.net

The Stanley Foundation : www.stanleyfoundation.org

The Washington Post : www.washingtonpost.com

Union de l'Europe occidentale : www.weu.int

Union européenne : www.europa.eu

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	1
ABREVIATIONS	3
LISTE DES ANNEXES	13
LISTE DES TABLEAUX	15
INTRODUCTION GENERALE.....	17
Cadre d'analyse stratégique.....	22
TITRE I. LA DIMENSION CIVILE DE LA GESTION DES CRISES : LA CONSTRUCTION D'UNE IDEE-CONCEPT	25
CHAPITRE I. LA LENTE INSTITUTION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE.....	29
<i>SECTION I. UN ORDRE MONDIAL EN (DE)CONSTRUCTION.....</i>	<i>31</i>
<i>§1 : La CE en proie à sa propre sécurité.....</i>	<i>31</i>
A. Les ambitions sécuritaires européennes	32
<i>1. Une défense européenne au-delà de l'OTAN ?.....</i>	<i>32</i>
Les Etats européens à la recherche d'une identité sécuritaire	32
La remise en cause de la théorie traditionnelle de la sécurité.....	35
<i>2. La puissance européenne en quête d'identité.....</i>	<i>36</i>
D'un réalisme irréaliste à une dimension civile du concept de puissance.....	37
Du « <i>soft power</i> » à la puissance civile	41
B. L'UE face aux nouveaux défis de la sécurité internationale	45
<i>1. Les limites de la dimension économique de la puissance européenne</i>	<i>45</i>
La stratégie de préadhésion dans le cadre de l'action extérieure de la CE.....	46
Conférer une dimension stratégique à l'action extérieure de l'UE.....	49
<i>2. Une aphasie initiale face aux nouvelles menaces</i>	<i>50</i>
<i>§2 : Une Politique européenne de Sécurité Commune naissante</i>	<i>54</i>
A. Les obstacles à l'avènement d'une sécurité européenne stricto sensu.....	54

1. <i>Les motivations initiales de la PESC</i>	54
Une PESC à visée globale	55
Mais une PESC qui divise	56
2. <i>Une PESC techniquement faible</i>	60
B. Une sécurité européenne lato sensu ?	63
1. <i>Le dilemme de la défense européenne</i>	63
Une défense européenne de compromis	64
Une puissance civile militarisée ?	65
Une dimension défense au conditionnel	68
2. <i>L'UEO revitalisée : l'avenir de la PESC ?</i>	70
L'UEO, bras armé de la PESC	71
L'UEO, pilier « PESC » de l'OTAN ?	73
Remarques conclusives	74
 <i>SECTION II. LE DELITEMENT DE L'EX-YOUGOSLAVIE : UNE OPPORTUNITE FORCEE POUR LA PESC ?</i>	
77	
§1 : <i>L'épreuve du creuset balkanique : entre engagement et apprentissages</i>	77
A. Aux origines de la GCC	78
1. <i>La mission d'observation de la CE/UE dans les Balkans</i>	78
Une mission d'envergure limitée	79
Un succès en demi-teinte pour l'UE	80
2. <i>La mission de surveillance sur le Danube par l'UEO (1993-1996)</i>	82
Une mission de surveillance renforcée : le déploiement des premiers effectifs de police	83
L'UEO au service de l'approfondissement de la PESC	84
B. La PESC enfin opérationnelle ?	86
1. <i>L'AMUE Mostar et la mission de police de l'UEO (1994-1996)</i>	86
Une mission aux objectifs ambitieux	86
L'AMUE face aux incohérences financières interinstitutionnelles	90
Le décalage entre ambitions et accomplissements	91

Les apports de la mission en faveur de l'approfondissement de l'identité sécuritaire européenne.....	94
2. Les premières missions de gestion des crises.....	95
a. <i>La mission de police de l'UEO en Albanie (1997-2001)</i>	95
La désunion européenne face à la crise albanaise, une opportunité pour la GCC.....	96
De la mission de l'UEO à l'implication de l'UE.....	97
La portée des apports et des réalisations de l'EMCP pour la PESC/PESD.....	100
b. <i>La mission d'assistance au déminage de l'UEO en Croatie (MADUEO) (1999-2000)</i>	102
§2 : Premiers échecs et premières leçons dans la mise en œuvre de la PESC	103
A. Le retour à une configuration sécuritaire atlantique.....	104
1. <i>L'incapacité des européens à affirmer leur PESC</i>	104
La paralysie européenne face au drame yougoslave.....	104
L'UE, grande absente du schéma sécuritaire yougoslave	106
2. <i>L'UE à l'épreuve de la cohérence de son action extérieure</i>	108
Une coordination interinstitutionnelle insuffisante	109
Le caractère déclaratoire de la PESC	110
B. Aux origines de la PESD.....	111
1. <i>Le traité d'Amsterdam : un nouvel élan pour la gestion des crises ?</i>	111
Un approfondissement artificiel de la PESC	112
Une rationalisation ambiguë du processus décisionnel	114
Un cadre institutionnel renforcé	116
2. <i>La progressive mise en place d'une défense européenne ?</i>	117
Des changements de nature cosmétique	118
Le revirement franco-britannique de Saint-Malo	120
Remarques conclusives	122
CHAPITRE II. LA GESTION CIVILE DES CRISES A L'EPREUVE DU REEL : LA CONCRETISATION D'UN CONCEPT EUROPEEN DE LA SECURITE	125
SECTION I. LA GCC : UN PROCESSUS EN DEVENIR	127
§1 : Des avancées par étapes successives.....	128

A.	Du sommet de Cologne au sommet de Göteborg : entre hésitations et opportunités ..	128
1.	<i>Les incertitudes initiales de la GCC</i>	128
	La mise en place d'une gestion « non-militaire » des crises	129
	L'avènement de la gestion « civile » des crises et la création du CivCom, première structure dédiée à la GCC.....	132
	L'identification des domaines d'intervention prioritaires de la GCC	135
2.	<i>Le renforcement politico-stratégique des domaines prioritaires d'intervention ..</i>	137
	La priorisation des domaines de la police et du renforcement de l'Etat de droit	138
	La mise en place des premiers cadres de référence pour la GCC et la création des premières structures de la PESD	141
	De l'identification des besoins opérationnels à la formulation d'objectifs stratégiques concrets pour la mise en œuvre des domaines prioritaires d'intervention.....	144
B.	Du sommet de Laeken à celui de Thessalonique : la consolidation de la notion de GCC.....	149
1.	<i>La mise en place d'une GCC « à l'européenne »</i>	149
	La déclaration d'opérationnalité de la PESD : une annonce prématurée ?.....	149
	Un approfondissement inégal des domaines prioritaires d'intervention	152
2.	<i>L'identité sécuritaire européenne en construction</i>	156
	Une PESD multi-opérationnelle	156
	Premiers enseignements des missions civiles, élargissement fonctionnel et extension des domaines prioritaires d'intervention	160
	Harmonisation des normes de formation et de recrutement et rationalisation des procédures de financement des missions civiles PESD.....	162
§2 :	<i>La dynamique de la GCC à l'épreuve d'une convergence stratégique nécessaire...</i>	165
A.	Vers une doctrine européenne de sécurité ?	166
1.	<i>A la recherche d'une culture stratégique intégrée de l'action extérieure européenne</i>	166
	Vers une pensée stratégique commune de l'action extérieure de l'UE ?.....	166
	Les limites de la SES pour l'opérationnalité de la PESD.....	168
	Le rapport sur la mise en œuvre de la SES : vers une plus grande cohérence d'action ?	170
2.	<i>L'impact de l'élargissement sur la rationalité de la culture sécuritaire européenne</i>	172

Les raisons stratégiques de l'élargissement.....	173
Une PESD élargie mais affaiblie	175
B. La GCC européenne au prisme du réel.....	178
1. <i>Une approche désordonnée du développement de la GCC</i>	178
Renforcement de la PESD et initiatives intergouvernementales	179
Vers une démarche structurée du développement capacitaire civil ?	182
2. <i>La PESD à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme</i>	185
Vers une stratégie européenne de lutte contre le terrorisme.....	185
La PESD, pilier de l'action de l'UE concernant la lutte contre le terrorisme ?.....	188
Remarques conclusives	192
<i>SECTION II. LA PHASE DE MATURATION DE LA DIMENSION CIVILE DE LA GESTION DES CRISES</i>	195
§1 : <i>L'OGC 2008, un processus de planification stratégique des capacités civiles</i>	196
A. Du développement des outils civils de la gestion des crises au test empirique	197
1. <i>La rationalisation de la dimension civile de la gestion des crises</i>	197
La mise en place d'un calendrier précis	197
Capacité de réaction rapide, renforcement de la chaîne institutionnelle PESD et formation du personnel civil.....	199
2. <i>Des avancées stratégiques nécessaires pour une GCC plus efficace</i>	203
Les premiers éléments d'une coordination civilo-militaire	203
Une opérationnalisation « en bloc » de la PESD : le test empirique de l'OGC 2008	205
B. Le renforcement des concepts stratégiques de la GCC	208
1. <i>Un approfondissement stratégique de la GCC</i>	208
Vers une « culture de coordination » civilo-militaire et de la planification opérationnelle	208
Les efforts en vue d'une approche commune en matière de recrutement et de formation	211
Les travaux en matière de RSS et de DDR.....	213
2. <i>La poursuite du processus capacitaire civil</i>	216

La consolidation de la capacité de réaction rapide et les premiers ateliers de formation pour le déploiement	217
Les prémices d'une mission de renforcement de l'Etat de droit au Kosovo (EULEX Kosovo) et identification d'un nouveau concept de surveillance des frontières	219
§2 : Vers une approche globale de la GCC.....	223
A. Vers une GCC mieux intégrée au sein de l'action extérieure de l'UE	223
1. Des améliorations capacitaires structurées	223
Intensification des activités de formation et renforcement de la coordination civilo-militaire en vue d'une efficacité opérationnelle améliorée.....	224
Du processus capacitaire civil de l'OGC 2008 au renforcement de la phase de planification opérationnelle.....	228
2. La PESD en quête de légitimité opérationnelle.....	231
Un recentrage des priorités de l'OGC 2010 sur le déploiement rapide	232
La GCC à la recherche d'une cohérence d'action	235
B. La GCC dans la configuration post-Lisbonne	236
1. Un cadre institutionnel simplifié pour une démarche opérationnelle civile rationalisée.....	236
Un environnement institutionnel optimisé pour une approche globale des crises...	237
Des structures de soutien rationalisées	241
La poursuite des initiatives capacitaires en vue d'une planification opérationnelle améliorée	243
Une rationalisation des efforts capacitaires et des étapes de formation	247
2. L'approche globale européenne : une démarche structurante pour la gestion des crises.....	251
La dimension civile de la PSDC, élément stratégique de l'action extérieure de l'UE	251
La mise en place des premiers cadres stratégiques régionaux.....	254
Remarques conclusives	260
TITRE II. LA RECONSTRUCTION POST-CONFLIT, RAISON D'ÊTRE DE LA PSDC ?.....	263
CHAPITRE I. LA RPC : UNE OPPORTUNITE EUROPEENNE POUR LA SECURITE INTERNATIONALE ?	267
SECTION I. LE CONCEPT EUROPEEN DE LA RPC.....	269

§1 : L'émergence progressive d'un modèle multidimensionnel et intégré de la GCC par l'UE.....	270
A. Aux origines de la GCC européenne : l'expérience onusienne du maintien de la paix.....	270
1. <i>Le caractère évolutif du concept de maintien de la paix.....</i>	<i>270</i>
Les OMP de première génération.....	271
Les OMP de deuxième génération	273
Les défis et difficultés des OMP de deuxième génération	277
2. <i>Du maintien de la paix inclusif au maintien de la paix multidimensionnel et multilatéral.....</i>	<i>282</i>
Les OMP de troisième génération	283
Vers une doctrine onusienne de la consolidation de la paix.....	285
B. La rationalité stratégique européenne de la GCC	288
1. <i>Le cheminement européen vers un processus cohérent de réponse aux crises....</i>	<i>288</i>
La délimitation du cadre temporel d'une crise	289
Le champ d'action de la PSDC dans le cadre de la GCC.....	291
2. <i>L'approche européenne de la reconstruction post-conflit : un processus multidimensionnel.....</i>	<i>293</i>
Une définition plurielle de l'intervention en période post-confliktuelle.....	293
L'inclusion graduelle de la PSDC dans les activités de RPC.....	295
§2 : La RPC, un processus dynamique au service de l'action extérieure de l'UE	298
A. Une séparation fonctionnelle stricte des activités de la PSDC liées à la RPC ?.....	299
1. <i>Un cadre politico-stratégique complexe.....</i>	<i>299</i>
Une remise en cause de la linéarité du <i>continuum</i> de la RPC ?.....	299
La RPC européenne, un processus dynamique en trois étapes	301
2. <i>L'apport des activités civiles de la PSDC dans le cadre des multiples dimensions de la RPC</i>	<i>304</i>
La dimension sécuritaire de la RPC	305
La dimension de la RPC liée à la gouvernance	308
La dimension de la RPC liée à la justice	310
B. La RPC à la recherche d'une cohérence interinstitutionnelle.....	312

1. La dimension civile de la PSDC à la croisée entre sécurité et développement.....	312
D'une logique de concurrence interinstitutionnelle à la recherche d'une cohérence d'action.....	312
Les activités civiles de RPC conduites dans le cadre de la PSDC, élément essentiel d'un développement durable	313
Le concept de l'approche globale de l'UE au service de son action extérieure	315
2. La contribution de la Commission européenne à la dimension civile de la RPC.....	317
Les instruments financiers de la Commission européenne pour l'action extérieure de l'UE	318
L'Instrument de Stabilité au service de la dimension civile de la RPC.....	319
Remarques conclusives	324
SECTION II. L'APPROCHE STRATEGIQUE EUROPEENNE DE LA RPC EVALUEE SUR LE TERRAIN.....	325
§1 : Le test empirique de l'OGC 2008.....	326
A. La dimension civile de la PESD à l'épreuve du creuset balkanique	327
1. La MPUE en Bosnie-Herzégovine.....	327
Une mission pionnière dans l'ensemble des aspects de la RPC	328
Une mission trop ambitieuse ?	331
2. La présence européenne dans l'ARYM : la PSDC civile à l'œuvre.....	334
EUPOL Proxima : une mission d'envergure limitée	335
Les enseignements principaux d'EUPOL Proxima	337
EUPAT : une mission civile de transition	339
B. Un élargissement fonctionnel et géographique de la zone d'intervention de la PSDC : l'UE en quête d'une dimension mondiale	342
1. Le renforcement de l'Etat de droit : une opérationnalisation réussie ?.....	342
EUJUST Themis : une première mission « Etat de droit » à caractère éminemment politique.....	343
EUJUST LEX-Iraq : les limites d'une intervention civile dans un environnement hostile	347
2. La PSDC à l'épreuve des nouveaux défis postcoloniaux du continent africain ..	351
EUPOL Kinshasa : la première mission civile PSDC en Afrique	352

EUSEC RD Congo et l'opérationnalisation du concept de RSS	354
EUPOL RD Congo à la croisée du concept de police et de RSS	357
UE RSS Guinée-Bissau : le concept de RSS enfin maîtrisé ?	360
Une mission de soutien logistique à la MUAS II	363
§2 : La PSDC en quête d'une légitimité opérationnelle	364
A. Un double élargissement géographique et fonctionnel de la PSDC	366
1. Une PSDC affaiblie ?	366
EUPOL COPPS : la PSDC confrontée au conflit israélo-palestinien.....	366
EUPOL Afghanistan : une mission à haut risque dans un environnement surchargé	369
EUBAM Rafah : une mission symbolique d'assistance aux frontières	373
EUBAM Moldavie : une mission « hybride » d'assistance aux frontières.....	375
2. La mise en œuvre du concept des missions de surveillance de l'UE	376
Mission de Surveillance à Aceh : une réussite de la PESD ?	377
MSUE Géorgie : l'UE confrontée à son impuissance	379
B. Une PSDC rationalisée, une PSDC renforcée ?	384
1. EULEX Kosovo : une mission de renforcement de l'Etat de droit hors norme ...	384
Les incertitudes politiques initiales d'une mission au Kosovo.....	384
Une mission de renforcement de l'Etat de droit <i>lato sensu</i>	386
La PSDC à l'épreuve des insuffisances d'une mission trop ambitieuse.....	390
2. La rationalité stratégique de la PSDC renforcée au lendemain du traité de Lisbonne ?.....	393
EUAVSEC Sud-Soudan : une mission de soutien au processus de transition démocratique du Sud Soudan	393
L'opérationnalisation PSDC de la Stratégie pour la sécurité et le développement dans la région du Sahel	395
EUBAM Libye : une mission de soutien pour la gestion intégrée des frontières....	399
EUCAP Nestor : une première mission régionale	401
Remarques conclusives	404

CHAPITRE II. LA RPC, UN ELEMENT CENTRAL DE L'INFLUENCE EUROPEENNE.....407

SECTION I. LA DIMENSION CIVILE DE LA PSDC REPLACÉE DANS LE CADRE STRATEGIQUE MULTILATERAL DE LA GESTION DES CRISES..... 409

§1 : *Le rôle de la PSDC dans le cadre d'un « multilatéralisme efficace »* 410

A. UE-ONU : un partenariat « naturel » pour la gestion des crises ?..... 410

1. *Une interaction multidimensionnelle*..... 410

Un élargissement progressif de la coopération UE-ONU..... 411

UE-ONU : des partenaires stratégiques pour un multilatéralisme efficace ? 413

2. *Les limites à un partenariat « naturel »*..... 418

Une coopération opérationnelle sous-optimale 419

Des lacunes et insuffisances de nature politico-stratégiques..... 423

Une incohérence interinstitutionnelle européenne handicapante 425

B. La relation transatlantique à l'épreuve de la dimension civile de la PSDC..... 428

1. *UE-Etats-Unis : la lente institutionnalisation d'une coopération dans le domaine de la GCC*..... 428

La politique étrangère américaine à l'épreuve du multilatéralisme et de l'émergence de la GCC 429

La première administration BUSH et l'unilatéralisme interventionniste américain.....431

La seconde administration BUSH et la voie d'un partenariat stratégique avec l'UE 433

L'administration OBAMA et l'approche pangouvernementale de la gestion des crises : vers une convergence européenne ? 436

2. *La mise en place d'un cadre coopératif stratégique UE-OTAN pour la GCC*..... 438

De la défense collective à la sécurité collective 439

L'approche globale otanienne : une opportunité pour la dimension civile de la PSDC ? 442

L'institutionnalisation progressive d'un partenariat fonctionnel..... 444

Une logique de compétition insurmontable ? 446

§2 : *La stratégie d'influence de la PSDC*..... 450

A. Partenariats régionaux et PSDC civile : quelle pertinence pour la RPC ?..... 450

1. La gestion des crises par la CSCE puis par l'OSCE : un atout pour l'architecture sécuritaire européenne post-Guerre froide ?.....	450
L'approche coopérative de la sécurité par la CSCE : une menace pour la PESD naissante ?.....	451
La prévention des conflits et la RPC : les raisons d'être de l'OSCE ?.....	456
Les limites politiques de l'action de l'OSCE et la remise en cause de ses raisons d'être face à une PSDC civile puissante.....	458
2. Les organisations régionales et sous-régionales et la PSDC.....	462
Un multilatéralisme eurocentré efficace ?.....	463
L'Union africaine et la GCC	465
Le cas particulier d'une organisation sous-régionale : la CEDEAO	472
La PSDC et la sécurité en Asie-Pacifique : une coopération réussie avec l'ANASE ?	477
B. La participation des Etats-tiers à la PSDC : quelle valeur ajoutée pour la RPC ?.....	482
1. Le rôle des Etats tiers dans les missions civiles de RPC.....	482
Une participation initialement <i>ad hoc</i> aux missions civiles de la PSDC.....	483
La mise en place d'accords de participation permanents : à la recherche d'une pérennisation de sa légitimité d'acteur global ?	486
2. La rationalité stratégique des accords-cadres de participation aux missions civiles de la PSDC.....	489
Une opportunité unique pour les Etats tiers à l'UE ?	489
L'UE et la stratégie des moyens.....	491
Un vecteur d'expansion de l'action extérieure de l'UE au-delà de sa sphère d'influence historique.....	493
Remarques conclusives	495
SECTION II. UN RENOUVEAU STRATEGIQUE NECESSAIRE	497
§1 : L'approche globale européenne : un concept pertinent pour l'amélioration des activités civiles liées à la RPC ?	497
A. Les limites de l'approche globale.....	498
1. Un concept stratégique dynamique mais incomplet.....	498
Un concept mal circonscrit.....	498
Un document stratégique en demi-teinte	500

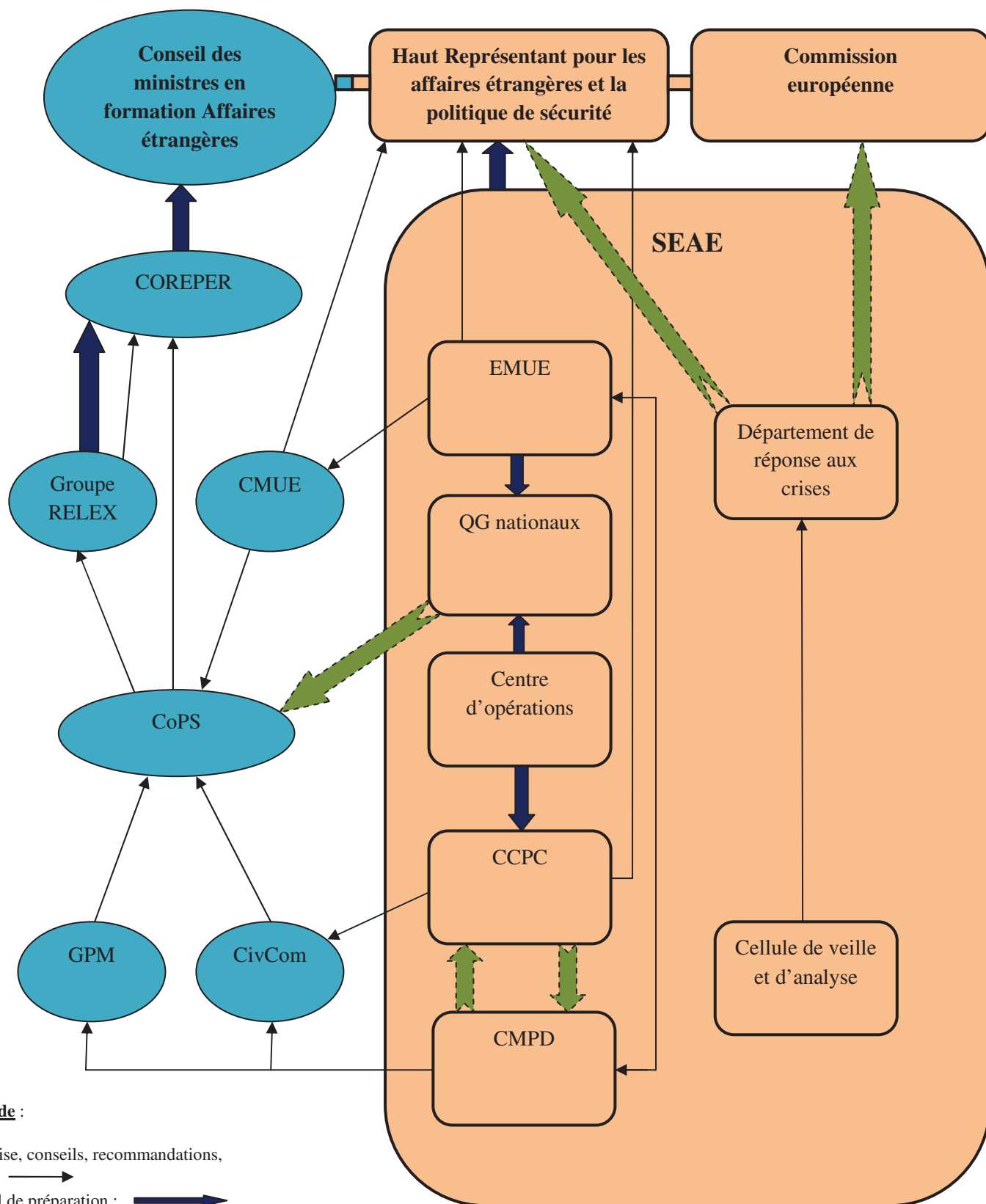
2.	<i>La place de la PSDC au sein de l'approche globale.....</i>	<i>503</i>
	Une mise en œuvre lacunaire de l'approche globale	503
	Les incohérences de l'approche globale au regard de la PSDC	505
B.	Des voies possibles pour un renforcement de la PSDC au sein de l'approche globale	509
1.	<i>La sécurité humaine au service d'une approche plus globale de la RPC</i>	<i>509</i>
	Aux origines du concept de sécurité humaine	510
	Une approche duale de la sécurité humaine	512
	L'intégration progressive de la sécurité humaine au sein de l'action extérieure de l'UE	514
	Le cas particulier de la PSDC et de ses activités civiles de RPC	517
2.	<i>Les ONG : partenaires ou outil de légitimation de la PSDC ?</i>	<i>521</i>
	Le rôle des ONG dans la GCC	522
	Les ONG, acteurs stratégiques de la GCC européenne ?	524
	Comportement stratégique et activités opérationnelles des ONG en matière de GCC	528
	Vers l'institutionnalisation d'un partenariat ?	530
	Une convergence perfectible avec le domaine de la PSDC.....	533
§2 :	<i>Vers une sécurité européenne renouée ?</i>	<i>536</i>
A.	Le besoin d'un renouveau stratégique	537
1.	<i>Un approfondissement nécessaire de la PSDC ?.....</i>	<i>537</i>
	Les limites de la dynamique de la SES face à la PSDC	537
	Un réexamen réussi de la SES ?	539
	Une stratégie PSDC forte pour une approche globale renforcée	541
	Au-delà des Balkans : rénover le cadre de référence de la PSDC	542
2.	<i>Une revivification stratégique de la PSDC civile.....</i>	<i>545</i>
	Priorités nouvelles pour une PSDC forte ?	546
	Quelles perspectives d'avenir pour la PSDC ?	550
	D'une culture de coordination européenne à la nécessité d'une approche civilo-militaire intégrée.....	553
B.	Le rôle de la PSDC face aux nouveaux défis sécuritaires	555

1. <i>Vers une gouvernance maritime européenne ?</i>	555
Une maritimisation des enjeux stratégiques sécuritaires	556
Une approche maritime concertée pour une PSDC plus cohérente	560
Quelle vision européenne pour une sécurité maritime renforcée ?	564
2. <i>Vers une dématérialisation de la sécurité ?</i>	566
L'UE confrontée à la cybercriminalité	566
L'émergence d'un cadre stratégique PSDC pour la cyberdéfense	569
Les incohérences et insuffisances d'un cadre stratégique pour la cyberdéfense	572
Remarques conclusives	575
CONCLUSION GENERALE	577
L'UE, acteur stratégique	577
L'UE, prête pour une « guerre hybride » ?	581
BIBLIOGRAPHIE	587
Sources et documents officiels	587
Bibliographie générale	636
Bibliographie spéciale	647
Colloques, conférences, séminaires, stages	654
Entretiens	656
Sites internet (sélection)	658
TABLE DES MATIERES	660
ANNEXES	674
Annexe I : Processus décisionnel en matière de PSDC	676
Annexe II : Action commune 2005/643/PESC du Conseil autorisant le lancement de la mission de surveillance de l'UE à Aceh	678
Annexe III : Décision du Conseil de l'UE n° 2012/389/PESC autorisant le lancement d'une mission de renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP Nestor)	682
Annexe IV : Exemple d'accord-cadre entre l'UE et un Etat tiers pour sa participation à des interventions de la PSDC	686

ANNEXES

Annexe I : Processus décisionnel en matière de PSDC (réalisé à partir de sources

Conseil européen (fournit les grandes orientations politiques)



Annexe II : Action commune 2005/643/PESC du Conseil autorisant le lancement de la mission de surveillance de l'UE à Aceh.

(Acts adopted under Title V of the Treaty on European Union)

COUNCIL JOINT ACTION 2005/643/CFSP

of 9 September 2005

on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission - AMM)

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on European Union, and in particular Article 14 and third subparagraph of Article 25 thereof,

Understanding (MoU). It asked the competent bodies to continue planning for a possible monitoring mission at the request of the parties and to establish contact with ASEAN and ASEAN countries with a view to their possible cooperation.

Whereas:

- (1) The European Union (EU) is committed to promote a lasting peaceful settlement to the conflict in Aceh (Indonesia) and to increase stability throughout South East Asia, including progress in the economic, legal, political and security sector reforms.
- (2) On 11 October 2004, the Council reiterated its attachment to a united, democratic, stable and prosperous Indonesia. It reiterated the EU's respect for the territorial integrity of the Republic of Indonesia and recognition of its importance as a major partner. The Council encouraged the Government of Indonesia (GoI) to seek peaceful solutions in conflict and potential conflict areas and welcomed the statement by President Susilo Bambang Yudhoyono that he intended to implement Special Autonomy for Aceh. The Council reaffirmed the EU's wish to build a closer partnership with Indonesia.
- (3) On 12 July 2005, the Minister for Foreign Affairs of Indonesia, on behalf of the GoI, invited the EU to participate in an Aceh Monitoring Mission to assist Indonesia in implementing the final agreement on Aceh. The GoI sent a similar invitation to the ASEAN countries Brunei, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand. The Free Aceh Movement (GAM) also indicated its support for a participation of the EU.
- (4) On 18 July 2005, the Council noted the report of the Joint EU Council Secretariat/Commission assessment mission to Indonesia/Aceh. It welcomed the successful conclusion of the Helsinki negotiations and agreed that the EU was prepared, in principle, to provide observers to monitor implementation of the Memorandum of Understanding (MoU). It asked the competent bodies to continue planning for a possible monitoring mission at the request of the parties and to establish contact with ASEAN and ASEAN countries with a view to their possible cooperation.
- (5) On 15 August 2005, the GoI and the GAM signed a MoU detailing the agreement and principles guiding the creation of conditions within which the government of the Acehnese people can be manifested through a fair and democratic process within the unitary state and constitution of the Republic of Indonesia. The MoU foresees the establishment of the Aceh Monitoring Mission to be established by the EU and ASEAN contributing countries with the mandate to monitor the implementation of the commitments taken by the GoI and the GAM in the MoU.
- (6) The MoU notably provides that the GoI is responsible for the security of all Aceh Monitoring Mission personnel in Indonesia and that a Status of Mission Agreement will be concluded between GoI and the EU.
- (7) The Aceh Monitoring Mission will be conducted in a situation which may deteriorate and could harm the objectives of the Common Foreign and Security Policy as set out in Article 11 of the Treaty.
- (8) In conformity with the guidelines of the European Council meeting in Nice on 7-9 December 2000, this Joint Action should determine the role of the Secretary General/High Representative (SG/HR) in accordance with Articles 18 and 26 of the Treaty.
- (9) Article 14(1) of the Treaty calls for the indication of a financial reference amount for the whole period of implementation of the Joint Action. The indication of amounts to be financed by the EU budget illustrates the will of the political authority and is subject to the availability of commitment appropriations during the respective budget year,

HAS ADOPTED THIS JOINT ACTION:

Article 1

Mission

1.The EU hereby establishes an European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia), named the 'Aceh Monitoring Mission (AMM)', with an operational phase beginning on 15 September 2005.

2.The AMM shall operate in accordance with its mandate as set out in Article 2.

Article 2

Mandate

1.The AMM shall monitor the implementation of the commitments undertaken by the GoI and the GAM pursuant to the MoU.

2. In particular, the AMM shall:

- (a) monitor the demobilisation of GAM and monitor and assist with the decommissioning and destruction of its weapons, ammunition and explosives;
- (b) monitor the re-location of non-organic military forces and non-organic police troops;
- (c) monitor the reintegration of active GAM members;
- (d) monitor the human rights situation and provide assistance in this field in the context of the tasks set out in points (a), (b) and (c) above;
- (e) monitor the process of legislation change;
- (f) rule on disputed amnesty cases;
- (g) investigate and rule on complaints and alleged violations of the MoU;
- (h) establish and maintain liaison and good cooperation with the parties.

Article 3

Planning phase

1.During the planning phase, the Planning Team shall comprise a Head of Mission/Head of Planning Team and the necessary staff to deal with functions ensuing from the needs of the AMM.

2.As a priority, a comprehensive risk assessment shall be carried out as part of the planning process. This assessment may be updated as necessary.

3.The Planning Team shall draw up the Operation Plan (OPLAN) and develop technical instruments necessary to execute the mandate of the AMM. The OPLAN shall take into account the comprehensive risk assessment and shall include a security plan. The Council shall approve the OPLAN.

Article 4

Structure of the AMM

In principle, the AMM shall be structured as follows:

- (a) Headquarters (HQ). The HQ shall consist of the Office of the Head of Mission and the HQ Staff, providing all necessary functions of command and control and mission support. The HQ shall be located in Banda Aceh;
- (b) 11 geographically distributed District Offices, conducting monitoring tasks;
- (c) 4 Decommissioning Teams.

These elements shall be further developed in the OPLAN.

Article 5

Head of Mission

1.Mr Pieter Feith is hereby appointed Head of Mission of the AMM.

2.The Head of Mission shall exercise Operational Control over the AMM and assume the day-to-day management and coordination of the AMM activities, including the management of the security of mission staff, resources and information.

3.All staff shall remain under the authority of the appropriate national authority or EU Institution and shall carry out their duties and act solely in the interest of the mission. National authorities shall transfer Operational Control to the Head of Mission. Both during and after the mission, the staff shall exercise the greatest discretion with regard to all facts and information relating to the mission.

4.The Head of Mission shall be responsible for disciplinary control over the staff. For seconded staff, disciplinary action shall be taken by the national or EU authority concerned.

5.The Head of Mission shall rule on disputes regarding the implementation of the MoU as provided therein and in accordance with the OPLAN.

Article 6

Staff

1. The numbers and competence of the AMM staff shall be consistent with its mandate as set out in Article 2 and its structure as set out in Article 4.

2. Mission staff shall be seconded by Member States and EU Institutions. Each Member State and EU Institution shall bear the costs related to the mission staff seconded by it, including salaries, medical coverage, allowances (other than per diems) and travel expenses.

3. International staff and local staff shall be recruited on a contractual basis as required.

4. Third States may also, as appropriate, second mission staff. Each seconding Third State shall bear the costs related to any of the staff seconded by it including salaries, medical coverage, allowances and travel expenses.

Article 7

Status of staff

1. The status of the AMM and its staff in Aceh, including where appropriate the privileges, immunities and further guarantees necessary for the completion and smooth functioning of the mission shall be agreed in accordance with the procedure laid down in Article 24 of the Treaty. The SG/HR, assisting the Presidency, may negotiate such an agreement on its behalf.

2. The Member State or EU Institution having seconded a staff member shall be responsible for answering any claims linked to the secondment, from or concerning the staff member. The Member State or EU Institution in question shall be responsible for bringing any action against the seconded staff member.

3. The conditions of employment and the rights and obligations of international and local contracted staff shall be laid down in the contracts between the Head of Mission and the staff member.

Article 8

Chain of command

1. The structure of the AMM shall have a unified chain of command.

2. The Political and Security Committee (PSC) shall provide the political control and strategic direction of the mission.

3. The Head of Mission shall report to the SG/HR.

4. The SG/HR shall give guidance to the Head of Mission.

Article 9

Political control and strategic direction

1. The PSC shall exercise, under the responsibility of the Council, the political control and strategic direction of the mission. The Council hereby authorises the PSC to take the relevant decisions for the purpose and duration of the mission, in accordance with third subparagraph of Article 25 of the Treaty. This authorisation shall include the powers to amend the OPLAN and the chain of command. The powers of decision with respect to the objectives and termination of the mission shall remain vested in the Council.

2. The PSC shall report to the Council at regular intervals.

3. The PSC shall receive reports by the Head of Mission regarding the conduct of the mission at regular intervals. The PSC may invite the Head of Mission to its meetings, as appropriate.

Article 10

Participation of Third States

1. Without prejudice to the decision-making autonomy of the EU and its single institutional framework, Acceding States shall be invited and Third States may be invited to contribute to the AMM provided that they bear the cost of the staff seconded by them, including salaries, High Risk insurance, allowances and travel expenses to and from Aceh (Indonesia), and contribute to the running costs of the AMM, as appropriate.

2. Third States making contributions to the AMM shall have the same rights and obligations in terms of day-to-day management of the mission as Member States taking part in the mission.

3. The Council hereby authorises the PSC to take the relevant decisions on acceptance of the proposed contributions and to establish a Committee of Contributors.

4. Detailed arrangements regarding the participation of Third States shall be subject of an agreement, in conformity with Article 24 of the Treaty. The SG/HR, assisting the Presidency, may negotiate such arrangements on its behalf. Where the EU and a Third State have concluded an agreement establishing a framework for the participation of this Third State in the EU crisis management operations, the provisions of such an agreement shall apply in the context of the AMM.

Article 11

Security

1.The Head of Mission shall, in consultation with the Council Security Office, be responsible for ensuring compliance with minimum security standards in conformity with the agreed Council's security regulations.

2.The Head of Mission shall consult with the PSC on security issues affecting the deployment of the mission as directed by the SG/HR.

3.AMM staff members shall undergo mandatory security training before their entry into function.

Article 12

Financial arrangements

1.The financial reference amount intended to cover the expenditure related to the AMM shall be EUR 9 000 000.

2.The expenditure financed by the amount stipulated in paragraph 1 shall be managed in accordance with the procedures and rules applicable to the general budget of the EU with the exception that any pre-financing shall not remain the property of the Community. Nationals of Third States shall be allowed to tender for contracts.

3.The Head of Mission shall be accountable to the Commission for all expenditure charged to the general budget of the EU and shall to that effect sign a contract with the Commission.

4.Expenditure shall be eligible as of the date of entry into force of this Joint Action.

Article 13

Community action

1.The Council and the Commission shall, each within their respective powers, ensure consistency between the implementation of this Joint Action and external activities of the Community in accordance with second subparagraph of Article 3 of the Treaty. The Council and the Commission shall cooperate to this end.

2.The Council also notes that coordination arrangements are required in Banda Aceh and also in Jakarta, as appropriate, as well as in Brussels.

Article 14

Release of classified information

1.The SG/HR is authorised to release to Third States associated with this Joint Action, as appropriate and in accordance with the operational needs of the mission, EU classified information and documents up to the level 'RESTREINT UE' generated for the purposes of the mission, in accordance with the Council's security regulations.

2.In the event of a specific and immediate operational need, the SG/HR is also authorised to release to the host State EU classified information and documents up to the level 'RESTREINT UE' generated for the purposes of the mission, in accordance with the Council's security regulations. In all other cases, such information and documents shall be released to the host State in accordance with the procedures appropriate to the host State's level of cooperation with the EU.

3.The SG/HR is authorised to release to Third States associated with this Joint Action and to the host State EU non-classified documents related to the deliberations of the Council with regard to the mission covered by the obligation of professional secrecy pursuant to Article 6(1) of the Council's Rules of Procedure (1).

Article 15

Review

The Council shall, not later than the 15 March 2006, evaluate whether the AMM should be extended.

Article 16

Entry into force, duration

This Joint Action shall enter into force on the date of its adoption.

It shall expire on 15 March 2006.

Article 17

Publication

This Joint Action shall be published in the Official Journal of the European Union.

Done at Brussels, 9 September 2005.

For the Council
The President

J. STRAW

(1) Council Decision 2004/338/EC, Euratom of 22 March 2004 adopting the Council's Rules of Procedure (OJ L 106, 15.4.2004, p. 22). Decision as amended by Decision 2004/701/EC, Euratom (OJ L 319, 20.10.2004, p. 15).

Annexe III : Décision du Conseil n° 2012/389/PESC autorisant le lancement d'une mission de renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP Nestor).

DÉCISION 2012/389/PESC DU CONSEIL

du 16 juillet 2012

relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 28, son article 42, paragraphe 4, et son article 43, paragraphe 2,

vu la proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 14 novembre 2011, le Conseil a adopté un cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique afin d'orienter l'action de l'Union dans la région.
- (2) Le 8 décembre 2011, le Conseil a adopté la décision 2011/819/PESC portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique ⁽¹⁾.
- (3) Le 16 décembre 2011, le Conseil a approuvé le concept de gestion de crise pour la mission de renforcement des capacités maritimes régionales.
- (4) Le 23 mars 2012, le Conseil a adopté la décision 2012/173/PESC relative à l'activation du centre d'opérations de l'Union européenne pour les missions et l'opération relevant de la politique de sécurité et de défense commune se déroulant dans la Corne de l'Afrique ⁽²⁾.
- (5) Les gouvernements de Djibouti, du Kenya et des Seychelles ainsi que le gouvernement fédéral transitoire de Somalie, ont salué le déploiement de la mission dans leur pays.
- (6) Le 18 juin 2007, le Conseil a approuvé les lignes directrices relatives à une structure de commandement et de contrôle pour les opérations civiles menées par l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises.
- (7) Le dispositif de veille devrait être activé pour la mission créée par la présente décision.
- (8) La mission sera menée dans le contexte d'une situation susceptible de se détériorer et d'empêcher la réalisation des objectifs de l'action extérieure de l'Union tels qu'ils sont énoncés à l'article 21 du traité sur l'Union européenne,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Mission

L'Union crée une mission visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (ci-après dénommée «EUCAP NESTOR»).

Article 2

Objectif de la mission

EUCAP NESTOR a pour but d'assister le développement dans les États de la Corne de l'Afrique et de l'océan Indien occidental

d'une capacité d'autonomie à renforcer, de manière continue, leur sécurité maritime, y compris la lutte contre la piraterie, et la gouvernance maritime. Sur le plan géographique, EUCAP NESTOR se concentre essentiellement sur Djibouti, le Kenya, les Seychelles et la Somalie. L'EUCAP NESTOR doit également être déployée en Tanzanie, une fois que l'Union aura reçu l'invitation des autorités tanzaniennes.

Article 3

Tâches

1. Pour mener à bien l'objectif visé à l'article 2, EUCAP NESTOR a pour tâche:

- a) d'assister les autorités dans la région à assurer une organisation efficace des agences de sécurité maritime qui exercent les fonctions de garde-côte;
- b) d'organiser des formations et des cours de perfectionnement pour renforcer les capacités maritimes des États de la région, à savoir, au stade initial, Djibouti, le Kenya et les Seychelles, en vue de les conduire vers l'autonomie dans le domaine de la formation;
- c) d'aider la Somalie à se doter de ses propres capacités de police terrestre côtière soutenues par un cadre juridique et réglementaire global;
- d) de recenser les besoins prioritaires en termes d'équipements et de s'y attaquer en fournissant une assistance, si nécessaire, afin de réaliser l'objectif d'EUCAP NESTOR;
- e) de fournir une aide en renforçant la législation nationale et l'État de droit grâce à un programme juridique régional consultatif, et une expertise juridique pour soutenir l'élaboration de la législation en matière de sécurité maritime et de la législation connexe;
- f) de promouvoir la coopération régionale entre les autorités nationales responsables de la sécurité maritime;
- g) d'intensifier la coordination régionale dans le domaine du renforcement des capacités maritimes;
- h) de fournir des conseils stratégiques en détachant des experts auprès d'administrations ciblées;
- i) de mettre en œuvre des projets de la mission et coordonner les dons;
- j) de mettre en place et de mener une stratégie régionale d'information et de communication.

2. EUCAP NESTOR n'exerce pas de fonctions d'exécution.

Article 4

Chaîne de commandement et structure

1. EUCAP NESTOR dispose d'une chaîne de commandement unifiée pour les opérations de gestion de crise.

⁽¹⁾ JO L 327 du 9.12.2011, p. 62.

⁽²⁾ JO L 89 du 27.3.2012, p. 66.

2. EUCAP NESTOR est structurée comme suit:

- a) un état-major de mission à Djibouti;
- b) des bureaux nationaux, le cas échéant.

3. EUCAP NESTOR dispose d'une cellule de projet pour recenser les projets et les mettre en œuvre. Le cas échéant, EUCAP NESTOR peut coordonner les projets mis en œuvre par les États membres et des États tiers sous leur responsabilité, dans des domaines liés à EUCAP NESTOR et pour en promouvoir l'objectif, faciliter ces projets et fournir des conseils en ce qui les concerne.

Article 5

Commandant d'opération civile

1. Le directeur de la capacité civile de planification et de conduite (CPCC) est le commandant d'opération civile d'EUCAP NESTOR.

2. Le commandant d'opération civile exerce le commandement et le contrôle d'EUCAP NESTOR au niveau stratégique, sous le contrôle politique et la direction stratégique du comité politique et de sécurité (COPS) et l'autorité générale du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR).

3. Le commandant d'opération civile assure, au regard de la conduite des opérations, une mise en œuvre adéquate et effective des décisions du Conseil ainsi que des décisions du COPS, y compris en donnant, s'il y a lieu, des instructions au niveau stratégique au chef de la mission, en le conseillant et en lui apportant un appui technique.

4. Le centre d'opérations de l'Union européenne, activé par la décision 2012/173/PESC, fournit un soutien direct au commandant d'opération civile pour la planification opérationnelle et la conduite d'EUCAP NESTOR.

5. Le commandant d'opération civile rend compte au Conseil par l'intermédiaire du HR.

6. L'ensemble du personnel détaché reste sous le commandement intégral des autorités nationales de l'État d'origine conformément aux règles nationales ou de l'institution de l'Union concernée ou du service européen pour l'action extérieure (SEAE). Les autorités nationales transfèrent le contrôle opérationnel (OPCON) de leurs effectifs, équipes et unités au commandant d'opération civile.

7. Le commandant d'opération civile a pour responsabilité générale de veiller à ce que le devoir de vigilance de l'Union soit rempli correctement.

8. Le commandant d'opération civile, le représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) pour la Corne de l'Afrique et les chefs de délégations de l'Union dans la région se concertent, si nécessaire.

Article 6

Chef de mission

1. Le chef de la mission assume la responsabilité d'EUCAP NESTOR et en exerce le commandement et le contrôle sur le théâtre des opérations et relève directement du commandant d'opération civile.

2. Le chef de la mission exerce le commandement et le contrôle des effectifs, des équipes et des unités fournis par les États contributeurs et affectés par le commandant d'opération civile, ainsi que la responsabilité administrative et logistique, y compris en ce qui concerne les moyens, les ressources et les informations mis à la disposition d'EUCAP NESTOR.

3. Le chef de la mission donne des instructions à l'ensemble du personnel de la mission afin que celle-ci soit menée d'une façon efficace sur le théâtre des opérations, en assurant sa coordination et sa gestion au quotidien, et conformément aux instructions données au niveau stratégique par le commandant d'opération civile.

4. Le chef de la mission est responsable de l'exécution du budget de la mission. À cette fin, il signe un contrat avec la Commission.

5. Le chef de la mission est responsable des questions de discipline touchant le personnel. Pour le personnel détaché, les actions disciplinaires sont du ressort de l'autorité nationale conformément aux règles nationales, de l'institution de l'Union concernée ou du SEAE.

6. Le chef de la mission représente EUCAP NESTOR dans la zone d'opérations et veille à la bonne visibilité d'EUCAP NESTOR.

7. Le chef de la mission assure, au besoin, une coordination avec d'autres acteurs de l'Union sur le terrain. Il reçoit du RSUE, sans préjudice de la chaîne de commandement, des orientations politiques au niveau local, en étroite coordination avec les chefs des délégations compétentes de l'Union dans la région.

8. Dans le cadre de la cellule de projet, le chef de la mission est autorisé à recourir aux contributions financières des États membres ou des États tiers pour la mise en œuvre de projets qui complètent de manière cohérente les autres actions d'EUCAP NESTOR, si le projet est:

- a) prévu dans la fiche financière de la présente décision, ou
- b) intégré au cours d'EUCAP NESTOR dans la fiche financière, à la demande du chef de la mission.

Dans ces cas, le chef de la mission conclut alors un arrangement avec les États concernés, réglant, notamment, les modalités spécifiques de traitement de toute plainte émanant de tiers pour des dommages résultant d'actes ou d'omissions du chef de la mission dans l'utilisation des fonds mis à sa disposition par les États contributeurs.

En aucun cas, la responsabilité de l'Union ou du HR ne peut être engagée par les États contributeurs du fait d'actes ou d'omissions du chef de la mission dans l'utilisation des fonds fournis par les États contributeurs.

Article 7

Personnel

1. Le personnel d'EUCAP NESTOR est, essentiellement, composé d'agents détachés par les États membres, les institutions de l'Union ou le service européen pour l'action extérieure SEAE. Chaque État membre ou institution de l'Union, ou le SEAE, supporte les dépenses afférentes au personnel qu'il ou elle détache, y compris les frais de voyage à destination et au départ du lieu de déploiement, les salaires, la couverture médicale et les indemnités, à l'exclusion des indemnités journalières.

2. Il appartient à l'État ou à l'institution de l'Union, ou au SEAE, ayant détaché un agent de répondre à toute réclamation liée au détachement, qu'elle émane de cet agent ou qu'elle le concerne et d'intenter toute action contre l'agent détaché.

3. EUCAP NESTOR peut également recruter du personnel civil international et local sur une base contractuelle, si les fonctions nécessaires ne sont pas assurées par des agents détachés par les États membres. Exceptionnellement, dans des cas dûment justifiés, lorsque aucune candidature qualifiée émanant d'un État membre n'a été reçue, des ressortissants d'États tiers participants peuvent être recrutés sur une base contractuelle, le cas échéant.

4. Les conditions d'emploi ainsi que les droits et obligations du personnel international et local sont établis dans les contrats conclus entre le chef de la mission et les membres du personnel.

Article 8

Statut d'EUCAP NESTOR et son personnel

Le statut de l'EUCAP NESTOR et de son personnel, y compris, le cas échéant, les privilèges, immunités et autres garanties nécessaires à l'exécution d'EUCAP NESTOR ainsi qu'à son bon fonctionnement, fait l'objet d'un accord conclu conformément à l'article 37 du traité sur l'Union européenne (TUE) et à la procédure prévue à l'article 218, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 9

Contrôle politique et direction stratégique

1. Le COPS exerce, sous la responsabilité du Conseil et du HR, le contrôle politique et la direction stratégique d'EUCAP NESTOR. Le Conseil autorise, à cet effet, le COPS à prendre les décisions appropriées, conformément à l'article 38, troisième alinéa, du TUE. Cette autorisation porte notamment sur le pouvoir de nommer un chef de mission, sur proposition du HR, et de modifier le concept d'opération (CONOPS) et le plan d'opération (OPLAN). Le Conseil reste investi du pouvoir de décision en ce qui concerne les objectifs et la fin d'EUCAP NESTOR.

2. Le COPS rend compte au Conseil à intervalles réguliers.

3. Le COPS reçoit régulièrement, et en tant que de besoin, du commandant d'opération civile et du chef de la mission des rapports sur les questions qui sont de leur ressort.

Article 10

Participation d'États tiers

1. Sans préjudice de l'autonomie décisionnelle de l'Union et de son cadre institutionnel unique, des États tiers peuvent être invités à apporter une contribution à EUCAP NESTOR, étant entendu qu'ils prendront en charge les coûts découlant du personnel qu'ils détacheront, y compris les salaires, l'assurance «tous risques», les indemnités journalières de subsistance et les frais de voyage à destination et au départ du lieu de détachement, et qu'ils contribueront d'une manière appropriée aux frais de fonctionnement de la mission.

2. Les États tiers qui apportent des contributions à EUCAP NESTOR ont les mêmes droits et obligations en termes de gestion quotidienne de la mission que les États membres.

3. Le Conseil autorise le COPS à prendre les décisions pertinentes relatives à l'acceptation ou non des contributions proposées et à mettre en place un comité des contributeurs.

4. Les modalités précises de la participation des États tiers font l'objet d'accords conclus conformément à l'article 37 du TUE et, s'il y a lieu, d'arrangements techniques supplémentaires. Si l'Union et un État tiers concluent un accord établissant un cadre pour la participation dudit État tiers à des opérations de gestion de crise de l'Union, les dispositions dudit accord s'appliquent en ce qui concerne EUCAP NESTOR.

Article 11

Sécurité

1. Le commandant d'opération civile dirige le travail de planification des mesures de sécurité que doit effectuer le chef de la mission et veille à leur mise en œuvre adéquate et effective pour EUCAP NESTOR conformément à l'article 5.

2. Le chef de la mission assume la responsabilité de la sécurité d'EUCAP NESTOR et du respect des exigences minimales en matière de sécurité applicables à la mission, conformément à la politique de l'Union concernant la sécurité du personnel déployé à titre opérationnel à l'extérieur de l'Union, en vertu du titre V du TUE et des documents qui l'accompagnent.

3. Le chef de la mission est assisté d'un responsable principal de la sécurité de la mission, qui lui rend compte de son action et qui entretient un lien fonctionnel étroit avec le SEAE.

4. Le personnel d'EUCAP NESTOR suit une formation de sécurité obligatoire avant son entrée en fonction, conformément à l'OPLAN. Il reçoit aussi régulièrement, sur le théâtre des opérations, une formation de remise à niveau organisée par le responsable principal de la sécurité de la mission.

5. Le chef de la mission veille à la protection des informations classifiées de l'Union conformément à la décision 2011/292/UE du Conseil du 31 mars 2011 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne⁽¹⁾.

Article 12

Dispositif de veille

Le dispositif de veille est activé pour EUCAP NESTOR.

Article 13

Dispositions financières

1. Le montant de référence financière destiné à couvrir les dépenses liées à EUCAP NESTOR pour les douze premiers mois suivant la date d'entrée en vigueur de la présente décision est de 22 880 000 EUR. Le montant de référence financière pour les périodes ultérieures est arrêté par le Conseil.

⁽¹⁾ JO L 141 du 27.5.2011, p. 17.

2. L'ensemble des dépenses est géré conformément aux règles et procédures applicables au budget général de l'Union.

3. Sous réserve de l'approbation par la Commission, le chef de la mission peut conclure avec des États membres, des États tiers participants et d'autres acteurs internationaux des accords techniques portant sur la fourniture d'équipements, de services et de locaux à EUCAP NESTOR.

4. Les dispositions financières respectent les exigences opérationnelles d'EUCAP NESTOR, y compris la compatibilité des équipements et l'interopérabilité de ses équipes.

5. Le chef de la mission rend pleinement compte des activités menées dans le cadre de son contrat à la Commission, qui en assure la supervision.

6. Toute dépense effectuée à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente décision peut être prise en charge.

Article 14

Cohérence de la réponse de l'Union et coordination

1. Le HR veille à la cohérence de la mise en œuvre de la présente décision avec l'action extérieure de l'Union dans son ensemble, y compris avec les programmes de l'Union en matière de développement.

2. Sans préjudice de la chaîne de commandement, le chef de la mission agit en étroite coordination avec les délégations de l'Union dans la région afin d'assurer la cohérence de l'action menée par l'Union dans la région de la Corne de l'Afrique.

3. Le chef de la mission agit en étroite coordination avec les chefs de mission de l'Union et des États membres dans la région.

4. Le chef de la mission coopère avec les autres acteurs internationaux dans la région, notamment le Bureau politique des Nations unies pour la Somalie, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, le Programme des Nations unies pour le développement et l'Organisation maritime internationale.

5. Le chef de la mission assure une coordination étroite avec EUNAVFOR - Opération ATALANTA, la mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des formes de sécurité somaliennes (EUTM, Somalia), le projet relatif à la sécurité maritime et le projet portant sur les routes maritimes importantes.

Article 15

Communication d'informations et documents

1. Le HR est autorisé à communiquer aux États tiers associés à la présente décision, si nécessaire et en fonction des besoins d'EUCAP NESTOR, des informations classifiées de l'Union jusqu'au niveau «CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL» établis aux fins d'EUCAP NESTOR, conformément à la décision 2011/292/UE.

2. Le HR est aussi autorisé à communiquer aux Nations unies (ONU) et à l'Union africaine (UA), en fonction des besoins opérationnels d'EUCAP NESTOR, des informations classifiées de l'Union jusqu'au niveau «RESTREINT UE/EU RESTRICTED» établis aux fins de EUCAP NESTOR, conformément à la décision 2011/292/UE. Des arrangements sont établis à cette fin entre le HR et les autorités compétentes de l'ONU et de l'UA.

3. En cas de besoin opérationnel spécifique et immédiat, le HR est également autorisé à communiquer à l'État hôte des informations classifiées de l'Union jusqu'au niveau «RESTREINT UE/EU RESTRICTED» établis aux fins d'EUCAP NESTOR, conformément à la décision 2011/292/UE. Des arrangements sont établis à cette fin entre le HR et les autorités compétentes de l'État hôte.

4. Le HR est autorisé à communiquer aux États tiers associés à la présente décision des documents non classifiés de l'Union ayant trait aux délibérations du Conseil relatives à EUCAP NESTOR et relevant du secret professionnel conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil⁽¹⁾.

5. Le HR peut déléguer les pouvoirs visés aux paragraphes 1, 2, 3 et 4, ainsi que le pouvoir de conclure les arrangements visés aux paragraphes 2 et 3 à des personnes placées sous son autorité, au commandant d'opération civile et/ou au chef de mission.

Article 16

Entrée en vigueur et durée

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Elle s'applique pendant une période de vingt-quatre mois.

Fait à Bruxelles, le 16 juillet 2012.

Par le Conseil

Le président

S. ALETRARIS

⁽¹⁾ Décision 2009/937/UE du Conseil du 1^{er} décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur (JO L 325 du 11.12.2009, p. 35).

Annexe IV : Exemple d'accord-cadre entre l'UE et un Etat tiers pour sa participation à des interventions de la PSDC.**II**

(Actes non législatifs)

ACCORDS INTERNATIONAUX**DÉCISION 2012/344/PESC DU CONSEIL****du 23 mars 2012****relative à la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République d'Albanie établissant un cadre pour la participation de la République d'Albanie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 37, et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 218, paragraphes 5 et 6,

vu la proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après dénommé «HR»),

considérant ce qui suit:

- (1) Les conditions relatives à la participation d'États tiers aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne ne devraient pas être définies au cas par cas pour chaque opération concernée, mais fixées dans un accord établissant le cadre d'une telle participation future éventuelle.
- (2) À la suite de l'adoption d'une décision par le Conseil, le 26 avril 2010, autorisant l'ouverture de négociations, le HR a négocié un accord entre l'Union européenne et la République d'Albanie établissant un cadre pour la participation de la République d'Albanie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne (ci-après dénommé «accord»).
- (3) Il convient d'approuver l'accord,

Article premier

L'accord entre l'Union européenne et la République d'Albanie établissant un cadre pour la participation de la République d'Albanie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne (ci-après dénommé «accord») est approuvé au nom de l'Union.

Le texte de l'accord est joint à la présente décision.

Article 2

Le président du Conseil est autorisé à désigner la ou les personnes habilitées à signer l'accord à l'effet d'engager l'Union.

Article 3

Le président du Conseil procède, au nom de l'Union, à la notification prévue à l'article 16, paragraphe 1, de l'accord.

Article 4

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le 23 mars 2012.

Par le Conseil
La présidente
C. ASHTON

TRADUCTION

ACCORD

entre l'Union européenne et la République d'Albanie établissant un cadre pour la participation de la République d'Albanie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne

L'UNION EUROPÉENNE,

d'une part, et

LA RÉPUBLIQUE D'ALBANIE,

d'autre part,

ci-après dénommées les «parties»,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union européenne peut décider d'entreprendre une action dans le domaine de la gestion de crises.
- (2) L'Union européenne décidera si des États tiers seront invités à participer à une opération de gestion de crise menée par l'Union européenne. La République d'Albanie peut accepter l'invitation de l'Union européenne et présenter une offre de contribution. En pareil cas, l'Union européenne se prononcera sur l'acceptation de la contribution proposée par la République d'Albanie.
- (3) Les conditions relatives à la participation de la République d'Albanie aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne ne devraient pas être définies au cas par cas pour chaque opération concernée, mais fixées dans un accord établissant le cadre d'une telle participation future éventuelle.
- (4) Un tel accord devrait s'entendre sans préjudice de l'autonomie décisionnelle de l'Union européenne et ne pas préjuger le fait que la République d'Albanie prendra au cas par cas la décision de participer à une opération de gestion de crise menée par l'Union européenne.
- (5) Un tel accord ne devrait porter que sur les opérations futures de gestion de crises qui seront menées par l'Union européenne et s'entend sans préjudice d'éventuels accords existants régissant la participation de la République d'Albanie à une opération de gestion de crise de l'Union européenne qui a déjà été déployée,

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT:

SECTION I DISPOSITIONS

GÉNÉRALES Article 1

Décisions relatives à la participation

1. À la suite de la décision prise par l'Union européenne d'inviter la République d'Albanie à participer à une opération de gestion de crise menée par l'Union européenne, et une fois que la République d'Albanie aura décidé d'y participer, la République d'Albanie fournit des informations sur la contribution qu'elle propose d'apporter à l'Union européenne.
2. L'évaluation, par l'Union européenne, de la contribution proposée par la République d'Albanie est menée en consultation avec la République d'Albanie.
3. L'Union européenne fournit le plus tôt possible à la République d'Albanie une première indication de la contribution probable aux coûts communs de l'opération afin d'aider la République d'Albanie à formuler son offre.
4. L'Union européenne informe par courrier la République d'Albanie des résultats de cette évaluation, en vue de s'assurer de sa participation conformément aux dispositions du présent accord.

Article 2

Cadre

1. La République d'Albanie souscrit à la décision du Conseil en vertu de laquelle le Conseil de l'Union européenne décide que l'Union européenne mènera l'opération de gestion de crise, ainsi qu'à toute autre décision en vertu de laquelle le Conseil de l'Union européenne décide de prolonger l'opération de gestion de crise menée par l'Union européenne, conformément aux dispositions du présent accord et à toutes modalités de mise en œuvre s'avérant nécessaires.
2. La contribution de la République d'Albanie à une opération de gestion de crise menée par l'Union européenne s'entend sans préjudice de l'autonomie décisionnelle de l'Union européenne.

Article 3

Statut du personnel et des forces

1. Le statut du personnel que la République d'Albanie détache dans le cadre d'une opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne et/ou des forces que la République d'Albanie met à la disposition d'une opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne est régi par l'accord sur le statut des forces/de la mission, s'il est disponible, conclu entre l'Union européenne et le ou les États dans lesquels l'opération est menée.
2. Le statut du personnel détaché auprès du quartier général ou des éléments de commandement situés en dehors du ou des

États dans lesquels se déroule l'opération de gestion de crise menée par l'Union européenne est régi par des accords entre le quartier général et les éléments de commandement concernés et la République d'Albanie.

3. Sans préjudice de l'accord sur le statut des forces/de la mission visé au paragraphe 1, le personnel de la République d'Albanie participant à l'opération de gestion de crise menée par l'Union européenne relève de la juridiction de la République d'Albanie.

4. Il appartient à la République d'Albanie de répondre à toute plainte liée à la participation d'un des membres de son personnel à une opération de gestion de crise menée par l'Union européenne, qu'elle émane de l'un des membres de son personnel ou qu'elle le concerne. Il appartient à la République d'Albanie d'intenter toute action, notamment juridique ou disciplinaire, contre l'un des membres de son personnel, conformément à ses dispositions législatives et réglementaires.

5. Chaque partie convient de renoncer à présenter toute demande d'indemnités, à l'exception des demandes d'indemnités contractuelles, contre l'autre partie, en cas de dommage, de perte ou de destruction de biens utilisés par l'une ou l'autre partie ou lui appartenant, ou de lésions corporelles ou de décès du personnel de l'une ou l'autre partie, résultant de l'accomplissement de ses tâches officielles en liaison avec les activités menées au titre du présent accord, sauf en cas de négligence grave ou de faute intentionnelle.

6. La République d'Albanie s'engage à faire une déclaration en ce qui concerne la renonciation aux demandes d'indemnités à l'encontre de tout État participant à une opération de gestion de crise menée par l'Union européenne à laquelle la République d'Albanie participe, et à le faire lors de la signature du présent accord.

7. L'Union européenne s'engage à veiller à ce que ses États membres fassent une déclaration en ce qui concerne la renonciation aux demandes d'indemnités, pour toute participation future de la République d'Albanie à une opération de gestion de crise menée par l'Union européenne, et à le faire lors de la signature du présent accord.

Article 4

Informations classifiées

1. La République d'Albanie prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que les informations classifiées de l'Union européenne soient protégées conformément au règlement de sécurité du Conseil de l'Union européenne, qui fait l'objet de la décision 2011/292/UE du Conseil du 31 mars 2011 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'UE⁽¹⁾, ainsi qu'aux autres instructions formulées par les autorités compétentes, y compris le commandant de l'opération de l'Union européenne s'il s'agit d'une opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne, ou le chef de mission de l'Union européenne s'il s'agit d'une opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne.

2. Dans le cas où l'Union européenne et la République d'Albanie ont conclu un accord sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, les dispositions de cet accord s'appliquent dans le cadre d'une opération de gestion de crise menée par l'Union européenne.

SECTION II

DISPOSITIONS RELATIVES À LA PARTICIPATION À DES OPÉRATIONS CIVILES DE GESTION DE CRISES

Article 5

Personnel détaché dans le cadre d'une opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne

1. La République d'Albanie veille à ce que son personnel détaché dans le cadre de l'opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne exécute sa mission conformément:

- a) à la décision du Conseil et à ses modifications ultérieures visées à l'article 2, paragraphe 1;
- b) au plan d'opération;
- c) aux mesures de mise en œuvre.

2. La République d'Albanie informe en temps voulu le chef de mission de l'opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne (ci-après dénommé «chef de mission»), ainsi que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après dénommé «HR»), de toute modification apportée à sa contribution à l'opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne.

3. Le personnel détaché dans le cadre de l'opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne se soumet à un examen médical, est vacciné et reçoit d'une autorité compétente de la République d'Albanie un certificat médical attestant son aptitude au service. Le personnel détaché dans le cadre de l'opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne fournit une copie dudit certificat.

Article 6

Chaîne de commandement

1. Le personnel détaché par la République d'Albanie s'acquitte de ses fonctions et règle sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne.

2. Tous les membres du personnel restent entièrement sous le commandement de leurs autorités nationales.

3. Les autorités nationales transfèrent le contrôle opérationnel à l'Union européenne.

4. Le chef de mission est responsable de l'opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne sur le théâtre des opérations et en exerce le commandement et le contrôle.

5. Le chef de mission dirige l'opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne et en assure la gestion quotidienne.

6. La République d'Albanie a les mêmes droits et obligations en termes de gestion quotidienne de l'opération que les États membres de l'Union européenne qui y participent, conformément aux instruments juridiques visés à l'article 2, paragraphe 1.

⁽¹⁾ JO L 141 du 27.5.2011, p. 17.

7. Le chef de mission est responsable des questions de discipline touchant le personnel affecté à l'opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne. Les mesures disciplinaires éventuelles sont du ressort de l'autorité nationale concernée.

8. La République d'Albanie désigne un point de contact des contingents nationaux (ci-après dénommé «PCN») pour représenter son contingent national au sein de l'opération. Le PCN rend compte au chef de mission sur des questions nationales et est responsable de la discipline quotidienne au sein du contingent.

9. L'Union européenne prend la décision de mettre fin à l'opération après consultation de la République d'Albanie si celle-ci apporte toujours une contribution à l'opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne à la date à laquelle l'opération prend fin.

Article 7

Aspects financiers

1. Sans préjudice de l'article 8, la République d'Albanie assume tous les coûts liés à sa participation à l'opération, à l'exception des frais de fonctionnement, tels qu'ils sont prévus par le budget opérationnel de l'opération.

2. En cas de décès, de lésion corporelle, de perte ou de dommage causés à des personnes physiques ou morales du ou des États dans lesquels l'opération est menée, la République d'Albanie verse des indemnités, lorsque sa responsabilité a été établie, selon les conditions prévues dans l'accord sur le statut de la mission qui est applicable, visé à l'article 3, paragraphe 1.

Article 8

Contribution au budget opérationnel

1. La République d'Albanie contribue au financement du budget de l'opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne.

2. La contribution financière de la République d'Albanie au budget opérationnel est calculée sur la base de l'une des deux formules ci-après, la formule produisant le montant le plus faible étant retenue:

a) la part du montant de référence qui est proportionnelle au ratio entre le RNB de la République d'Albanie et le total des RNB de tous les États contribuant au budget opérationnel de l'opération; ou

b) la part du montant de référence pour le budget opérationnel qui est proportionnelle au ratio entre les effectifs de la République d'Albanie participant à l'opération et le total des effectifs engagés par tous les États participant à l'opération.

3. Nonobstant les paragraphes 1 et 2, la République d'Albanie ne contribue pas au financement des indemnités journalières versées au personnel des États membres de l'Union européenne.

4. Nonobstant le paragraphe 1, l'Union européenne dispense en principe la République d'Albanie de contribuer financièrement à une opération civile donnée de gestion de crise menée par l'Union européenne, lorsque :

a) l'Union européenne décide que la République d'Albanie fournit une contribution substantielle qui est essentielle à l'opération; ou

b) la République d'Albanie a un RNB par habitant ne dépassant aucun de ceux des autres États membres de l'Union européenne.

5. Un accord sur le paiement des contributions de la République d'Albanie au budget opérationnel de l'opération civile de gestion de crise menée par l'Union européenne est signé entre le chef de mission et les services administratifs pertinents de la République d'Albanie. Ledit accord comporte notamment des dispositions concernant:

a) le montant à verser;

b) les modalités de paiement de la contribution financière;

c) la procédure de vérification.

SECTION III

DISPOSITIONS RELATIVES À LA PARTICIPATION À DES OPÉRATIONS MILITAIRES DE GESTION DE CRISES

Article 9

Participation à l'opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne

1. La République d'Albanie veille à ce que les membres de ses forces et de son personnel participant à l'opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne exécutent leur mission conformément:

a) à la décision du Conseil et à ses modifications ultérieures visées à l'article 2, paragraphe 1;

b) au plan d'opération;

c) aux mesures de mise en œuvre.

2. Le personnel détaché par la République d'Albanie s'acquitte de ses fonctions et règle sa conduite en ayant uniquement en vue l'intérêt de l'opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne.

3. La République d'Albanie informe en temps voulu le commandant de l'opération de l'Union européenne de toute modification apportée à sa participation à ladite opération.

Article 10

Chaîne de commandement

1. Tous les membres des forces et du personnel participant à l'opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne restent entièrement sous le commandement de leurs autorités nationales.

2. Les autorités nationales transfèrent le commandement et/ou le contrôle opérationnel et tactique de leurs forces et de leur personnel au commandant de l'opération de l'Union européenne, qui est habilité à déléguer son autorité.

3. La République d'Albanie a les mêmes droits et obligations en termes de gestion quotidienne de l'opération que les États membres de l'Union européenne qui y participent.

4. Après avoir consulté la République d'Albanie, le commandant de l'opération de l'Union européenne peut à tout moment demander le retrait de la contribution apportée par la République d'Albanie.

5. La République d'Albanie désigne un haut représentant militaire (ci-après dénommé «HRM») pour représenter son contingent national au sein de l'opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne. Le HRM consulte le commandant de la force de l'Union européenne sur toute question liée à l'opération et est responsable au quotidien de la discipline au sein de la République d'Albanie.

Article 11

Aspects financiers

1. Sans préjudice de l'article 12 du présent accord, la République d'Albanie assume tous les coûts liés à sa participation à l'opération, à moins que les coûts ne fassent l'objet d'un financement commun prévu par les instruments juridiques visés à l'article 2, paragraphe 1, du présent accord, ainsi que par la décision 2008/975/PESC du Conseil du 18 décembre 2008 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena) ⁽¹⁾.

2. En cas de décès, de lésion corporelle, de perte ou de dommage causés à des personnes physiques ou morales du ou des États dans lesquels l'opération est menée, la République d'Albanie verse des indemnités, lorsque sa responsabilité a été établie, selon les conditions prévues dans l'accord sur le statut des forces qui est applicable, visé à l'article 3, paragraphe 1.

Article 12

Contribution aux coûts communs

1. La République d'Albanie contribue au financement des coûts communs de l'opération militaire de gestion de crise menée par l'Union européenne.

2. La contribution financière de la République d'Albanie aux coûts communs est calculée sur la base de l'une des formules ci-après, la formule produisant le montant le plus faible étant retenue:

- a) la part des coûts communs multipliée par le ratio entre le RNB de la République d'Albanie et le total des RNB de tous les États contribuant aux coûts communs de l'opération; ou
- b) la part des coûts communs multipliée par le ratio entre les effectifs de la République d'Albanie et le total des effectifs engagés par tous les États participant à l'opération.

Lors du calcul du montant visé au paragraphe 2, point b), au cas où la République d'Albanie ne détache du personnel qu'àuprès du centre de commandement de l'opération ou de la force, le ratio utilisé est obtenu en rapportant ses effectifs aux effectifs totaux des centres de commandement respectifs. Dans les autres cas, le ratio utilisé est obtenu en rapportant tous les effectifs détachés par la République d'Albanie aux effectifs totaux affectés à l'opération.

3. Nonobstant le paragraphe 1, l'Union européenne dispense en principe la République d'Albanie de contribuer financièrement aux coûts communs d'une opération militaire donnée de gestion de crises menée par l'Union européenne lorsque:

a) l'Union européenne décide que la République d'Albanie fournit une contribution substantielle à des moyens et/ou capacités qui sont essentiels à l'opération; ou

b) la République d'Albanie a un RNB par habitant ne dépassant aucun de ceux des autres États membres de l'Union européenne.

4. Un accord est conclu entre l'administrateur prévu par la décision 2008/975/PESC du Conseil et les autorités administratives compétentes de la République d'Albanie. Ledit accord comporte notamment des dispositions concernant:

- a) le montant à verser;
- b) les modalités de paiement de la contribution financière;
- c) la procédure de vérification.

SECTION IV

DISPOSITIONS FINALES

Article 13

Modalités d'application de l'accord

Sans préjudice des dispositions de l'article 8, paragraphe 5, et de l'article 12, paragraphe 4, le HR et les autorités compétentes de la République d'Albanie arrêtent les modalités techniques et administratives nécessaires aux fins de l'application du présent accord.

Article 14

Non-conformité

Si l'une des parties ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu du présent accord, l'autre partie a le droit de résilier le présent accord moyennant un préavis d'un mois.

Article 15

Règlement des différends

Les différends portant sur l'interprétation ou l'application du présent accord sont réglés entre les parties par la voie diplomatique.

Article 16

Entrée en vigueur

1. Le présent accord entre en vigueur le premier jour du premier mois suivant la date à laquelle les parties se sont notifiées mutuellement l'accomplissement des procédures internes nécessaires à cet effet.

2. Le présent accord s'applique à titre provisoire à compter de la date de sa signature.

3. Le présent accord fait l'objet d'un réexamen périodique.

4. Le présent accord peut être modifié sur la base d'un accord écrit conclu entre les parties.

⁽¹⁾ JO L 345 du 23.12.2008, p. 96.

5. Le présent accord peut être dénoncé par l'une ou l'autre partie au moyen d'une notification écrite de dénonciation adressée à l'autre partie. La dénonciation prend effet six mois après la réception de la notification par l'autre partie.

Fait à Bruxelles, le cinq juin deux mille douze, en double exemplaire, en langue anglaise.

Pour l'Union européenne

Pour la République d'Albanie

DÉCLARATIONS

Texte pour les États membres de l'Union européenne:

«Les États membres de l'Union européenne qui appliquent une décision du Conseil de l'Union européenne relative à une opération de gestion de crise menée par l'Union européenne, à laquelle la République d'Albanie participe, s'efforceront, dans la mesure où leur ordre juridique interne le permet, de renoncer autant que possible à présenter des demandes d'indemnités à l'encontre de la République d'Albanie en cas de blessure ou décès de membres de leur personnel, ou de dommage ou perte se rapportant à des biens leur appartenant et utilisés par l'opération de gestion de crise menée par l'Union européenne, si la blessure, le décès, le dommage ou la perte:

- est causé par des membres du personnel originaires de la République d'Albanie dans l'accomplissement de leurs tâches en liaison avec l'opération de gestion de crise menée par l'Union européenne, sauf en cas de négligence grave ou de faute intentionnelle, ou
- résulte de l'utilisation de biens, quels qu'ils soient, appartenant à la République d'Albanie, à condition que ces biens aient été utilisés en liaison avec l'opération et sauf en cas de négligence grave ou de faute intentionnelle des membres du personnel de l'opération de gestion de crise menée par l'Union européenne originaires de la République d'Albanie utilisant ces biens.»

Texte pour la République d'Albanie:

«La République d'Albanie qui applique une décision du Conseil de l'Union européenne relative à une opération de gestion de crise menée par l'Union européenne, s'efforcera, dans la mesure où son ordre juridique interne le permet, de renoncer autant que possible à présenter des demandes d'indemnités à l'encontre de tout autre État participant à l'opération de gestion de crise menée par l'Union européenne en cas de lésion corporelle ou de décès de membres de son personnel, ou de dommage ou de perte se rapportant à des biens lui appartenant et utilisés par l'opération de gestion de crise menée par l'Union européenne, si la lésion corporelle, le décès, le dommage ou la perte:

- est causé par des membres du personnel dans l'accomplissement de leurs tâches en liaison avec l'opération de gestion de crise menée par l'Union européenne, sauf en cas de négligence grave ou de faute intentionnelle, ou
- résulte de l'utilisation de biens, quels qu'ils soient, appartenant à des États participant à l'opération de gestion de crise menée par l'Union européenne, à condition que ces biens aient été utilisés en liaison avec l'opération et sauf en cas de négligence grave ou de faute intentionnelle des membres du personnel de l'opération de gestion de crise menée par l'Union européenne utilisant ces biens.»

Andréas Christos HATZIDIAKOS

La PSDC et la gestion civile des crises

Résumé

L'apaisement de l'antagonisme Est-Ouest suite à la chute du Mur de Berlin, modifie l'équilibre stratégique mondial et suscite le réveil de conflits dits « gelés ». Dans ce contexte, les Etats européens saisissent la nécessité de se doter d'un cadre politico-stratégique commun (PESC) afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Avec la mise en place de la PESC, puis d'une dimension opérationnelle à son action extérieure (PSDC), l'UE ambitionne à devenir un acteur stratégique majeur pour la gestion des crises.

Le développement de capacités « non-militaires » – civiles – de la PSDC, dédiées à la conduite d'activités de reconstruction post-conflit, constitue une véritable valeur ajoutée. Malgré la jeunesse de sa PSDC, l'UE représente indéniablement une force positive pour la sécurité coopérative aux côtés des autres acteurs de la sécurité. Les défis actuels appellent néanmoins à une réactualisation de la stratégie sécuritaire européenne.

Mots-clés : PSDC ; gestion civile des crises ; reconstruction post-conflit.

Résumé en anglais

The end of the Cold War modified the fragile security equilibrium established for over fifty years, bringing frozen conflicts to the forefront of the international security environment. Confronted with this new reality, EU member states seized the necessity of developing a common political and strategic framework (CFSP), in order to help maintain peace and international security. The establishment of the CFSP and of an operational dimension to its external action (CSDP), illustrate the EU's ambition to becoming a key strategic player in crisis management.

By developing civilian capabilities within its CSDP, destined for post-conflict reconstruction activities, the EU aims at providing a real added value to modern crisis management. Despite the insufficiencies of its newly created CSDP, the EU positively contributes to cooperative security alongside other security actors. Current security challenges nevertheless require an updating of its strategy.

Keywords: CSDP; civilian crisis management; post-conflict reconstruction.