IHEDN

INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE DÉFENSE NATIONALE

61e session nationale (2008-2009)

Rapport présenté par le Comité 6

UNION EUROPEENNE ET SOFT SECURITY

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

- COMITE 6 -

Pierre ALLEAUME (R)
Chef de cabinet du président du sénat

Christophe DUMAS
Directeur de la stratégie, du marketing et de l'intelligence économique de la division systèmes terrestres et interarmées, Thalès

Jean-Baptiste DUPUIS
Capitaine de vaisseau

Serge DUVAL
Colonel de l'armée de l'air

Patrick FALCONE
Ingénieur en chef du génie rural, des eaux et forêts, ministère de l'agriculture et de la pêche

Violaine-Patricia GALBERT
Psychothérapeute, assesseur auprès du tribunal pour Enfants de Paris

Marc GOLDBERG (P)
Directeur général Bryan Garnier & co

François de LAPRESLE (S)
Colonel de l'armée de terre

Bernard LAVIGNE
Vice-procureur auprès du tribunal de grande instance de Toulouse, ministère de la justice

Hélène LEVY BAUDOIN
Directeur administratif et financier du groupe Bon Marché

Jean-François LOISEAU
Agriculteur, vice-président du groupe coopératif Agralys

Dionigi Maria LORIA
Colonel de l'armée de terre, Italie

Béatrice PAVY
Député de la Sarthe

Grigore-Kalev STOICESCU
Conseiller d'ambassade, Estonie

Patrick VALENTINI
Colonel de la gendarmerie nationale

Jean-Christophe VIDEAU
Ingénieur en chef de l'armement

Légende : P-Président, S-Secrétaire et R-Rapporteur

UNION EUROPEENNE ET SOFT SECURITY

« Un jour viendra où vous, (...) toutes les nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre individualité, vous vous joindrez étroitement dans une unité supérieure et vous constituerez la fraternité européenne»

Victor HUGO

DISCOURS D'INAUGURATION DU CONGRES DES AMIS DE LA PAIX UNIVERSELLE PARIS 1849

ABSTRACT

Construite sur les cendres fumantes d'un continent meurtri, surprise par la chute du mur de Berlin, effarée par le retour en son sein de la barbarie en Bosnie-Herzégovine, et par son incapacité à la conjurer, empêtrée dans un débat stérilisant avec l'OTAN, confrontée à des menaces qui prennent leurs racines en dehors de son territoire, l'Union Européenne fait aujourd'hui face à l'impérieuse nécessité de mieux définir sa politique de sécurité et de défense (PESD).

Cette obligation est confortée par la volonté des dirigeants européens, depuis le sommet de Saint Malo, de doter le continent européen, où l'Union a pris toute sa place, d'une sécurité à la hauteur des autres politiques communautaires et d'assurer ainsi la prévalence d'un modèle européen de développement et de liberté.

L'Union dispose de toute une palette d'instruments pour faire face aux crises nées en son sein ou hors d'Europe. Faute de moyens militaires suffisants, les plus significatifs d'entre eux sont des moyens civils qui contribuent à une soft security qui est à l'heure actuelle la marque de la PESD.

Si, en l'état, cette politique contribue à soutenir la paix et la prospérité, son efficacité souffre d'un manque de cohérence, de moyens, notamment militaires, de lisibilité et de compréhension, conséquence de l'absence d'une réelle volonté politique commune.

Aujourd'hui, l'Union européenne est à une étape décisive dans la construction de sa sécurité et de sa défense. La multiplication des crises, la diversité et l'universalité des menaces, l'impuissance ou l'affaiblissement des organisations internationales et régionales, la nécessité de construire une défense efficace obligent l'Union à poursuivre dans la construction d'une PESD fondée sur une identité de vue dans ses buts et ses moyens.

L'Union européenne pourra sans doute dépasser le cadre de la soft security qu'elle incarne par les avancées du Traité de Lisbonne dans le domaine institutionnel, la construction d'une industrie européenne de la défense, une sensibilisation et un effort capacitaire accru de tous les Etats membres et une intégration plus forte de l'Union dans les organisations internationales et régionales. En particulier, l'avenir de la PESD ne peut être dissocié de celui de l'OTAN au sein de laquelle une identité européenne forte doit pouvoir se construire, si tant est que les dirigeants des Etats membres parviennent à clarifier la relation Union européenne-OTAN, étape indispensable pour la construction de l'Europe de la défense.

Ainsi, la PESD aura à sa disposition toute une palette de moyens d'interventions civils et militaires, qui permettra de parler, alors, non plus, de soft ou de hard power mais de smart power.

SYNTHESE

Après 1945, le monde s'est partagé en deux blocs antagonistes. L'Europe, totalement ruinée par la guerre a été, elle-même, écartelée entre les deux blocs.
En 2009, la situation géopolitique du continent européen a profondément évolué. L'Europe s'est retrouvée en bâtissant une Union qui regroupe la quasi-totalité des pays du continent. Face à cette Union, le monde de 1945 s'est aussi très largement transformé. A un monde bipolaire a succédé un monde multipolaire.

A cause de cette nouvelle configuration des relations internationales, l'Union européenne se pose aujourd'hui la question de son existence sur la scène internationale. L'Union est devenue une zone de prospérité, de liberté et de richesse. Elle ne peut donc refuser d'être présente sur une scène internationale troublée.
Ce besoin est d'autant plus prégnant que l'Union européenne est devenue un modèle pour de nombreux pays. L'élargissement de l'Union aux pays sortis du bloc soviétique en est une preuve éclatante. La prospérité et la démocratie des pays fondateurs de l'Union ont fait école et adhésion. En Amérique latine et en Asie du sud-est, la construction européenne inspire celles du Mercosur et de l'ASEAN. C'est, dans l'histoire, le premier « empire » qui se construit ainsi pacifiquement. Cela fait à la fois sa force - il attire et séduit - et sa faiblesse - il lui manque les instruments de la puissance.

Sur ces bases, l'Union a développé depuis près de trente ans des politiques de sécurité et de défense qui ont pour but de préserver ses acquis communautaires et d'en porter les valeurs dans et, parfois, au delà du continent européen.

Sans véritable identité avec des forces européennes très limtées, ces actions ont revêtu des formes extrêmement diverses : reconstruction d'Etats, police, aide humanitaire, justice, aide au développement …etc. L'Union a donc fait de la soft security avant que cette notion ne surgisse dans le vocabulaire des relations internationales.

Ces interventions se sont multipliées avec la fin de la guerre froide dans un monde devenu plus instable et donc dangereux. Et ce, d'autant plus que les organisations internationales ou régionales existantes ont fait appel à l'Union. Elles ont trouvé dans l'Union européenne un partenaire désireux d'assumer un rôle de puissance.

Cependant, cette politique « d'influence » ou soft power a atteint rapidement ses limites. Face à des menaces terroristes ou militaires, ce pouvoir a un effet préventif. Mais son efficacité est toute relative lorsqu'il s'agit de réagir à une agression ou à une crise grave. Par ailleurs, sur la scène internationale, elle est peu visible et difficilement mesurable. L'Union a donc du mal à s'affirmer comme puissance politique, d'autant qu'elle parvient rarement à parler d'une seule voix. Enfin, lorsqu'elle intervient dans des opérations extérieures, la diversité et la complexité des interventions les rendent peu compréhensibles par l'opinion européenne.

Rapidement s'est alors posée la question de la cohérence et de l'efficacité de cette politique. Ainsi, est née dans certains États membres mais aussi dans les instances de l'Union, la volonté de construire une véritable politique de sécurité et de défense, alliant soft et hard power pour créer, ce qu'il convient d'appeler, un smart power. A cela s'ajoute

évidemment le mouvement naturel de toute organisation comme l'Union européenne de se doter des instruments de la puissance voire des attributs de cette puissance.

Au début du XXIème siècle, l'Union européenne est donc face à des choix cruciaux. En effet, son existence dépend- en partie - de cette nouvelle politique de défense et de sécurité face à un monde multipolaire de plus en plus incertain et violent.

La voie la plus réaliste, car la défense et la sécurité sont les garantes de la souveraineté des nations, est sans doute de procéder par étapes. Pour l'essentiel, il faut avancer dans la voie institutionnelle par la ratification du traité de Lisbonne, la voie économique par la création d'un marché et d'une industrie européennes de l'armement et la voie diplomatique en redéfinissant la place de l'Union dans les organisations internationales ou régionales.

SOMMAIRE

ABSTRACT **4**

SYNTHESE **5**

SOMMAIRE **1**

INTRODUCTION **3**

1 - LA SECURITE ET DEFENSE EUROPEENNE : LA PERTINENCE DU CONCEPT DE SOFT SECURITY ? **5**

1.1. Le contexte et le concept de Soft Security **5**
1.1.1. Le contexte 5
1.1.2. Le concept 7
1.1.3. L'historique de la PESC : « Plus jamais la guerre » - la naissance du soft power 9
1.1.4. La soft security : un concept sous-jacent dans le Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale 12

1.2. La Soft security : une large palette de moyens **13**
1.2.1. Les organes et les moyens budgétaires de la soft security européenne 14
1.2.1.1. Les organes de la PESC 14
1.2.1.2. Les moyens budgétaires : conséquents mais disperses 14
1.2.2. Les politiques de soft security de l'Union européenne 16
1.2.2.1. Les politiques de prévention 16
1.2.2.2. L'intervention de l'Union européenne : la « soft security en action » 20
1.2.2.3. L' « après intervention » 21

2 - LA PESC : UN PROCESSUS EN DEVENIR **23**

2.1. Les défis : mettre en place une véritable PESD **23**
2.1.1. Se donner et avoir le temps 25
2.1.1.1. La mise en place de la diplomatie coopérante 25
2.1.1.2. La reconstruction d'un Etat 26
2.1.2. « Le retour sur investissement » 28
2.1.3. Le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) 29
2.1.3.1. Quelques faits et chiffres 29
2.1.3.2. Des domaines d'interventions complémentaires des armées, des forces civiles de reconstruction 30
2.1.3.3. Une légitimité et des modes d'action plus souples 30
2.1.3.4. Un levier à mieux exploiter 30
2.1.4. La politique de sécurité intérieure : une efficacité à renforcer 31

3 - L'AVENIR DE LA DEFENSE ET LA SECURITE EUROPEENNE : QUELLES PROPOSITIONS ? **33**

3.1. La poursuite de la construction européenne **33**
3.1.1. Bâtir un spectre unifié des politiques européennes 34

3.1.2. Renforcer le rôle de l'Union européenne au sein des organisations régionales et internationales 36
3.1.2.1. Les organisations régionales européennes 36
3.1.2.2. L'Organisations des Nations Unies 36
3.1.2.3. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord 37
3.1.3. Mettre en place les outils efficaces d'une implantation terrain 38

CONCLUSION 39

ANNEXES 41

LISTES DES AUDIENCES ET ENTRETIENS 61

BIBLIOGRAPHIE 62

INTRODUCTION

Après 1945, le monde s'est partagé en deux blocs antagonistes. L'Europe, totalement ruinée par la guerre a été, elle-même, écartelée entre les deux blocs. En 2009, la situation géopolitique du continent européen a profondément évolué. L'Europe s'est retrouvée en bâtissant une Union qui regroupe la quasi-totalité des pays du continent. Face à cette Union, le monde de 1945 s'est aussi très largement transformé. A un monde bipolaire a succédé un monde multipolaire.

A cause de cette nouvelle configuration des relations internationales, l'Union européenne se pose aujourd'hui la question de son existence sur la scène internationale. L'Union est devenue une zone de prospérité, de liberté et de richesse. Elle ne peut donc refuser d'être présente sur une scène internationale troublée.

Ce besoin est d'autant plus prégnant que l'Union européenne est devenue un modèle pour de nombreux pays. L'élargissement de l'Union aux pays sortis du bloc soviétique en est une preuve éclatante. La prospérité et la démocratie des pays fondateurs de l'Union en font un modèle. En Amérique latine et en Asie du sud-est, la construction européenne inspire celles du Mercosur et de l'ASEAN. C'est, dans l'histoire, le premier « empire » qui se construit ainsi pacifiquement. Cela fait à la fois sa force - il attire et séduit - et sa faiblesse - il lui manque les instruments de la puissance.

Sur ces bases, l'Union a développé depuis près de trente ans des politiques de sécurité et de défense qui ont pour but de préserver ses acquis communautaires et d'en porter les valeurs dans et, parfois, au delà du continent européen.

Sans véritable identité avec des forces européennes très limitées, ces actions ont revêtu des formes extrêmement diverses : reconstruction d'Etats, police, aide humanitaire, justice, aide au développement, etc. L'Union a donc fait de la « soft security » avant que cette notion ne surgisse dans le vocabulaire des relations internationales.

Ces interventions se sont multipliées avec la fin de la guerre froide dans un monde devenu plus instable et donc dangereux. Et ce, d'autant plus que les organisations internationales ou régionales existantes ont fait appel à l'Union. Elles ont trouvé dans l'Union européenne un partenaire désireux d'assumer un rôle de puissance.

Cependant, cette politique d'influence ou « soft power « a atteint rapidement ses limites. Face à des menaces terroristes ou militaires, ce pouvoir a un effet préventif. Mais son efficacité est toute relative lorsqu'il s'agit de réagir à une agression ou à une crise grave. Par ailleurs, sur la scène internationale, elle est peu visible et difficilement mesurable. L'Union a donc du mal à s'affirmer comme puissance politique, d'autant qu'elle parvient rarement à parler d'une seule voix. Enfin, lorsqu'elle intervient dans des opérations extérieures, la diversité et la complexité des interventions les rendent peu compréhensibles par l'opinion européenne.

Rapidement s'est alors posée la question de la cohérence et de l'efficacité de cette politique. Ainsi, est née dans certains États membres mais aussi dans les instances de l'Union, la volonté de construire une véritable politique de sécurité et de défense, alliant « soft » et « hard

power » pour créer, ce qu'il convient d'appeler, un « smart power ». A cela s'ajoute évidemment le mouvement naturel de toute organisation comme l'Union européenne de se doter des instruments de la puissance voire des attributs de cette puissance.

Au début du XXIe siècle, l'Union européenne est donc face à des choix cruciaux. En effet, son existence dépend- en partie - de cette nouvelle politique de défense et de sécurité face à un monde multipolaire de plus en plus incertain et violent.

La voie la plus réaliste, car la défense et la sécurité sont les garantes de la souveraineté des nations, est sans doute de procéder par étapes. Pour l'essentiel, il faut avancer dans la voie institutionnelle par la ratification du traité de Lisbonne, dans la voie économique par la création d'un marché et d'une industrie européennes de l'armement et dans la voie diplomatique en redéfinissant la place de l'Union dans les organisations internationales ou régionales.

LA PESD, FONDEE ESSENTIELLEMENT SUR UNE SOFT SECURITY, NE PEUT REPONDRE TOTALEMENT AUX BESOINS EUROPEENS DE SECURITE ET DE DEFENSE. DE NOUVELLES IMPULSIONS SONT DONC NECESSAIRES AFIN DE DONNER A L'UNION EUROPENNE UNE POLITIQUE EXTERIEURE DIGNE DE SA PUISSANCE.

1 - LA SECURITE ET DEFENSE EUROPEENNE : LA PERTINENCE DU CONCEPT DE SOFT SECURITY ?

La PESC correspond bien au concept de la soft security tel qu'il a été conceptualisé dans les années 1980 aux États Unis. Historiquement, l'élaboration de cette politique est une lente progression de la mise en place de ce soft power européen, dont on retrouve l'inspiration dans le Livre blanc sur la défense élaboré en France en 2008.

1.1. Le contexte et le concept de Soft Security

Avec seulement 7,3 % de la population mondiale, l'Union européenne est de loin la première puissance commerciale au monde. Sans même compter les échanges intracommunautaires, elle occupe la première place dans les échanges mondiaux. Elle est la première exportatrice de services, largement devant les États-Unis, ce qui n'est pas négligeable dans un monde où le secteur tertiaire tient une place éminente.

Elle constitue, par ailleurs, un pôle économique de toute première importance avec un PIB supérieur à celui des États-Unis. De plus, la naissance de l'euro et son affirmation croissante comme une monnaie d'échange concurrente du dollar et du yen, comme son appréciation quasi continue face à la monnaie américaine, traduisent la force économique de l'Union. Pourtant, malgré ce poids économique considérable, l'Union européenne n'est pas une grande puissance politique.

1.1.1. Le contexte

« *La mondialisation est une situation nouvelle dans laquelle la diffusion de l'information et de la connaissance, la transformation des échanges économiques et la modification des rapports de forces internationaux ont, d'emblée un impact mondial. Elle crée une interaction et une interdépendance généralisée et non maitrisée entre tous les Etats. Elle permet à une multitude nouvelle d'acteurs non étatiques et d'individus de tirer parti maximum des possibilité de circulation internationale accélérée des hommes come des données et des biens matériels et immatériels* »
Le Livre blanc sur la défense et sécurité nationale – juin 2008

« *Moi-même particulièrement - je suis dans un état d'incrédulité, choquée .. .. j'ai trouvé un défaut dans notre modèle de pensée…. Je ne sais pas si il est significatif ou même permanent… Mais j'ai été très affligé par ce fait …. Vous savez, la raison pour laquelle je suis si choqué, c'est que ce même modèle nous a servi pendant plus de 40 ans, et que les preuves de sa validité étaient considérable et qu'il fonctionnait exceptionnellement bien…* »
Allan Greenspan – 23 Octobre 2008 – Audition au Senat Américain.

Le changement radical de la nature même du pouvoir, de son expression, et des types de menaces pouvant planer sur l'Europe et la France sont au centre du Livre blanc sur la défense et sécurité nationale et se retrouve dans les études prospectives récemment publiées tant en France par la DAS (5e séminaire Prospective organisé par la DAS le 13 février 2008) qu'aux USA par le NIC en juin 2008 (Global trends 2025 A Transformed World www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html).

Dans ce nouveau monde plus complexe et plus incertain que l'ancien, la notion même de pouvoir, de « *capacité à obtenir des choses et surtout des individus qu'ils se comportent comme on le souhaite* » a changé.

Il suffit de considérer l'enchainement récent des événements suivants pour observer les interrelations fort complexes entre les domaines politique, économique, militaire etc. qui rendent aujourd'hui toute action, tout exercice du pouvoir différent de celui d'hier.

- 1989, la chute du Mur de Berlin laisse à penser un instant que l'histoire est terminée, et que la démocratie est le seul régime politique possible.
- 1992, la livre britannique est dévaluée suite aux attaques d'un seul homme, Georges Soros, qui démontre ainsi que les marchés sont plus puissants que les Etats.
- 1995, les Accords de paix de Dayton mettent fin aux guerres de Yougoslavie et remettent l'Europe face à ses illusions naïves de construction de puissance hors de l'exercice du pouvoir militaire et du « plus jamais la guerre » qui avaient été les premiers moteurs de sa construction.
- 2000, la montée en puissance des fonds souverains montre comment les régimes non démocratiques peuvent être en compétition de manière très efficace avec les Etats démocratiques européens.
- 2009, les plans de sauvetage des marchés financiers montrent comment les Etats doivent être responsables des marchés financiers et de leur bonne régulation.

Dans ce nouveau monde fait d'interrelations, de granularité de plus en plus fine, et de capacité à très faible coût de recombinaison de modèles existant, toute action a des conséquences difficiles a calculer *a priori*, et l'exercice de la force simple se substitue de plus en plus a un exercice d'influence, de « soft power », où les enjeux sont non des enjeux de coercition mais des objectifs d'influence.

La puissance des États : essais de définition

Pour Henri Morgenthau, toute politique internationale est politique de puissance.

Pour Max Weber, la puissance correspond à la capacité d'un Etat ou d'un groupe d'États à contrôler voire influencer les actions d'autres États.

Pour Raymond Aron, la puissance est constituée d'un espace, des matériaux disponibles, du savoir et de la capacité d'action collective.

Plus récemment ont été théorisées les notions de puissance civile, de soft power, de puissance normative et de puissance tranquille à propos de l'Europe.

1.1.2. Le concept

Au début de la coopération politique européenne, dans les années 1970, François Duchêne[(1)] a inventé l'idée de puissance civile à propos de la construction européenne. C'était au moment où la dissuasion nucléaire diminuait *ipso facto* l'influence du complexe militaro-industriel, en se concentrant sur le politique.

De fait, l'influence du pouvoir étatique - en l'espèce européen - s'exerçait de plus en plus par la coopération politique et des formes civiles de pouvoir. Autrement dit : à Washington et à Moscou, l'équilibre de la terreur en pleine Guerre froide, et à l'Europe le choix d'une voie plus civile. Le concept de soft power, inventé par Joseph Nye[(2)], résume alors bien le nouveau rôle qu'entend jouer l'Union européenne sur la scène internationale.

Selon Nye, la puissance d'un État ou d'un groupe d'États se caractérise de plus en plus par sa capacité d'influence, par la promotion de ses valeurs et par son pouvoir attractif, et non plus exclusivement par ses moyens militaires. Les ressources du soft power – contrairement au hard power – sont la culture, les valeurs politiques et le multilatéralisme.

Le hard power (ou puissance coercitive) est un concept utilisé principalement par le réalisme dans les relations internationales. Il désigne la capacité d'un corps politique d'influencer le comportement d'autres corps politiques à l'aide de moyens militaires et économiques. Le hard power peut être opposé au soft power (puissance douce), tel que l'a démontré Nye.

Le soft power (ou « puissance douce ») est un concept utilisé en relations internationales (et repris depuis une décennie par de nombreux leaders politiques tels que Colin Powell au Forum économique mondial en 2003) pour décrire la capacité d'un acteur politique – comme un État, une firme multinationale, une ONG, une institution internationale (comme l'ONU ou le FMI) voire un réseau de citoyens (comme le mouvement altermondialiste) – d'influencer indirectement le comportement d'un autre acteur ou la définition par cet autre acteur de ses propres intérêts à travers des moyens non coercitifs (structurels, culturels ou idéologiques).

Le concept fut proposé par Nye en 1990 dans *Bound to Lead*, où il affirmait que la puissance américaine n'était pas en déclin puisque le concept de puissance n'était plus le même et devait être reconsidéré. D'une part, les États-Unis étaient et resteraient longtemps la première puissance militaire, et d'autre part le "rattrapage" économique par l'Europe et le Japon était une conséquence prévisible d'un retour à la normalité après les inégalités dues à la Seconde Guerre mondiale. Mais surtout, désormais les États-Unis disposent d'un avantage comparatif nouveau et amené à jouer un rôle croissant à l'avenir : la capacité de séduire et de persuader les autres Etats sans avoir à user de leur force ou de la menace.

[1] La Communauté européenne et les aléas de l'interdépendance. François DUCHÊNE in l'Europe avec un grand E. Robert Laffont – Paris 1973.
[2] *Soft power: the means to success in world politics*. Joseph NYE. Publics Affairs – New-York 2004.

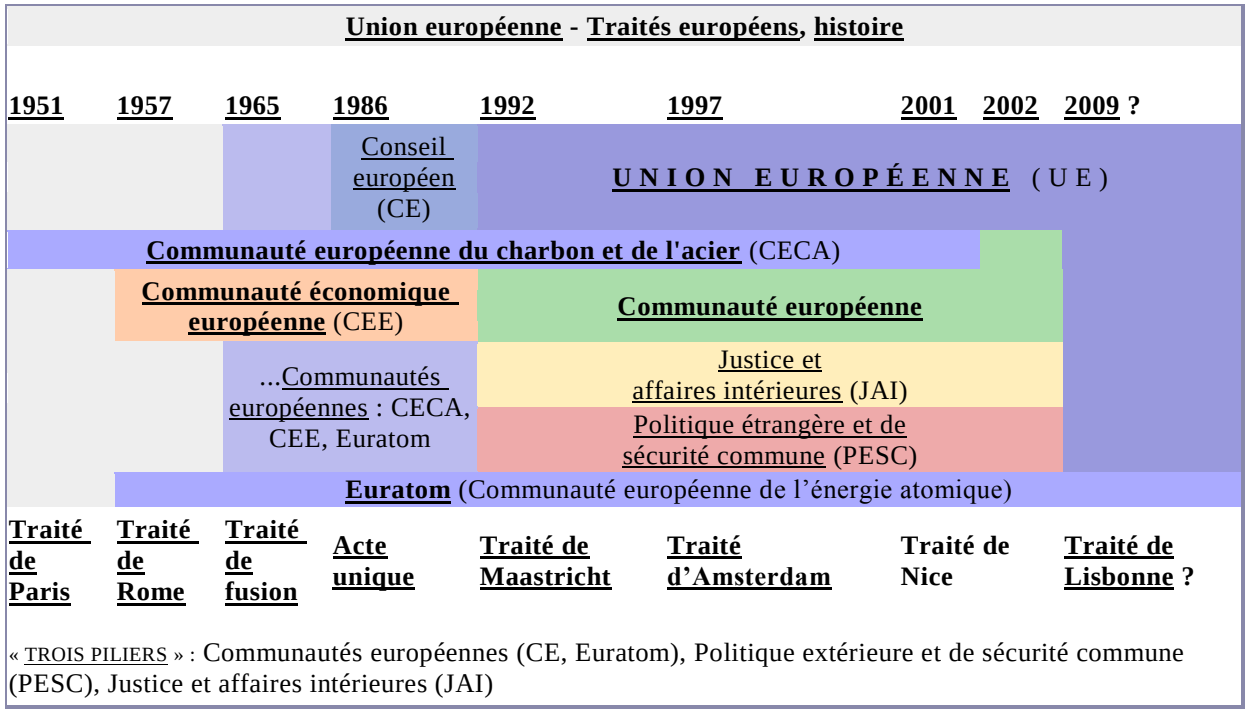
Pour Nye, il s'agit d'une nouvelle forme de pouvoir dans la vie politique internationale contemporaine, qui ne fonctionne pas sur le mode de la coercition (la carotte et le bâton), mais sur celui de la cooptation, c'est-à-dire la capacité de faire en sorte que l'autre veuille la même chose que soi. Selon Nye, le soft power ou la puissance par cooptation repose sur des ressources intangibles telles que : l'image ou la réputation positive d'un Etat, son prestige, ses capacités de communication, le degré d'ouverture de sa société, l'exemplarité de son comportement, l'attractivité de sa culture, de ses idées, son rayonnement scientifique et technologique, mais aussi de sa place au sein des institutions internationales lui permettant de contrôler l'ordre du jour de ses débats et de figer des rapports de puissance au moment où il lui sont le plus favorable.

Le soft power ne correspond pas à une qualification de la nature du pouvoir exercé dans l'économie mondiale, il décrit un type de ressources particulières parmi d'autres, mais dont le poids est devenu prépondérant. Les ressources de pouvoir dont dispose un acteur lui permettent ensuite d'exercer différents types de pouvoir tout au long d'un continuum: le pouvoir de commandement, capacité de changer ce que les autres font, peut s'appuyer sur la coercition ou l'incitation. Le pouvoir de cooptation, capacité de changer ce que les autres veulent, peut s'appuyer sur la séduction ou sur la possibilité de définir la hiérarchie des problèmes politiques du moment, de façon à empêcher les autres d'exprimer des points de vue qui paraîtraient irréalistes face aux enjeux du moment.

Alors que la théorie des régimes avait été inventée pour comprendre comment le monde pouvait être stable en l'absence de leader mondial, Nye affirme que les États-Unis n'ont en fait jamais cessé d'être l'acteur international le plus puissant. Le soft power complèterait ainsi la puissance traditionnelle de contrainte (hard power) et serait aujourd'hui la forme de puissance ayant le plus d'importance, notamment du fait des bouleversements liés à la mondialisation (ouverture des frontières, baisse du coût des communications, multiplications des problèmes transnationaux auxquels on ne peut qu'apporter une réponse globale : terrorisme, réchauffement climatique, trafic de drogue, épidémies internationales, etc.).

Les ressources du "soft power" correspondent à la capacité d'attraction, de séduction, exercée par un modèle culturel, une idéologie et des institutions internationales qui font que les autres s'inscrivent dans le cadre déterminé par celui qui dispose de ces ressources. Elles représentent une capacité à faire accepter comme universelle une vision du monde particulière afin que la domination de celui qui la produit soit acceptée car considérée comme légitime.

1.1.3. L'historique de la PESC : « Plus jamais la guerre » - la naissance du soft power



Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la France lance le projet d'une défense européenne avant de refuser finalement, en 1954, de ratifier le Traité sur la Communauté européenne de défense (CED). Elle lui préfère la mise en place de l'Union pour l'Europe Occidentale (UEO), seule instance de défense exclusivement européenne, mais qui ne jouera guère de rôle par la suite. Dans les faits, c'est l'OTAN - créée en 1949 - qui assure la sécurité collective des pays d'Europe de l'Ouest.

Dans les années 1980, les États signataires du Traité de Rome tentent de réactiver l'UEO pour en faire le pilier européen d'une OTAN rénovée. Mais à la fin de la Guerre froide, les États membres décident plutôt de conférer à l'Union européenne des compétences dans les domaines diplomatique et militaire, à travers la mise en œuvre d'une « Politique Étrangère de Sécurité et de Défense » (PESD), déclinaison de la PESC. Dans ce cadre, l'Union participe à des missions de gestion de crises - en ex-Yougoslavie notamment -, définies dans la déclaration de Petersberg : missions humanitaires, évacuation de ressortissants, maintien et rétablissement de la paix. Ces missions, qui ne relèvent pas de la sécurité collective, servent de référence pour fixer les objectifs et les moyens de la PESD. Dans le Traité de Lisbonne, elles sont élargies notamment pour englober les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les opérations de stabilisation à la fin des conflits, ou la lutte contre le terrorisme.

En effet, les conflits dans les Balkans font prendre conscience aux Européens que leurs intérêts ne convergeront pas toujours avec ceux des États-Unis sur des questions touchant à la sécurité européenne et que l'Europe se doit de pouvoir traiter des crises survenant

dans et à ses frontières. La déclaration franco-britannique de Saint-Malo, en décembre 1998, recommande ainsi que l'Union européenne dispose « *d'une capacité autonome d'action 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 ...tout en contribuant à la vitalité d'une Alliance Atlantique rénovée qui constitue le fondement de la défense collective de ses membres* ». Par la suite, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union décident de se doter des moyens de conduire les missions de Petersberg et se fixent, en 1999, l'objectif global de pouvoir déployer 60 000 hommes, en moins de 60 jours et pendant au moins un an, sur un théâtre d'opération extérieur.

Afin de pouvoir mettre en œuvre la PESD, le Traité de Nice en 2001 prévoit la création d'institutions politico-militaires, inspirées des structures de l'OTAN : comité politique et de sécurité, comité militaire, état-major. Il s'agit de structures très légères destinées à soutenir les décisions des ministres de la Défense des États membres, qui restent soumises à la règle de l'unanimité. En revanche, les capacités de planification et de mise en œuvre des opérations restent à fournir soit par des États européens, soit par l'OTAN.

Par ailleurs, l'agence européenne de défense (AED), créée en 2004, se voit confier un rôle clé dans le développement des capacités militaires européennes et la base industrielle et de technologie de défense européenne. Enfin, une stratégie européenne de sécurité est adoptée fin 2003.

Il s'agit d'un texte essentiel, relativement court et lisible par le grand public, qui énonce l'ambition collective des européens de parvenir à « *une Europe sûre dans un monde meilleur* ». Il reflète « *l'aspiration des Européens à vivre en liberté, à l'abri des risques naturels et des menaces* » et dans le respect de leurs valeurs. « *En définitive, que l'UE veuille devenir une puissance ou non importe peu. Ce qui compte, c'est qu'elle soit puissante pour garantir la sécurité de ses citoyens et préserver leur mode vie* (1) ». Le texte traduit en effet la volonté de l'Europe de contribuer à la gouvernance mondiale sans aspiration à l'hégémonie et fournit un cadre politique clair pour le développement concret des actions de la PESD.

La stratégie européenne de sécurité analyse tout d'abord les défis mondiaux et les menaces qui pèsent sur la sécurité de l'Europe, définit les objectifs stratégiques de l'Union en matière de sécurité, fixe enfin les implications politiques qui découlent de ces objectifs. Le texte reste cependant de portée générale, sans considérations quantitatives ni développements spécifiques sur les aspects militaires de la sécurité.

La stratégie européenne de sécurité constate tout d'abord qu'avec la mondialisation les frontières sont de plus en plus ouvertes et que les aspects internes et externes de la sécurité sont étroitement imbriqués. Elle souligne également que sécurité et développement sont intimement liés, affirmation que le rapport 2008 du SG/HR sur la mise en œuvre de la stratégie reformule avec force : « *il ne peut y avoir de développement sans paix et sans sécurité de même qu'il n'y aura pas de paix durable sans développement et sans éradication de la pauvreté* ».

Dans ce contexte, l'Union européenne reconnaît cinq menaces : terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux (Caucase, région des Grands Lacs,

[1] Extrait du rapport Ducarme sur la révision de la Stratégie européenne de sécurité

Corée, Moyen Orient), déliquescence des Etats (Somalie, Afghanistan) et criminalité organisée (drogue, traite des femmes, immigration clandestine, trafic d'armes, piraterie maritime). L'Europe reconnaît ainsi qu'elle a des intérêts en matière de sécurité qui vont au-delà de son voisinage immédiat.
Au vu de l'évolution du monde, trois nouvelles menaces, seulement « effleurées » dans le texte de 2003, sont reconnues en 2008 (1), comblant ainsi certaines lacunes du texte d'origine : les menaces contre les systèmes informatiques, véritable arme économique, politique et militaire, la dépendance énergétique, ainsi que le changement climatique, en tant que « multiplicateur de risques ».

Pour assurer sa sécurité face à ces menaces, l'Union européenne se fixe trois objectifs stratégiques :

Mener une politique de prévention, reposant sur une combinaison de moyens d'actions civils et militaires, faisant le constat qu'aucune des menaces identifiées n'est de nature purement militaire, au contraire de la menace massive du temps de la Guerre froide.
L'Europe affirme ainsi sa volonté de développer une vraie culture stratégique – globale – de la prévention : il faut être prêt à agir avant qu'une crise ne se produise, il n'est jamais trop tôt pour prévenir les conflits. C'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense.

Il convient de construire la sécurité dans son voisinage géographique, exigence d'autant plus grande qu'avec l'intégration de nouveaux Etats, facteur de stabilisation originel, les frontières de l'Union se rapprochent des zones de troubles. Balkans et Caucase du Sud devront à ce titre faire l'objet d'une attention toute particulière. Il s'agira plus généralement de promouvoir à l'Est de l'Union et dans le bassin méditerranéen, un ensemble de pays bien gouvernés avec lesquels seront établies des relations de coopération étroite. Le règlement du conflit israélo-arabe est érigé en priorité stratégique, considérant qu'en l'absence d'un tel règlement il n'y a guère de chances de résoudre les autres problèmes du Moyen-Orient.

Il faut également promouvoir un multilatéralisme efficace, en développant et en défendant le droit international, dans le cadre fondamental de la Charte des Nations Unies. L'importance des organisations régionales telles que l'Union Africaine, l'ASEAN et le MERCOSUR est également soulignée.

Les implications politiques sont de plusieurs ordres :

Il faut être plus actif dans la poursuite des objectifs stratégiques : « interventions en amont, rapides et si nécessaires énergiques », « engagements préventifs », mobilisation des moyens militaires et civils.

Il faut développer les capacités de l'Union, en consacrant d'avantage de ressources à la défense, en mettant en commun les moyens, en disposant des moyens de mobiliser les instruments civils (en amont des crises mais aussi en phase de reconstruction), en partageant mieux le renseignement, etc. Le rapport du SG/HR précité précise un peu ces implications d'ordre général et recommande « *d'agir d'avantage en ce qui concerne les capacités essentielles telles que le transport aérien stratégique, les hélicoptères, les*

[1] au travers du rapport précité, adopté par le Conseil en décembre 2008

moyens spatiaux et la surveillance maritime ». On remarquera également que les relations entre l'UE et l'OTAN ne sont que très succinctement abordées, le texte se limitant à faire référence aux accords de « Berlin plus ».

Il faut également agir de manière plus cohérente, ce qui implique de regrouper les différents instruments et moyens à la disposition de l'UE et des Etats-membres (programmes d'aides européens, fonds européens de développement, capacités civiles et militaires des Etats membres), de constituer une capacité de pilotage centralisée pour la gestion de crise(1), de mieux coordonner l'action de l'UE et des Etats membres.

Il faut enfin coopérer avec nos partenaires clefs : Etats-Unis, Russie, Japon, Chine, Canada, Inde.

Le projet de traité constitutionnel de 2004 franchit de nouvelles étapes avec l'inclusion de clauses de solidarité (en cas de catastrophes naturelles et d'attaque terroriste) et d'assistance mutuelle (en cas d'agression armée) ainsi que la possibilité offerte de mettre en œuvre des « coopérations structurées permanentes » entre les Etats les plus volontaristes en matière de défense européenne. Les clauses sont toutefois rédigées de manière qu'elles respectent la neutralité de certains Etats et le rôle de l'OTAN dans la défense collective de ses membres. Les Français se félicitent d'un processus qu'ils souhaitent orienter vers une véritable Europe de la défense et l'émergence d'une Europe puissance dans le monde multipolaire en gestation. Mais les divergences entre Etats membres sur l'intervention américaine en Irak en 2003, l'échec du référendum constitutionnel en 2005 et l'opposition britannique à mettre en place un véritable budget européen de la défense vont freiner durablement la transformation de la PESD d'une simple « identité européenne de sécurité et de défense » à l'intérieur de l'Alliance atlantique en une capacité de défense européenne indépendante.

Sur ces bases, l'Union européenne a ainsi pu mener plus d'une vingtaine d'opérations civilo-militaires et six opérations militaires.

A l'évidence, la PESD a contribué à aplanir peu ou prou la sortie de la Guerre froide en Europe et à donner à l'Europe un rôle dans le domaine international, notamment dans la prévention, la gestion et la résolution des crises. Après l'échec de la CED dans les années 1950, c'est la première fois que le continent européen a voix au chapitre dans le forum mondial. Mais cette politique est perçue de manière floue par les européens d'autant que beaucoup d'actions sortent du champ territorial européen.

1.1.4. La soft security : un concept sous-jacent dans le Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale

Dans la définition de la politique de sécurité européenne, la France est un acteur incontournable. Il est donc intéressant de s'interroger sur la place de la soft security dans la « doxa » française, relative à la défense et à la sécurité, officialisée dans le Livre blanc présenté en 2008 par le Président de la République.

[1] Le rapport 2008 du SG/HR parlera précisément de « structures de commandement et de capacités d'état-major adaptées et efficaces ».

Textuellement, le vocable de soft security n'y figure pas. Pour autant, faut-il en déduire que ce concept ne s'applique pas à notre stratégie de défense et de sécurité ? La réponse est évidemment non.

Jacques Audibert, Directeur général des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement au ministère des Affaires étrangères et européennes, confirme que ce concept n'était pas utilisé en tant que tel ; en revanche, selon lui, la quasi-totalité des actions de la France et des autres États membres de l'Union européenne relèvent de la soft security.

Plus précisément, la première partie du Livre blanc – « de la mondialisation à la stratégie de sécurité nationale » – contient de nombreux passages qui font écho au concept de soft security et déclinent diverses actions y contribuant. On peut relever essentiellement les citations suivantes :

- *« La capacité de mobilisation de la société internationale progresse, grâce à l'aspiration d'un nombre croissant d'États à jouer un rôle régional ou mondial, et à assumer plus de responsabilité pour se voir reconnaître un statut international supérieur.*
La volonté d'empêcher de limiter ou d'arrêter les guerres doit être mise à l'actif des nouveaux instruments de prévention que peut procurer la mondialisation.
La coopération internationale pour la gestion ou la prévention des crises a pris une ampleur spectaculaire... »

- *« Pour les États membres, c'est à l'échelle européenne qu'un grand nombre de questions de sécurité trouvent désormais leur solution : tel est le cas de la sécurité sanitaire ou environnementale, de la reconstruction des zones de crise après-conflit ou de la lutte contre la grande criminalité organisée. »*

- *« Les stratégies de défense et de sécurité doivent, dès lors, répondre à des problèmes nouveaux : non plus seulement la défense ou le contrôle d'espaces limités, mais la prise en compte de l'explosion de flux non maîtrisés de personnes, de biens ou d'idées. Les réponses ne peuvent qu'être globales, associant tous les moyens de la puissance publique et de la société civile, et tous les niveaux de mobilisation nationale, européenne et internationale. »*

- *« La complexité des crises internationales oblige à définir des stratégie réunissant l'ensemble des instruments, diplomatiques, financiers, civils, culturels et militaires, aussi bien dans les phases de prévention et de gestion des crises proprement dites, que dans les séquences de stabilisation et de reconstruction après un conflit. »*

1.2. La Soft security : une large palette de moyens

Les organes et les moyens de la soft security européenne ont permis la mise en place d'opérations de prévention, de maintien de la paix et de reconstruction. **(Annexe Document 1** *La mise en place de la PESC*)

1.2.1. Les organes et les moyens budgétaires de la soft security européenne

1.2.1.1. Les organes de la PESC

Secrétaire général/Haut représentant (**SG/HR**). Son rôle est d'assister le Conseil en contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions politiques et, le cas échéant, en agissant au nom du Conseil, à la demande de la présidence pour conduire le dialogue avec des tiers.

Comité politique et de sécurité (COPS) composé de représentants nationaux « au niveau des hauts fonctionnaires / ambassadeurs » qui exerce « sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise». En pratique, 27 ambassadeurs, distincts des Représentants permanents auprès de l'UE des Etats-membres, siègent au sein du COPS qui assure le pilotage de la PESC et de la PESD.

Comité militaire de l'UE (CMUE) composé des chefs d'état-major des Etats membres ou de leurs représentants, qui donne des avis militaires au COPS et formule des recommandations, dont la présidence est actuellement assurée par le général Henri Bentégeat (ancien chef d'état-major des Armées français).

Etat-major de l'UE (EMUE) qui fournit une expertise et un soutien militaire ; formellement, il fait partie du Secrétariat du Conseil et coopère étroitement avec ses structures civiles elles-mêmes renforcées.

Centre de situation (SITCEN) qui suit et évalue les événements internationaux 24h sur 24 en mettant l'accent sur les zones sensibles, le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Il assure un support et un soutien au Secrétaire Général/Haut Représentant de l'UE, ainsi qu'aux opérations militaires ou de gestion de crises civiles de l'Union.

Comité civil de gestion des crises (CIVCOM) qui formule des recommandations et avis à destination du COPS sur différents aspects civils de la gestion des crises : police, État de droit, administration civile, protection civile...

1.2.1.2. Les moyens budgétaires : conséquents mais disperses

L'Union s'est dotée de moyens budgétaires importants pour soutenir sa politique extérieure et faire rayonner son influence. Mais ces moyens sont dispersés entre plusieurs budgets, voire plusieurs acteurs, sans véritable coordination.

Le budget communautaire consacré à l'action extérieure de l'Union représente 6% du budget de l'Union, soit 8,1 milliards d'euros en 2008. Il permet de financer différentes politiques ayant toutes comme point commun de développer sa capacité d'influence :
Il s'agit des politiques suivantes :

- Aide au développement et à la coopération (2,4 Mrd €).

- Politique Européenne de Voisinage (1.6 Md €).

- Politique de pré-adhésion (1.5 Md €). Elle est destinée à aider les pays candidats à l'adhésion à faire évoluer leurs structures politiques et économiques de façon à atteindre les critères de convergence.

- Aide humanitaire et fond d'urgence (1 Md €) .

- PESC proprement dite (243 M€).

- Instrument de Stabilité (188 M€) Géré par la commission, ce budget doit permettre de répondre aux situations de post-crise : soutien à des opérations de maintien de la paix, déminage, intervention après catastrophes naturelles, reconstruction d'infrastructures) .

A ces instruments clairement identifiés sous la rubrique budgétaire « Union européenne : acteur mondial » se rajoutent les volets extérieurs des politiques internes de l'Union, qui pourtant participent pleinement de l'action de l'Europe dans le monde, notamment en ce qui concerne la lutte anti-terroriste et la surveillance des frontières.

Enfin, la PESD, volet opérationnel de la PESC, est exclue du financement communautaire dès lors que les opérations concernées ont des implications militaires ou de défense (art. 28.3 du traité de l'Union). Le financement de la PESD est assuré directement par les États membres, soit selon la logique des coûts individuels (chaque pays paie pour les moyens qu'il engage), soit via le mécanisme de péréquation Athéna, pour un maximum plafonné à 10% du coût total des opérations.

L'Union dispose donc de moyens importants pour appuyer son action extérieure. Néanmoins deux facteurs nuisent à l'efficacité optimale de ce dispositif.

- La dispersion des organes de décision.

Au sein même du budget communautaire, le pouvoir décisionnel en matière d'utilisation des budgets mobilisables pour le financement d'actions extérieures est partagé entre trois commissaires, ainsi qu'avec le haut représentant pour la PESC. La palette des instruments existants manque de cohérence globale dans les objectifs poursuivis et le suivi des actions, ainsi que d'une structure décisionnelle commune.
Par ailleurs, la PESC, qui relève du deuxième pilier et relève donc de procédures intergouvernementales, et « l'instrument de stabilité », géré par la commission, sont destinés à financer pour une large part des actions très voisines : se posent dès lors des questions de délimitation des champs d'action et de cohérence des interventions.

- La complexité des circuits institutionnels et financiers

Il semble donc nécessaire de repenser le positionnement de la PESC au sein de la structure budgétaire, face à un volet « action extérieure » très important, afin de rééquilibrer et d'harmoniser ces deux dimensions d'une même politique étrangère. De plus, une coordination entre la PESC et le volet sécurité des politiques internes apparaît souhaitable pour aborder les questions sécuritaires de manière globale.

1.2.2. Les politiques de soft security de l'Union européenne

Face à la diversité des situations et menaces, une forme de double norme a été créée par l'Europe dans les relations internationales:

- d'abord entre eux, les Européens fonctionnent sur la base de la loi et de l'intégration apportant aux citoyens la protection et la sécurité dans un cadre tranquille ;

- en parallèle, dans ses rapports avec le reste du monde, l'Union européenne doit se montrer dissuasive et faire davantage usage de diplomatie préventive notamment par le biais de sa politique étrangère et de sécurité commune, en accentuant sa capacité militaire et sa réactivité.

Cette situation est unique parce que la puissance de l'Europe est manifeste, et parce que l'expérience de l'unité européenne n'a pas d'équivalent dans l'Histoire.

L'Union participe et mène de nombreuses opérations militaires ou civiles. Mais au-delà de l'action immédiate en temps de crise, l'intervention de l'Union se fait aussi par le biais de politiques de prévention ou post-opération. Avant, pendant, après : tels sont les termes de l'action de l'Union.

1.2.2.1. Les politiques de prévention

L'Union européenne a choisi la voie de la puissance normative, privilégiant la norme à la force et refusant d'appliquer le réflexe hobbesien de la *Realpolitik*.
Perçue comme un acteur régulateur sur son marché unique et par conséquent influent la scène internationale, l'Europe projette, ainsi, son identité normative dans la diplomatie multilatérale. La soi-disant faiblesse morale de l'Europe[(1)] que raillait Robert Kagan dans un livre féroce constituerait en réalité un atout dans un monde plus global et plus complexe.
L'Union européenne est également décrite comme une puissance tranquille, selon la formule du philosophe Tzvetan Todorov, qui fait une synthèse des concepts de puissance civile, de *soft power*, et de puissance normative[(2)].

Les politiques de prévention du soft power européen peuvent être résumées en quelques domaines emblématiques, ce qui caractérise une part non négligeable de la PESD : création de l'Euro, rapprochement des normes commerciales et industrielles, politique de voisinage, et aide au développement.

[1] « La puissance et la faiblesse. Les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial » - Robert Kajan - Éditions Hachette – Paris 2004.
[2] « Le nouveau désordre mondial. Réflexions d'un Européen » - Tzvetan Todorov - Éditions Robert Laffont - Paris 2003.

(a) L'Euro, monnaie de l'Union, instrument de la puissance européenne

Dans le cadre du premier pilier, les États membres ont transféré une partie de leurs compétences et de leur souveraineté à l'Union Européenne. C'est à ce pilier communautaire qu'appartient l'Euro. Le monnaie européenne est un instrument de soft security dans la mesure où :

- Il est capable d'influencer indirectement les autres acteurs du paysage géographique, politique et économique de manière non coercitive.

- Il est une force d'attraction sur les pays tiers. En effet, l'euro est parvenu à séduire d'autres pays notamment ceux issus de l'ancien Pacte de Varsovie.
Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de l'euro, de nombreux pays ont intégré ou souhaitent le faire. Pour cela, ils se soumettent aux conditions de stabilité économique exigées par l'Union Européenne.

- Il est également l'expression d'une puissance géographique et démographique.
Monnaie officielle de 15 pays sur 27 Etats membres de l'Union européenne.
La zone euro permet de délimiter un espace européen par rapport au reste du monde : l'euro est un moyen d'identification à l'Union Européenne. La crise financière actuelle renforce cette attractivité pour les pays membres restés en dehors de la zone euro et qui se posent la question de leur intégration dans cette zone.

- Enfin, il joue un rôle sur le marché économique et monétaire international, en parvenant à briser le monopole du dollar. C'est devenu la deuxième monnaie du monde. C'est aussi la deuxième monnaie de réserve après le dollar (26% des réserves de change en 2007) et la première monnaie d'émission obligataire (50% des émissions en 2007). Il y a aujourd'hui plus d'euros en circulation que de dollars.

(b) Les directives « Nouvelle Approche »

Le marché unique a conduit à harmoniser les réglementations et les pratiques des différents États membres de l'Union européenne. En effet, il a fallu supprimer les entraves techniques aux échanges dues aux réglementations nationales afin d'assurer une libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'Union européenne. La libre circulation repose sur l'idée que tout produit légalement commercialisé ou fabriqué dans un État membre doit pouvoir circuler librement dans l'ensemble de l'Union européenne.

Pour que ce grand marché intérieur puisse fonctionner, la Commission européenne a mis en place en 1985 une réglementation communautaire dite « Nouvelle approche ». Ainsi, les directives « Nouvelle Approche » (directives européennes d'harmonisation technique) au nombre d'une vingtaine, fixent les exigences essentielles (de sécurité, de santé, de protection de l'environnement, etc.) que tous les produits dans l'Union européenne doivent respecter. Elles sont un instrument de « soft security » dans la mesure où elles ont la capacité de modifier le comportement d'autrui. En cela, elles répondent à la définition de « soft power ».

Les nouveaux États membres de l'Union européenne ont dû se plier à cet alignement des exigences et des spécifications des produits industriels. C'est le seul moyen pour un

produit étranger à l'Union européenne de se trouver disponible sur le marché intra-communautaire.

(c) La politique de voisinage

La politique européenne de voisinage (PEV), a été lancée dans le cadre des processus d'élargissements des années 2000. Elle engage six pays de l'ex-Union Soviétique (Biélorussie, Moldavie, Ukraine et, depuis 2004, Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie), ainsi que les partenaires méditerranéens de l'Union européenne au sein du processus de Barcelone. Ces six pays ne sont pas dans la même situation au regard de la PEV. L'Ukraine et la Géorgie sont pour l'Union des partenaires fiables dont il faut consolider les institutions politiques pour des raisons économiques (transit des hydrocarbures) ; il en est de même pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan dont l'Union doit s'atteler à pacifier les relations. Enfin, la Moldavie et la Biélorussie sont sans doute les pays avec lesquels l'Union aura le plus de difficultés à construire une PEV efficace.

La PEV a été développée en 2003 pour encourager les pays voisin de l'Union à partager les valeurs démocratiques et l'économie de marché des membres de l'Union. L'importance du rôle de la PEV a été confirmée par la nomination d'un "Commissioner for External Relations and the European Neighbourhood Policy". Il s'agit de l'application par excellence du Soft Power, même si l'Union développe depuis des années des politiques de soft security qui jouent un rôle essentiel en ce qui concerne la stabilité du continent européen. Le but est d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de fracture entre l'Union élargie et ses voisins. Bien que sous-estimée et méconnue par l'opinion publique, la PEV s'inscrit pleinement dans les objectifs de la Stratégie de sécurité européenne, dont elle représente un volet clé. En termes pratiques, les objectifs de la PEV ne sont pas limités à une mise en cohérence des anciennes politiques de l'Union européenne vis-à-vis ses voisins de l'Est et du Sud. Elle vise à encourager des réformes économiques et politiques sans conduire à l'élargissement. La PEV privilégie une logique sécuritaire des périphéries européennes plutôt qu'une logique défensive ancrée sur la frontière de l'Union, en mettant l'accent sur les réformes des agences de sécurité des « voisins » et la coopération intergouvernementale et inter-agences.

Même si la mise en œuvre de la PEV a été accompagnée d'un certain nombre d'ambiguïtés, il s'agit d'un formidable outil de développement de la stabilité dans des pays clés pour la sécurité de l'Union, cohérent avec celui de la PESD. Elle démontre toute la capacité d'influence de l'Union européenne.

(d) L'aide au développement

La paix est un préalable au développement ; sans stabilité, sans sécurité, les efforts en matière de démocratisation et de développement restent sans effet. En matière de coopération au développement, les textes européens ne citent pas la prévention des conflits parmi leurs objectifs.

Toutefois, l'aide au développement est évidemment un des principaux outils dont dispose l'Union pour faire face aux crises. Elle doit intégrer la prévention des conflits dans toutes ses activités susceptibles d'avoir des répercussions sur les pays en développement. Son intervention se fonde sur deux concepts : agir sur les causes profondes des conflits et

promouvoir la stabilité structurelle. La coopération au développement n'est plus alors seulement un outil pour développer un pays mais également, et peut-être est-ce le plus important, pour prévenir les conflits.

L'institution en 1992 de la PESD a souligné la nécessité d'une coordination avec la politique de coopération au développement. En effet, la PESD a été instituée par les États-membres pour coordonner leurs politiques extérieures. A partir de la fin des années 90, une série d'outils d'analyse politique et de planification a donc été élaborée afin de renforcer la cohérence et la coordination entre les différentes politiques, et privilégier une approche dite « intégrée ». Il s'agit de :

- la communication sur la prévention des conflits (2001). Cette communication a placé au cœur du système de prévention des conflits les « Documents stratégiques par pays ». Ces documents proposent une évaluation de la coopération passée et présente, préalable à la définition des priorités d'intervention. Les complémentarités à l'intérieur de l'Union et avec les principaux bailleurs de fonds président à leur mise en œuvre.

- le Programme de Göteborg sur la prévention des conflits violents, adopté à la suite de la communication de 2001, propose une coordination des actions entre les États-membres. A ce titre, il s'inscrit dans le cadre du deuxième pilier de l'Union géré par la PESC et le Conseil. Pour autant, les priorités identifiées au niveau de la coordination entre les États-membres s'adressent aussi aux actions communautaires de l'aide au développement.

- les pays ACP, notamment en Afrique, sont les principaux bénéficiaires de l'aide au développement européenne. L'accord de Cotonou, qui formalise ce partenariat, est le plus important traité de coopération régionale mis en œuvre par l'Union européenne, et fait de la défense de la paix une valeur centrale.

D'autres instruments peuvent être cités en la matière :

- Le Fonds européen de développement (FED), instrument d'aide communautaire à la coopération au développement aux États ACP et aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Le dixième fonds (Accords de Cotonou révisés), couvre la période allant de 2008 à 2013, avec une enveloppe budgétaire de 22.682 millions d'euros.

- Les États membres ont leurs propres accords bilatéraux et mènent leurs propres initiatives avec les pays en voie de développement.

- Les programmes d'aide au développement « horizontaux et thématiques », qui ne relèvent pas de traités internationaux (i.e. Cotonou). Ainsi, le programme pour la démocratie et les droits humains a pour objectif de renforcer le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme. Ce nouvel instrument pour la démocratie est doté d'un budget de 1,1 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

- La lutte contre les mines antipersonnels est également un élément nécessaire à toute stratégie de développement et de pacification. Au contraire de la lutte contre la prolifération des armes légères, le déminage relève des prérogatives de la coopération

au développement attribuée au premier pilier et non de celles de la PESC. Sur la période 2002-2009, 140 millions d'euros ont été consacrés à cette action.

- La détérioration de l'environnement est une source importante d'instabilité et de conflits armés (communication de la Commission européenne sur la prévention des conflits, COM (2001), 211 final, 11 avril 2001 - pp. 19-21). Comme le souligne la communication de la Commission européenne, « *le partage de ressources hydriques, situées en amont ou en aval, entre pays ayant des objectifs de développement distincts et des capacités institutionnelles différentes, pose inévitablement le problème de la prévention des conflits...* ».

- Enfin, le commerce des diamants et – dans une moindre mesure – du bois exploité illégalement, a joué un rôle clef dans le financement des conflits armés au Libéria, en Sierra Leone, en Angola ou, encore aujourd'hui, en République démocratique du Congo. En 2002, le Conseil de Union a adopté un règlement endossant le processus de Kimberly, fondé sur le contrôle de la commercialisation des diamants bruts (certification internationale).

Au final, grâce à cette politique de prévention, chacun peut constater que cinquante ans de construction européenne ont fini par donner naissance à la plus ambitieuse des soft security. Cette puissance européenne s'exprime également par l'influence que l'Union exerce au voisinage du continent européen, voire au-delà grâce à des politiques de coopération et de développement. L'Europe est bien devenue cette démocratie qui ne fait pas la guerre et essaie de la prévenir. Elle a l'ambition de propager paix et prospérité en son sein mais aussi au delà de ses frontières.

1.2.2.2. L'intervention de l'Union européenne : la « soft security en action »

La gestion des crises constitue un des succès les plus spectaculaires de l'intégration européenne au cours des dernières années. A la veille de l'an 2000, l'Union européenne ne possédait aucune force d'intervention autonome et l'idée d'une opération extérieure de l'Union semblait presque inconcevable. Quelques années auront suffi aux Européens pour se doter des outils et des procédures d'intervention nécessaires.

Ces missions ou ces opérations ont eu une ampleur très variable, de quelques dizaines d'observateurs, de policiers ou de conseillers civils (Aceh ou Irak) à plusieurs milliers de soldats (Bosnie-Herzégovine ou Tchad). Si elles ont été le plus souvent aéro-terrestres, l'opération « Atalante », au large de la Somalie, marque l'entrée de l'Union européenne dans le domaine naval. Elles ont été lancées de manière autonome avec le recours à des moyens de commandement nationaux français, allemand ou britannique, ou en tirant profit des arrangements de commandement mis en place avec l'OTAN (dits « Berlin + »). Elles ont été faites, aussi, en complément ou en appui de missions des Nations unies (République démocratique du Congo), de l'Union africaine (Tchad) ou de l'Otan (Kosovo ou Afghanistan). Elles ont impliqué la quasi totalité des États membres de l'Union et parfois associé des États tiers. Cette grande diversité démontre le large spectre des opérations engagées par l'Union européenne depuis 2003 et la gamme des compétences dont elle dispose, qui couvre la presque totalité des missions dites de Petersberg.

L'Union a ainsi lancé pas moins de 23 missions au titre de la politique européenne de sécurité et de défense, dont 6 opérations militaires significatives. Elle s'est engagée dans les Balkans, en Afrique, au Moyen-Orient, en Afghanistan, jusqu'en Asie du Sud-Est et, récemment, dans le Caucase du Sud et l'Océan Indien.

Deux caractéristiques se dégagent de ces opérations :

- La plupart des actions et mécanismes mis en place au niveau européen ont été des réactions face à des échecs. La PESD a été une réponse à la guerre en ex-Yougoslavie et la stratégie de sécurité fait suite à la crise irakienne. De même, les capacités anti-terroristes de la Commission datent des attentats de New York et de Madrid.

- Ensuite, on peut noter un changement dans le mode gestion des crises :

  1) La première période (1989 à 2000) est celle de l'enlisement dans les guerres balkaniques, en Bosnie, puis au Kosovo, et de l'immaturité politique de l'Union européenne. L'Europe, durant cette période, est divisée et s'apparente à un nain politique sans capacité d'action collective.

  2) A partir de 2000, l'Union s'engage dans des activités de reconstruction, de formation et de supervision. La politique d'intervention devient plus cohérente et moins ballottée par les événements

Au-delà du descriptif détaillé des opérations menées ou auxquelles a participé l'Union, deux exemples peuvent être mis en exergue :
(**Annexe Document 2** *Les opérations militaires et civiles passées et en cours*)

- Le MIC (Monitoring and Information Centre, centre de suivi et de l'information) accessible et prêt à intervenir 24h/24. Ce centre associe aujourd'hui 30 États. En cas d'urgence majeure qui pourrait entraîner des effets transfrontaliers, l'État membre concerné avertit les autres États membres risquant d'être impliqués et la Commission européenne. Au moment du tsunami, ce mécanisme a permis d'obtenir une évaluation sismique de la situation dès le matin du 26 décembre, soit tout de suite après la catastrophe.

- Le GT 1500. Officiellement lancé le 22 novembre 2004 lors de la « Conférence d'offres d'engagement en matière de capacités militaires ».Les ministres de la Défense des États membres de l'Union européenne s'engagent à continuer d'améliorer les capacités militaires et à offrir des contributions aux groupements tactiques de l'Union (dans le cadre des éléments de réaction rapide). Ces derniers décident de se doter de treize « groupes tactiques 1500 » (GT 1500), formés d'unités de combat, devaient être opérationnels en quinze jours au maximum. Ces modules d'intervention rapide sont spécialisés dans le renseignement et les opérations spéciales, et jouent le rôle d'un premier échelon de forces déployables en 5 à 30 jours.

1.2.2.3. L' « après intervention »

L'Union européenne s'est affirmée comme un acteur majeur dans la phase post-conflictuelle en devenant le premier donateur d'aide à la reconstruction, notamment après la Bosnie.

Ses objectifs sont :

- la consolidation du processus de paix et l'encouragement de la coopération entre les entités ;
- la réconciliation ethnique et le retour des réfugiés et des personnes déplacées ;
- l'établissement d'institutions fonctionnelles et démocratiques fondées sur l'État de droit et le respect des droits de l'homme ;
- l'aide au développement économique ;
- le rapprochement des valeurs et des principes de l'Union européenne.

Pour atteindre ces objectifs, l'Union a multiplié les interventions. Elle a ainsi mis en œuvre les programmes Obnova et le programme PHARE entre 1996-2000, puis en 2002 le programme *CARDS* (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*). Depuis 2006, l'Instrument de la Pré-Adhésion (IPA) gère les programmes d'aide de l'Union européenne, dont le montant s'élève à 3 milliards d'euros. Parallèlement, Bruxelles a lancé en 1999 une initiative majeure dans les Balkans, celle du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est, qui s'inspire notamment du Plan Marshall pour l'Europe de 1945, et du Pacte de Stabilité pour l'Europe de l'Est de 1993. Ce Pacte a des objectifs à la fois politiques, économiques et sécuritaires et est un des outils de mise en œuvre de la PESC et de la PESD. Lors du Sommet de Zagreb du 24 novembre 2000, l'Union européenne a mis en place le Processus de Stabilisation et d'Association qui vise à offrir aux États balkaniques les perspectives d'une future adhésion à l'Union européenne.

La diversité de ces instruments de gestion des périodes post-crise s'explique naturellement par la nature multiforme des crises que l'Union a traitées. En effet, elle a géré des crises provoquées par des catastrophes naturelles ou accidentelles, des crises militaires entre États, des crises surgies de la dislocation d'États ou d'empire provoquant des conflits interethniques ou communautaires. Cette politique « d'après intervention » est indispensable si l'on ne veut pas que les conflits ressurgissent ou s'enlisent. Ainsi, se prolonge, dans cette troisième phase, le soft power de l'Union.

*

* *

La description de la politique de défense et de sécurité, placée sous l'égide de la soft security, oblige à se poser la question de sa pertinence pour assurer la sécurité du continent européen et contribuer à la paix dans d'autres régions du monde.

Cette pertinence tient d'abord à la réponse donnée aux défis que représente la construction de la sécurité et de la défense européennes. Au-delà, il faut prendre en compte divers facteurs tels le temps, les conséquences des opérations menées, le rôle des ONG, actrices essentielles en ce domaine et l'intense besoin de sécurité des européens.

2 - LA PESC : UN PROCESSUS EN DEVENIR

2.1. Les défis : mettre en place une véritable PESD

La soft security est une marque forte de l'Union européenne. Qu'elles soient politiques, économiques, financières, normatives, administratives, policières, judiciaires, culturelles ou militaires, les multiples actions accomplies dans les domaines de la prévention des crises, des interventions et de la post-intervention, témoignent de la forte participation de l'Union à l'effort d'apaisement, de stabilisation et de développement de la communauté internationale. Toutes les nations de son voisinage, notamment celles d'Europe de l'Est, demandent leur adhésion ou l'ont déjà rejointe dans le cadre de la politique d'élargissement, démontrant sa forte attractivité, indicateur fondamental du soft power.

Pour autant, une question de fond demeure.

Championne de la soft security, l'Union ne possède qu'une influence limitée dans la diplomatie internationale, bien en deçà de ce qu'elle y représente et de sa contribution. La soft security serait-elle donc l'apanage d'une Europe prospère mais qui reste incapable d'afficher sa puissance ?

En effet, force est de constater que, faute d'une volonté politique, d'une unité et d'une coordination suffisantes entre ses Etats membres, l'Union européenne manque de crédibilité internationale et d'outils de puissance pour imposer ses valeurs, déployer sa politique extérieure et défendre ses intérêts. Elle peut agir seulement lorsque et là où un consensus d'opportunité et de méthode est obtenu, à l'issue d'un vote à l'unanimité qui, pour éviter les blocages et les lenteurs, amène à modérer inéluctablement les décisions.

La soft security ne serait-elle alors qu'un pis-aller, un simple lissage des volontés nationales, faute d'une politique européenne digne de ce nom ?

Plusieurs constats et raisons vont à l'encontre de ce jugement :

- la soft security a contribué à résoudre des crises et conflits ;
- la soft security n'est pas une « weak power » ; elle est un instrument de la diplomatie ;
- la soft security est un instrument adapté aux multiples menaces et dangers qui mettent en cause la sécurité internationale.

Toutefois, cette politique a évidemment besoin d'un accompagnement plus contraignant pour transformer l'Union en une vraie puissance.

A cette fin, elle doit relever plusieurs défis :

- Une stratégie à mieux définir pour l'Europe et sa défense

La PESD, et en son sein la puissance militaire, ne sont jamais que des outils emblématiques de la puissance politique, qui ne peuvent exister qu'au service d'une entité politique et qui ne peuvent agir sans une volonté politique forte, une stratégie et des objectifs clairement identifiés ainsi que des moyens adaptés. La question est donc bien celle de la construction européenne, dont le dessein et le moteur sont tous deux politiques.

Après l'échec du projet de Confédération européenne lancé en 1989, après celui de la constitution européenne en 2005, le discours du Président de la République Nicolas Sarkozy devant les ambassadeurs en 2007 posait à nouveau la question incontournable de l'avenir du projet européen : "quelle Europe en 2020-2030 et pour quelles missions ?".

Sur ce point, les 27 États membres ont des visions très divergentes : atlantisme d'une majorité d'États membres, "neutralité" pour d'autres. L'idée même d'une Europe puissance n'est pas partagée. La vision des nouveaux États membres est révélatrice de ce point de vue : récemment soustraits à la domination soviétique, ils ont rejoint l'Union pour développer leur économie et l'OTAN pour s'assurer de la protection des États-Unis face à la Russie. Ils sont logiquement plutôt en quête d'une réaffirmation de leur identité nationale que d'une nouvelle tutelle supranationale. Pas d'identité commune forte, pas de politique commune forte, pas d'Europe puissance, pas de supranationalité sous quelque forme que ce soit : cet engrenage éternel amène au constat fait par Thierry Chopin (1), « *on ne voit pas très bien comment la vision de l'Europe puissance dans un monde multipolaire pourrait être autre chose qu'un mythe illusoire* ». En tous les cas, pendant encore longtemps…

- Une identité de l'Union à renforcer

Le traité de Maastricht de 1992 a jeté les bases de la PESC et de la construction d'une diplomatie européenne, affirmant clairement que l'Union entendait devenir un acteur de premier plan sur la scène internationale. L'Union s'est ainsi dotée en quelques années d'un cadre de gestion des crises civiles et militaires.

Comme l'a souligné Yves Doutriaux (2) : « *la PESC n'a pas établi d'obligations juridiques aux États membres mais elle leur a imposé un comportement. La force normative du traité de Maastricht est d'obliger les Etats-membres à soutenir la PESC sans réserve, à s'abstenir de toute action contraire aux intérêts communs de l'Union européenne, à s'assurer que leur politique nationale est conforme aux positions communes définies au sein de l'Union européenne, et que la coordination de leur action se fait de manière efficace dans les enceintes internationales* ». Le traité d'Amsterdam, signé en 1997, a ajouté à cet ensemble d'une part, les stratégies communes et d'autre part, une identité à sa diplomatie le haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité. Mais l'identité européenne reste à bâtir ….

- Une politique de sécurité et de défense plus forte sans construction politique

Est-ce possible ? Certainement, car il existe encore des marges de manœuvres que le traité de Lisbonne s'attache à exploiter. Il introduit une « clause de défense mutuelle » et une « clause de solidarité ». Il renforce la capacité d'action de l'Union dans plusieurs domaines au premier rang desquels la sécurité et la justice, la lutte contre le terrorisme et la criminalité. Il étend aussi les possibilités d'actions de l'Union aux missions de prévention des conflits, aux missions de stabilisation post-conflit, aux questions industrielles et commerciales dans le domaine de l'armement, à la politique énergétique, à la protection civile, au changement climatique, à la recherche, à l'espace, à l'aide humanitaire, etc., autant de domaines qui renforcent le soft power européen. Il confirme l'Agence européenne de défense comme organe de développement d'une réelle politique européenne de l'armement et de coordination de l'effort d'équipement des différentes

[1] « L'Europe ne se construit pas comme un jardin à la française », Thierry Chopin, directeur des études de la Fondation Robert Schuman et professeur au Collège d'Europe de Bruges et à Sciences Po, Toute l'Europe.fr, 13/09/07.
[2] Yves DOUTRIAUX, Le Traité sur l'Union européenne, Armand Colin, Paris, 1992.

armées nationales. Enfin, il crée également la possibilité de remplir pour le compte de l'Union des missions militaires plus exigeantes en introduisant la « coopération structurée permanente », ouverte aux États qui s'engageront à participer aux principaux programmes européens d'équipement militaire et à fournir des unités de combat immédiatement disponibles pour l'Union européenne. Il n'en reste pas moins que cette politique a besoin de plus de cohérence et de volonté pour imposer sa voix.

- Des relations avec l'OTAN à clarifier

Le « retour plein et entier de la France dans l'alliance », concrétisé au sommet de Strasbourg-Kehl en avril 2009, devrait contribuer à améliorer la confiance entre les États membres, notamment avec la France. Le message est maintenant clair : L'Union doit se constituer comme une puissance, mais en coopération avec les États-Unis. Mais le simple retour de la France dans l'OTAN ne pourrait suffire à relever ce défi.

- Des capacités militaires à renforcer

L'effort de défense des pays de l'Union est insuffisant. Non seulement les pays européens dépensent peu pour leur défense et leur sécurité, mais ils dépensent mal. Globalement, leurs dépenses militaires représentent 200 milliards d'euros, ce qui représente tout de même le deuxième budget mondial derrière les Etats-Unis (40 % du budget de défense américain). Pour autant, l'Europe manque de moyens dans des capacités essentielles telles que l'aérotransport, l'aéromobilité, les drones moyenne altitude, les avions ravitailleurs, les véhicules légers blindés… autant de lacunes qui démontrent la nécessité d'améliorer l'efficacité de la dépense.

(Annexe Document 3 « Plan de développement des capacités » 2008 – Présidence française de l'Union européenne)

2.1.1. Se donner et avoir le temps

La soft security est une politique qui, par nature, met en jeu le temps car elle n'a pas la caractéristique des actions militaires qui jouent plutôt sur le court et le moyen terme. Le soft power n'a pas les mêmes délais eu égard à ses buts, son mode d'action et aux résultats attendus.

Cette importance du facteur temps peut être comprise, d'abord, dans l'analyse de cette diplomatie coopérante européenne. Mais, elle peut aussi se comprendre dans la description d'une opération de reconstruction d'un État mise en place avec l'aide de l'Union européenne.

2.1.1.1. La mise en place de la diplomatie coopérante

Patiemment, l'Union européenne met sur pied une véritable diplomatie coopérante, dont les principaux maillages s'appuient sur les politiques suivantes : la conclusion de conventions (Yaoundé – Lomé – Cotonou), l'aide humanitaire, la diplomatie environnementale, la coopération méditerranéenne, avec la Russie et l'Asie, la

coopération interrégionale, les droits de l'homme et la politique commerciale. L'ensemble de ce dispositif varié et complexe permet à l'Union de couvrir tout le spectre de la diplomatie coopérante à travers le réseau des délégations de la commission européenne présentes dans 150 pays. Ce maillage politique et institutionnel illustre parfaitement l'originalité de l'Union : puissance soft et normative (**Annexe Document 4** *La diplomatie coopérante)*.

2.1.1.2. La reconstruction d'un Etat

Stabiliser ou reconstruire un État exige du temps. Bien évidemment, ce truisme apparent cache des réalités beaucoup plus concrètes qui confirment la difficulté de concilier le temps des décideurs politiques européens et le temps des réformes structurelles des États, qui exige de la durée et surtout un suivi actif des progrès réalisés.

Il n'est que de voir l'impatience manifestée non seulement par les responsables politiques européens mais également par les médias à propos de la reconstruction des structures politiques et administratives du Kosovo ou de la Bosnie pour comprendre la difficulté d'y inclure des projets bâtis sur le long terme et dont la réussite ne peut s'évaluer que sur plusieurs années.

Dans le cadre de la reconstruction d'un État, le cas spécifique de la réforme judiciaire est d'ailleurs particulièrement topique de cette antinomie entre les considérations politiques du court terme et le temps parfois incompressible qui encadre l'action des juges.

Le temps judiciaire a ainsi fait l'objet de nombreuses études qui pour la plupart tentaient d'expliquer et de justifier l'existence d'une durée particulière liée à l'application des lois ou des procédures par des professionnels, qui entraîne souvent une tension et une incompréhension entre le justiciable et son juge. Pourtant, on ne peut décemment envisager un système juridique démocratique intégrable dans le cadre de la reconstruction d'un État sans en accepter l'idée que sa force réside dans le fait qu'il a fait ses preuves dans d'autres pays et ce sur la durée. Qu'il s'agisse de « common law » ou « de civil law » qui représentent les deux systèmes judiciaires construits en Europe, leur création, leur mise en place, leurs bouleversements ont nécessité plusieurs siècles ce qui leur a donné leur crédibilité actuelle.

De la Magna Carta anglaise aux coutumes de Picardie qui ont permis de concevoir le Code civil français, le droit s'est construit progressivement et ce malgré et au delà des régimes politiques ou des années budgétaires. C'est dans ce sens que les initiatives de l'Union visant à restaurer « la règle de droit » en Géorgie, au Kosovo ou en Bosnie dans le cadre de la reconstruction de ces États, se heurtent inévitablement à une opposition frontale entre les tenants d'un contrôle financier des actions, qui exigent une planification dans une vision à court terme, et ceux qui sont sollicités pour sa mise en place et qui ne peuvent concevoir une telle mission dans le court ou moyen terme.

Que reste-t-il ainsi des initiatives lancées par l'opération EUJUST THEMIS en Géorgie à l'heure actuelle ? Malgré le principe d'un suivi assuré par le représentant spécial de l'Union dans le sud Caucase, il est difficile de prétendre aujourd'hui que le système judiciaire de ce pays, qui était pourtant la priorité n°1 de la mission, a réellement progressé. Que resterait-il de la stabilité juridique actuelle de la Bosnie si l'Union quittait

soudainement les lieux? Pas grand-chose selon la plupart de ceux qui y ont servi ou y ont travaillé. Pourquoi ? Justement en raison de l'idée qu'une telle reconstruction s'avère être en fait une construction. Vivre en démocratie et dans un système de droit, loin des factions ou des appareils claniques, exige du temps dans la mise en place et surtout dans le suivi qui, par leur importance et leur coût, restent difficilement conciliables avec les impératifs, en eux- même compressibles, de gestion des finances européennes

De fait on touche à nouveau à une des fragilités profondes de l'action de type soft security lorsqu'elle est envisagée uniquement sur le court terme et sans qu'il soit prévu un suivi contraignant de l'État concerné.

Le temps apparaît au contraire comme un facteur de réussite de l'action de reconstruction sous certaines conditions.

EUJUST THEMIS, Géorgie, Juillet 2004 - Juillet 2005

La chronologie des faits:
En 2004, le Président de la République de Géorgie, Michail Saakashvili ainsi que de son premier ministre M. Zhvania souhaitent que l'Union européenne organise une mission d'aide à la reforme du système judiciaire de son pays.
La situation judiciaire et pénitentiaire de la Géorgie était à cette époque particulièrement dégradée.
C'est donc dans le cadre plus général du soutien au processus de transition, et au regard de la situation sécuritaire du pays qui pouvait déclencher des phénomènes de contagion de crise au niveau régional, que le Conseil de l'Union Européenne décida, en accord avec la République de Géorgie, la mise en place d'une mission européenne dite de règle de droit. Cette mission comprenait une phase de planification, suivie d'une phase opérationnelle à compter du 15 juillet 2004 et valable un an.

Le cadre juridique et la mise en place de la mission:
L'article 2 de cette décision précisait le cadre juridique dans lequel devait s'inscrire cette initiative. Au delà de l'idée générale visant à soutenir une réforme du système judiciaire, il était plus spécifiquement prévu un soutien en urgence d'une réforme du système pénal, la mise en place de guides anti corruption ainsi que la mise en place d'une coopération pénale internationale.
L'organisation de la mission dont la nomination de Sylvie Pantz son responsable le 30 juin 2004, se caractérisait par la création d'une part d'un bureau principal de la mission comprenant le chef de mission et son équipe, et d'autre part, de différents experts placés auprès des principales administrations géorgiennes concernées, à savoir les bureaux du premier ministre , du ministère de la justice, du conseil de la sécurité nationale, du conseil de la justice ainsi que du bureau du procureur général.
EUJUST THEMIS était ainsi la première mission « règle de droit » lancée dans le contexte de la politique Européenne de sécurité et de défense (PESD).
Une des premières activités de la mission fut la mise en place d'un groupe de travail de haut niveau rassemblant l'essentiel des responsables du secteur justice, présidé par le ministre de la justice et relevant directement de l'autorité du président de la république.

Ce groupe de travail se divisa lui même en différents sous groupes plus particulièrement responsables des problèmes liés aux forces de l'ordre, au parquet, au barreau, aux juges à l'exécution des peines, à la procédure pénale et à la formation juridique.

Avec l'aide de la mission EUROJUST, ces groupes de travail devaient développer des stratégies avant la fin mars 2005. Sur la base de ces propositions un plan de mise en place de ces recommandations était adopté par décret du président de la république en date du 20 mai 2005.

La mission terminée, le suivi des actions était ensuite confié au représentant spécial de l'Union pour le Sud Caucase, Heikki Talvitie.

Le Bilan de la mission:
Selon Sylvie Pantz responsable de la mission, il est possible de retenir un certain nombre de leçons suite à cette mission que l'Union qualifiait de positive:

- La stabilisation dans un pays de type post crise ne peut venir que du sommet de l'État.
- L'appropriation du projet par les décideurs nationaux est cruciale pour le développement et la mise en place ultérieure d'une stratégie commune avec l'Union européenne.
- L'obligation préalable d'évaluer complètement la situation du pays et d'établir des contacts avec les autorités nationales avant de commencer à conseiller ces dernières.
- Une action de suivi afin de soutenir le momentum positif crée par cette intervention.
- Une coordination avec les autres donneurs de fonds.
- L'ajustement des procédures administratives (notamment la logistique) pour s'adapter aux interventions courtes dans des contextes difficiles.

Bien évidemment les évènements postérieurs (invasion des troupes russes en Abkhasie et en Ossetie du Sud) allaient retarder d'autant les progrès institutionnels initiés et proposés par EUJUST THEMIS.

De fait, le sentiment persiste, au regard des résultats réels obtenus, d'assister plus à un succès sur la forme qu'à une réussite sur le fond. En cela, EUJUST THEMIS, malgré toutes les meilleures intentions rejoint le bataillon des missions humanitaires visant à cautériser les plaies d'un État et à déculpabiliser l'Union, plutôt qu'à agir sur le fond et dans une durée permettant de vérifier l'évolution positive de la reconstruction d'un État.

2.1.2. « Le retour sur investissement »

La prévention des conflits et de la reconstruction des Etats ont, à l'évidence, une dimension économique qui génère, dans la durée, d'importants programmes d'investissements.

L'exemple irakien est particulièrement illustratif. Le Congrès américain a déjà alloué 50 millions de dollars de prêts et de subventions depuis 2003 pour l'aide et la reconstruction. Hors États-Unis, les engagements de prêts et de subventions pour l'Irak ont déjà atteint 4 milliards d'euros (ONU, Banque Mondiale). Près de 14 milliards de contrats ont été passés à des entreprises pour l'aide et la reconstruction. Parmi les principaux

bénéficiaires, se retrouvent les grandes entreprises américaines ou leurs filiales régionales comme Blackwater, Halliberton ou KBL.

Différentes catégories d'intervention peuvent être distinguées :
- les dépenses liées à l'intervention militaire ou civilo-militaire en propre: sociétés privées de sécurité, infrastructures, télécommunications, transports, logistique, etc.
- les dépenses liées à la remise en place d'un système de sécurité et de défense nationale dans le pays : équipements et systèmes de sécurité et de défense, services (formation, entraînement, logistique, etc.)
- les dépenses liées à la reconstruction "civile": infrastructures, génie civil, réseaux de transport et d'énergie, télécommunications, éducation, etc.

Les enjeux correspondants sont naturellement très conséquents, notamment pour les États contributeurs au budget de reconstruction, qui en espèrent des débouchés pour leurs propres entreprises. De même, jusqu'à présent, le Congrès américain a été informé de ventes d'armes potentielles à l'Irak d'un montant global de 9 milliards de dollars, incluant des chars lourds, des véhicules blindés légers, des hélicoptères de reconnaissance armés, des avions cargo militaires et des avions de combat.

Dans les faits, la majorité des contrats de reconstruction est attribuée aux entreprises des pays qui interviennent dans les opérations extérieures, et ce, au grand dam parfois des autorités et des populations locales, qui constatent que l'aide internationale finance en priorité des entreprises et des personnels étrangers. Ainsi, en Afghanistan, il est estimé que 75 à 80% de l'aide internationale repartent dans le pays qui l'a accordée : elle est dépensée en salaires, sert aux conditions de vie etc.... Ainsi, depuis 2002, les États-Unis ont accordé 26,7 milliards de dollars d'aide civile à l'Afghanistan. Mais 5 milliards de dollars seulement ont été dépensés en Afghanistan. Pour information, une école construite par une ONG occidentale coûte 200 000 $, salaires des coopérants compris. La même, bâtie par des Afghans, coûte seulement 60 000 $."

2.1.3. Le rôle des organisations non gouvernementales (ONG)

2.1.3.1. Quelques faits et chiffres

Les ONG sont très présentes sur les théâtres d'intervention aux côtés des missions internationales et notamment celles de l'Union européenne. Pour illustrer leur rôle croissant dans le traitement des conséquences des crises sur les populations, mais aussi dans les programmes de reconstruction des États. On peut citer l'exemple significatif de l'Afghanistan où 2 300 ONG nationales et 340 organisations internationales bénéficient de 4 milliards de dollars alloués par la communauté internationale sur un total de 15 milliards de promesses de dons internationaux. Une quarantaine d'entre elles le font aux côtés de huit organisations des Nations Unies à l'UNAMA (UN Assistance Mission in Afghanistan), mission dotée de 600 millions de dollars.

2.1.3.2. Des domaines d'interventions complémentaires des armées, des forces civiles de reconstruction

De très nombreuses ONG couvrent une gamme très vaste d'interventions, dans les domaines politique, social, environnemental [(1)].
Comme le souligne le ministère des Affaires étrangères et européennes : « *Les Organisations non gouvernementales (ONG) deviennent des opérateurs privilégiés de l'aide. Le gouvernement français s'est ainsi engagé à doubler en cinq ans (de 2004 à 2009) la part de l'aide publique au développement française transitant par les ONG.* »
D'une manière générale, les organisations non gouvernementales n'interviennent pas ou peu dans les domaines relevant du domaine régalien : défense, sécurité, police, justice. Les ONG réalisent plutôt des missions complémentaires des armées et des forces civiles en matière de prévention des conflits et de reconstruction.

2.1.3.3. Une légitimité et des modes d'action plus souples

Le soutien à la société civile est une composante importante de la politique communautaire en matière d'aide au développement. Les ONG offrent différents atouts : spécialisation, connaissance du terrain, proximité avec les populations facilitant l'appropriation des principes et actions au niveau local.

Elles disposent de plus en plus de compétences techniques, qui les rendent crédibles et leur permettent d'être consultées et écoutées lors des grandes réunions internationales.
Elles bénéficient également d'une bonne image auprès des bailleurs de fonds et des donateurs mais aussi des populations dans les pays d'intervention. Par ailleurs, les ONG ont souvent la capacité de contourner les problèmes logistiques auxquels la Commission ou les États-membres ne pourraient pas faire face.
La « coloration » religieuse de certaines ONG peut également faciliter leur action dans certains pays ou leur audience auprès des donateurs.

Les ONG présentent également l'avantage d'une excellente visibilité auprès du grand public : elles peuvent également être présentes dans des pays ou intervenir dans des secteurs non couverts par l'aide publique au développement. Enfin, les ONG de développement travaillent sur le long terme et sont moins soumises à la pression médiatique.

2.1.3.4. Un levier à mieux exploiter

La présence et l'action des ONG est utilement complémentaire de celle des forces militaires et des équipes de reconstruction en charge de rétablir ou d'assurer les grandes fonctions régaliennes comme la police, la défense, la justice, ainsi que le bon fonctionnement des institutions.

Peuvent-elles toutefois rester totalement en dehors des plans de mise en œuvre des stratégies de prévention des conflits ou de reconstruction des États et n'entretenir aucun

[1] Actuellement 2 727 ONG ont le statut consultatif dit ECOSOC et 400 sont accréditées auprès de la Commission du développement durable de l'ONU.

lien avec les forces militaires ou les équipes de reconstruction. Non, pour plusieurs raisons.

- Pour des raisons de sécurité, tout d'abord. Dans les faits, les ONG ne peuvent souvent intervenir qu'une fois un certain niveau de sécurité rétabli sur le théâtre.

- Pour des raisons d'efficacité ensuite. Les politiques de reconstruction ne sont pas qu'un problème de moyens. La reconstruction est aussi un processus social et psychologique qui doit pouvoir être ressenti sans délai par les populations. Or les ONG représentent une source précieuse d'informations sur le contexte local et un vecteur clé de communication et de coopération avec les autorités régionales et les populations locales, dont l'adhésion et le soutien aux réformes et actions de reconstruction entreprises sur le terrain demeure essentiel.

Les ONG sont donc des acteurs clés de l'amélioration des conditions de vie des populations et, à ce titre, leurs actions s'inscrivent pleinement dans l'effort de reconstruction de l'État. Elles suppléent même parfois totalement les défaillances de l'État. C'était par exemple le cas du Cambodge des années 1990, où le budget des ONG dans le pays consacré aux programmes d'aide alimentaire, éducatifs, de santé, d'agriculture, était supérieur au budget de l'État cambodgien.

Il faut alors assurer un minimum de coordination dans les actions des différentes ONG et entre leurs actions et celles des forces de sécurité et de reconstruction internationales présentes dans le pays, pour mieux les inscrire dans une stratégie globale et cohérente.

Dans ce cadre, la proposition portée par Nicole Guedj de créer l'équivalent des casques bleus dans le domaine humanitaire, appelés « casques rouges », présente un intérêt évident. Limité dans un premier temps à l'aide d'urgence suite à une catastrophe naturelle, le dispositif pourrait utilement être progressivement étendu à d'autres cadres d'action, afin de renforcer la coordination, la structuration et de ce fait l'efficacité des différentes ONG intervenant en un même lieu, tout en inscrivant clairement leurs actions dans un cadre commun et une stratégie partagée.

Dans le même temps, compte tenu de leur rôle croissant et des impacts potentiels d'éventuels dérives ou dérapages dans leurs actions (qui sont financés par l'appel à la générosité publique ou des budgets d'aide internationale), il convient de poursuivre les actions visant à mieux contrôler et accréditer les ONG, par l'application de normes internationales, et en les incitant à renforcer leur gouvernance interne.

2.1.4. La politique de sécurité intérieure : une efficacité à renforcer

Sur le modèle du processus de planification stratégique et d'amélioration des capacités militaires, l'Union a décidé d'initier une démarche équivalente pour les capacités civiles. Cela s'est traduit par l'adoption, en juin 2004, d'un « Plan d'action pour les aspects civils de la PESD » et, en décembre 2004, d'un « Objectif Global civil 2008 ». Le Plan d'action met notamment l'accent sur l'augmentation nécessaire des capacités des États membres de l'Union dans les domaines tels que la police, l'État de droit, l'administration civile et la protection civile. Il envisage l'établissement de capacités de « monitoring » comme outil de management des crises et de prévention des conflits, et de capacités génériques de soutien

permettant d'assister le RSUE (droits de l'homme, affaires politiques, réforme du secteur de la sécurité).

Ce Plan d'action insiste sur l'importance du partage des meilleures pratiques des États membres dans les domaines des ressources humaines, de la formation, de l'entraînement, et du recrutement. Enfin, il souligne le besoin d'améliorer le dialogue avec l'ONU et ses agences ainsi qu'avec d'autres organisations comme l'OSCE, pour une meilleure efficacité des actions entreprises sur le terrain.

Dans ce contexte, le 17 septembre 2004, les ministres de la Défense de l'Espagne, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal et de la France ont approuvé une déclaration d'intention de création d'une «force de gendarmerie européenne» (FGE) ou EUROGENDFOR, en mesure d'effectuer des missions de police sur les théâtres d'opérations extérieures sous commandement militaire ou sous autorité civile. Dotée d'une capacité initiale de réaction rapide d'environ 800 personnes sous un délai de 30 jours, l'EUROGENDFOR devra pouvoir couvrir tous les aspects d´une opération de gestion de crise. Conçue comme un outil policier intégré appréhendant la fonction policière de manière globale, elle voit la création d'un état-major permanent dédié pré-positionné, et de capacités tournantes entre les différents pays.

En Bosnie, la MPUE (mission de police européenne) a effectuée sa première mission. Elle a été confrontée à des difficultés de mise en route et de gestion. Pour l'essentiel, il s'agit de difficultés logistiques et en matière de personnel, de formation, de financement et de coordination et du flou du mandat confié : ce dernier a dérouté les policiers internationaux, car il était peu clair quant à ses intentions, aux objectifs et à la manière d'y parvenir.

Première mission de police de l'Union, la MPUE est donc intervenue dans un environnement sociopolitique et économique complexe, caractérisé par une situation politique incertaine, la corruption, la faiblesse des capacités institutionnelles et administratives, la résistance des entités à s'approprier les réformes et leurs craintes de voir se renforcer les institutions centrales à Sarajevo. Malgré des résultats positifs (SIPA, SBS, textes de lois sur la réforme de la police), la MPUE n'a pas atteint l'objectif, certes trop ambitieux, fixé par les instances européennes : « *to put in place a modern, sustainable, professionnal and multiethnic police force, trained, equipped and able to assume full responsibility and to independently uphold law enforcement* ».

*

* *

La PESD peine donc encore à assurer la sécurité du continent européen. Après la mise en place progressive de sa PESD, l'Union doit à l'aube du XXI^{e} siècle franchir une nouvelle étape décisive pour rendre plus efficiente cette politique.

3 - L'AVENIR DE LA DEFENSE ET LA SECURITE EUROPEENNE : QUELLES PROPOSITIONS ?

L'Union, si elle veut continuer à « donner de la voix » dans le concert des puissances, doit se donner les moyens de construire une diplomatie extérieure commune.

Quelle peut-être la méthode et les objectifs de cette politique ?

L'évolution de la construction européenne depuis les années 1990 - notamment par la prééminence de l'élargissement sur l'approfondissement des politiques communautaires - ainsi que les différences de conceptions stratégiques de défense des principaux partenaires - France, Grande-Bretagne, Allemagne, Italie et Espagne - obligent sans aucun doute à user d'une méthode prudente et progressive pour la construction et l'élaboration d'une politique de défense et de sécurité européenne. Retrouver l'esprit et la pratique du début de la construction européenne telle que définie par Jean Monnet : voilà sans aucun doute la voie à suivre.

Cette voie pourrait être définie autour de trois valeurs cardinales : le rapprochement des cultures nationales de défense, l'accroissement de la culture de défense européenne, et la définition précise des limites et ambitions d'une politique de défense européenne.

Inspirées par les valeurs exposées précédemment, les propositions peuvent être regroupées sous quatre chapitres : les institutions européennes, les politiques européennes, les relations avec les organisations régionales et internationales, l'action sur le terrain.

3.1. La poursuite de la construction européenne

La construction d'une politique extérieure européenne passe à l'évidence par la mise en place de mécanismes institutionnels, conditions nécessaires à toute politique communautaire. Du court au long terme, l'Union européenne devrait :

- finaliser la mise en application du Traité de Lisbonne en réglant « le problème irlandais » notamment par la mise en place du Haut représentant de l'Union européenne et l'extension du vote à double majorité. (**Annexe Document 5** *Le traité de Lisbonne*).

- créer des structures européennes militaires permanentes comme un état-major permanent. (**Annexe Document 6** *Les structures militaires dans le Traité de Lisbonne*).

- réaliser l'objectif fixé d'une force d'intervention européenne de 60.000 hommes ; (**Annexe Document 7** *Décision du Conseil européen de décembre 2008*).

- repenser le positionnement de la PESC au sein de la structure budgétaire, face à un volet «action extérieure» très important, afin de rééquilibrer et d'harmoniser ces deux dimensions d'une même politique étrangère. De plus, une coordination entre la PESC et le volet sécurité des politiques internes apparaît souhaitable pour aborder les questions sécuritaires de manière globale.

- promouvoir la création d'un Erasmus militaire, le développement du collège européen de défense créé en 2005, ainsi que le renforcement de l'institut d'études de sécurité de l'Union européenne. (**Annexe Document 8** *Réunion des académies militaires européennes octobre 2008*).

- s'atteler à la rédaction d'une charte d'action de l'Union européenne ainsi que d'une déclaration sur les frontières de l'Union européenne. L'Union est actuellement un projet et pas véritablement un territoire. C'est là un des problèmes majeurs posé à l'Union. En effet, tout projet politique et de civilisation s'applique sur des territoires et ne peut réussir que s'il est en concordance avec les hommes et les cultures qui sont la vie de ces territoires. En conséquence, l'Union européenne ne peut rester un objet géographique non identifié. Elle ne réussira que si elle sait définir sa géographie, c'est-à-dire l'ensemble des territoires où elle peut conduire un projet utile tant à ses citoyens qu'à la paix et à la prospérité dans le monde. Le débat sur l'adhésion de la Turquie à l'Union illustre parfaitement cette problématique.

Ces décisions clarifieront l'ambition de l'Union en matière de défense et de sécurité par une action élargie sur des scénarios intermédiaires visant à ne pas en rester à la seule capacité d'aide humanitaire ou à ne pas prétendre à l'inaccessible capacité de défense autonome qui dupliquerait ou ambitionnerait de remplacer l'OTAN. Il s'agit de privilégier plutôt une capacité autonome de taille moyenne, permettant de conduire des actions de rétablissement de la paix dans et à la périphérie de l'Union européenne.

3.1.1. Bâtir un spectre unifié des politiques européennes

Les mécanismes institutionnels doivent obligatoirement être complétés par des politiques européennes qui soient opérantes en matière de sécurité et de défense.

Les politiques qui contribuent à la sécurité de l'Europe au sens de la soft security deviendraient ainsi plus cohérentes ainsi que la perspective de la construction d'un marché et d'une industrie européens de la défense. La soft security se trouverait ainsi renforcée et l'Union commencerait à acquérir des capacités militaires.

- Le principe :

L'Union européenne intervient dans un nombre croissant de domaines en fonction des compétences que les États membres lui ont déléguées dans les traités successifs. Trois types de politiques se complètent :

- **les politiques communes** pour lesquelles il y a eu transfert de compétences (politique agricole commune, politique commerciale commune, union économique et monétaire) ;

- **les politiques communautaires** avec partage des compétences (politique régionale, politiques sociale et de la santé, recherche et technologie, cohésion économique et sociale, environnement et protection du consommateur, coopération au développement, politiques énergétiques) ;
- **les mesures d'accompagnement** des politiques nationales par lesquelles l'Union complète à la marge l'action des États membres (industrie et entreprise, éducation et culture).

Même si les programmes communs à ces politiques se sont multipliés, il apparaît vital d'unifier ces politiques de développement et de voisinage et de faire de ce puzzle une réalité plus cohérente plus efficace, plus visible et plus crédible.

Le débat des années 90 a donc vu le glissement d'une question de principe « L'Union européenne peut-elle et doit-elle devenir un acteur en matière de sécurité ? » à une question pratique « Quelles institutions pour quel niveau d'ambition en matière de défense ? ».

Depuis le traité de Maastricht, les politiques dans lesquelles l'Union intervient sont réparties en trois piliers. L'action de l'Union en matière de sécurité est ainsi devenue plus lisible puisqu'elle se trouve dans le deuxième pilier.

Une autre étape doit être franchie ; il convient plus que jamais de réorganiser ces politiques autour d'une structure fédératrice et plus recentrée pour arriver à passer de la logique de piliers à des politiques structurées autour d'objectifs communs, mesurables et finalisés, en lien avec la stratégie retenue. Dans cet esprit, la construction d'une industrie et la rationalisation d'un marché européen de la défense semblent un domaine pilote.

- Un exemple :

Propositions pour bâtir un marché et une industrie européens de la défense

Soutenir l'innovation
- Augmenter substantiellement les budgets de R&T parce que le niveau technologique et les compétences de conception pour les programmes futurs sont directement déterminés par les études et recherches amont dont les États assurent l'essentiel du financement, (**Annexe Document 9** – *Qui fait l'effort ?*)
- Mieux orienter la R&T sur les besoins capacitaires pour éviter la dispersion des financements) ;
- Publier le Plan de Développement des Capacités de l'AED, sous une forme allégée non classifiée, afin de donner la visibilité à l'industrie et aux organismes de recherche sur les besoins à moyen terme.

Créer les conditions de l'ouverture des marchés et de la consolidation industrielle
Pour aller plus loin sur la voie ouverte par les deux directives communautaires relatives aux marchés publics de défense et de sécurité et aux transferts intracommunautaires de biens de défense et constituer un véritable marché intérieur des biens de défense :
- Élaborer au sein de l'AED un concept commun de sécurité d'approvisionnement. Cela donnera l'assurance aux États membres que l'ouverture du marché domestique à la

concurrence européenne ne se fera pas au détriment de leur sécurité d'approvisionnement et qu'ils auront accès aux capacités dont ils ont besoin dans des conditions de sécurité et d'autonomie stratégique suffisantes sur tout le cycle de vie des équipements.
- Définir des modalités communes de contrôle des investissements étrangers dans l'industrie de défense. L'objectif est de faciliter les consolidations transnationales et les mouvements de capitaux sans compromettre les intérêts de sécurité des États membres.
- Mettre en place dans l'intervalle un dispositif d'informations mutuelles entre États membres.

Rationaliser la demande
- Poursuivre les travaux d'harmonisation et de préparation des programmes d'armement au sein de l'AED
- Recourir systématiquement aux architectures ouvertes et à la normalisation pour faciliter l'interopérabilité opérationnelle, ouvrir les marchés à la compétition, peser sur les instances internationales de normalisation dont l'OTAN en particulier.

3.1.2. Renforcer le rôle de l'Union européenne au sein des organisations régionales et internationales

Le continent européen est la zone d'action de plusieurs organisations dont les buts et les moyens relèvent peu ou prou du domaine de la sécurité et de la défense. (**Annexe document 10** - *Quels périmètres ?)*

L'Union, pour accroître la lisibilité et l'efficacité de sa politique de défense pourrait prendre un certain nombre d'initiatives au sein de ces institutions pour renforcer son rôle et sa visibilité.

3.1.2.1. Les organisations régionales européennes

Les organisations régionales européennes sont l'UEO, l'OSCE et le Conseil de l'Europe. L'Union pourrait être représentée par son Haut représentant à l'exclusion de toute représentation nationale dans les organes mis en place pour le fonctionnement de ces institutions. C'est d'ailleurs déjà la règle dans nombre d'organisations internationales telle l'OMC.

3.1.2.2. L'Organisations des Nations Unies

A l'ONU, la même méthode que précédemment pourrait être employée en distinguant les instances concernées :

- instances internes et « filiales » de l'ONU (PNUD, ONUSID, etc.). L'union serait présente à travers une représentation à l'exclusion de tout représentant national ;

- Conseil de sécurité. L'Union pourrait se voir attribuer un siège de membre non permanent.

3.1.2.3. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord

La lente maturation de la PESD permettra sans aucun doute une évolution du lien transatlantique à travers son organisation, l'OTAN. L'Union européenne et l'OTAN, producteurs de sécurité pour l'Europe et le reste du monde, devraient pouvoir créer une enceinte politique où ils puissent accorder leurs intérêts réciproques. Cela passera sans doute par une refondation de l'OTAN qui devrait faciliter la nouvelle administration américaine et le retour plein et entier de la France dans l'OTAN.

En ce domaine, les principales propositions ou questions pourraient être les suivantes :

- Sur le plan politique d'abord, quel rapport doit exister entre l'Union, union politique et l'OTAN, organisation purement militaire ? Faut-il en particulier que, alors qu'elle est constituée par une large majorité de pays appartenant à l'Union, l'OTAN poursuive le développement de partenariats à forte consonance politique. Comment les coordonner avec ceux de l'Union alors qu'ils se superposent aussi bien à l'est de l'Europe qu'au sud de la Méditerranée ? Comment affirmer l'identité européenne de la défense au sein de l'OTAN ? Quelle position adopter vis-à-vis des six pays de l'Union ne faisant pas partie de l'OTAN ?

- Sur le plan stratégique, l'OTAN a besoin, depuis la chute du Mur de Berlin, de retrouver une stratégie lui permettant de répondre aux nouvelles menaces qui pèsent sur ses pays membres, et officialisant le fait que, depuis le conflit des Balkans, elle est amenée à intervenir en dehors de ses frontières. Dès lors, et si l'on applique le principe de complémentarité OTAN/Union européenne, que reste-t-il comme place à la PESD sinon la soft security et les missions de Petersberg si l'on considère le rapport des puissances militaires?

- Sur le plan des moyens enfin, alors que l'Union manque cruellement de capacités, des moyens humains et matériels de l'OTAN pourront-ils être engagés sous la bannière européenne au-delà des arrangements de « Berlin Plus » de 2003. Si l'OTAN cherche elle-même à développer des instruments de gestion globale de crises ne va-t-elle pas pénaliser la PESD dans son domaine de prédilection qu'est le soft power ? Une fois de plus, une approche pragmatique s'impose.

Il est donc nécessaire dans un premier temps de dépasser les suspicions du passé et d'engager un partenariat renforcé entre l'Union européenne, les États-Unis et les autres membres de l'OTAN, afin non seulement d'identifier les complémentarités entre l'Union et l'OTAN, mais aussi les interdépendances positives ainsi que les missions et les capacités à améliorer globalement, tout en réservant à la PESD une possibilité de se développer.

Une réelle coopération doit en particulier s'instaurer en matière d'équipement des forces, afin de déterminer une complémentarité permettant d'optimiser les capacités globales.

Il s'agit également d'accroître la visibilité de l'Union, et notamment de marquer sa présence au sein de l'OTAN. Une réflexion est indispensable sur la concertation nécessaire entre les États membres et l'Union avant toute décision importante prise par l'Alliance.

(**Annexe Document 11** *Les relations Union européenne et OTAN*)

3.1.3. Mettre en place les outils efficaces d'une implantation terrain

L'action de l'Union européenne sur le terrain pourrait être facilement rendue plus efficace grâce aux mesures suivantes :

- Créer l'équivalent des casques bleus dans le domaine humanitaire, appelés « casques rouges ».

- Poursuivre les actions visant à mieux contrôler et accréditer les ONG, par l'application de normes internationales, et en les incitant à renforcer leur gouvernance interne.

- Intégrer la logique des réformes structurelles qui exige de la durée et un suivi actif des progrès réalisés, en matière de reconstruction des États.

- Renforcer, conformément au plan d'action pour les aspects civils de la PESD adopté en 2004, les moyens, l'organisation et les processus de l'Union européenne permettant de mettre en œuvre plus efficacement les instruments de la soft security, et en particulier pour la reconstruction des États, en s'inspirant pour les domaines d'intervention civile (justice, police, etc.) de ce qui a été fait dans celui de la défense (capacités de prospective, de connaissance des menaces et des risques, ainsi que de planification des interventions, gestion des pools d'expertise - de la formation à la capitalisation des retours d'expériences, en passant par les mécanismes de constitution des équipes d'intervention civile).

CONCLUSION

VERS UN SMART POWER

Ce rapport « l'Union européenne et la soft security : reconstruction des États et prévention des conflits » s'insère dans le thème général de réflexion sur de la 61ème session nationale de l'IHEDN « L'Union européenne en quête de sécurité intérieure et extérieure »

Au-delà des débats sur la lutte contre le terrorisme, sur les facteurs d'insécurité liés aux minorités, sur la sécurité des frontières extérieures et des « marches » de l'Europe et sur les relations Union européenne / OTAN, ce rapport tente de dégager des propositions, qui prennent en compte l'originalité de la construction de la politique européenne de défense et de sécurité et sa capacité à s'inventer de manière pragmatique.

En ce début de siècle, l'Union européenne est devant un défi inédit : la sécurité et la défense peuvent-elles être assurées au-delà de la puissance militaire ?

En effet, sur son continent, l'Union a fait le choix de créer un espace, porteur de protection et de sécurité sur la base de règlements communs et d'intégration. Par persuasion et capillarité, elle a élargi peu à peu ses compétences et moyens ainsi que ses frontières. L'Union a bâti ainsi un soft power.

Hors de ses frontières, elle a également mis en oeuvre cette « soft security »dans des opérations extérieures. Plusieurs difficultés se sont alors présentées parce que la « soft security » s'accommode mal de la violence des relations internationales. Par ailleurs, le temps des crises et des conflits est le plus souvent en décalage avec celui de la diplomatie coopérante que pratique l'Europe.

L'Union européenne se doit donc de répondre à ces difficultés pour assurer la réalisation des ambitions que la « conscience européenne » s'est peu à peu donnée depuis une vingtaine d'années : contribuer à la réalisation d'un monde de paix et de prospérité.

Elle a donc mis en œuvre, aussi bien dans l'Union qu'en dehors de ses frontières, une approche originale de résolution des crises et de la gestion de ses relations extérieures. Mais cette approche a montré ses limites. En effet, l'Union a été soit paralysée et impuissante, soit inefficace ou est intervenue avec des moyens peu adaptés à la situation. Bref, elle a été très souvent prise au dépourvu et a ainsi démontré sa difficulté à se faire entendre.

Le moment est donc venu pour créer une vraie politique de défense et de sécurité à la hauteur des ambitions européennes et en tous les cas de la place que l'Union a prise dans le monde contemporain. Cette « politique nouvelle » pourrait être une alliance entre cette « soft security » que l'Union pratique depuis de nombreuses années et la mise en œuvre de moyens militaires accrus. Ce rapport a proposé plusieurs voies pour y parvenir.

Ces propositions ne sont pas la condition suffisante pour que l'Union puisse parvenir à « donner de la voix » dans le concert des Nations mais elles sont sans aucun doute

nécessaires à l'établissement d'une politique européenne de défense et de sécurité efficace et entendue.

Forte de son expérience de « soft security » et renforcée par des moyens de « hard power », l'Europe, toujours en mouvement de création, pourrait ainsi incarner le « smart power » de demain, combinant les moyens civils et militaires, privilégiant l'un ou plusieurs de ses moyens en fonction des situations et des but poursuivis.

L'Union européenne contribuera, de cette manière, à ce qui fait l'essence des régimes démocratiques : le refus de la guerre, sauf en dernier recours et uniquement pour défendre la démocratie. Ainsi, l'Union aura définitivement fait oublier Munich, la guerre et le déshonneur qui ont suivi.

*

* *

ANNEXES

Document 1 : La mise en place de la PESC

La politique de défense européenne est le fruit d'un processus progressif dont les principales étapes sont les suivantes :

1970 : La CPE (Coopération Politique Européenne). Elle vise à un simple échange d'information entre les ministres des affaires étrangères,

1992 : Le traité de Maastricht définit la PESC (Politique Étrangère de Sécurité Commune). Ce système de coopération interétatique constitue le second pilier de l'Union Européenne. Ses objectifs sont de :
- sauvegarder les valeurs communes, les intérêts fondamentaux et l'indépendance de l'Union Européenne,
- renforcer la sécurité de l'Union européenne et de ses États membres,
- maintenir la paix et renforcer la coopération internationale, conformément aux principes de la charte des Nations Unies,
- promouvoir la coopération internationale.

1992 : A Petersberg, les pays membres de l'UEO définissent les actions qu'ils pourraient entreprendre en coopération avec l'OTAN (missions de Petersberg). Le concept est par la suite repris par l'Union Européenne (article 17 du Traité de l'Union et du Traité de Lisbonne).

1997 : Le traité d'Amsterdam crée deux nouveaux organes destinés à renforcer la PESC :
- le Secrétaire général du Conseil de l'Union Européenne et le Haut Représentant de la PESC dont le rôle est d'assister le Conseil pour élaborer et mettre en œuvre les décisions politiques,
- l'unité de planification de la politique et d'alerte rapide qui l'assiste.

1998 : La France et le Royaume-Uni s'engagent à Saint-Malo à poursuivre la mise en place de la PESC en dotant l'Union d'une capacité de réaction autonome.

1999 : A la suite de la déclaration de Saint-Malo, le sommet de Cologne dote l'Union d'une PESD (Politique Étrangère de Sécurité de Défense) qui est avant tout - et essentiellement - un outil intégré de gestion de crise. L'Union dispose ainsi non seulement d'un outil militaire pour éteindre les conflits mais également de toute la panoplie de moyens qui aideront à la reconstruction d'un pays en crise.

1999 : Le sommet d'Helsinki précise les capacités militaires à fournir volontairement par les États membres dans le cadre de la PESD (60.000 militaires déployables en 60 jours).

2000 : Le sommet de Santa Maria de Feira précise les capacités en moyens humains non militaires à fournir volontairement par les États membres dans le cadre de la PESD (5 000 officiers de police dont 1 000 déployables en 30 jours et 200 magistrats).

2001 : Le traité de Nice met en place des structures permanentes de défense et de sécurité **:**

- le Comité Politique et de Sécurité (COPS),
- le Comité Militaire de l'Union Européenne (CMUE),
- l'Etat-major de l'Union Européenne (EUE),
- Le Centre de situation (SITCEN)
- Le Comité Civil de Gestion de Crise (CIVCOM).

*

* *

Document 2 : Les opérations militaires et civiles, et les actions de coopération de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité

A partir de 2000 l'UE a lancé un grand nombre des opérations militaires (6 dont 3 sont en cours) et civiles (11 dont 8 sont en cours), ainsi que des actions de coopération (missions) dans le domaine de la sécurité (5 dont 2 sont en cours). Deux des opérations militaires (une passé – Concordia – et une en cours – ALTHEA) ont été planifié selon l'accord « Berlin + » entre l'UE et l'OTAN.

1. Les opérations militaires et civiles de l'Union Européenne

	Opérations militaires	Opérations civiles
Passées	Artémis (RDC) 2003 EUFOR DRC 2006 Concordia (FYROM) 2003	EUPOL Proxima (FYROM) 2003-2005 EUPAT Proxima 2 (FYROM) 2005 EUJUST Thémis (Géorgie) 2004-2005
En cours	EUFOR Tchad/RCA 2008-2009 Althéa (BiH) 2004-… ATALANTE 2008-…	EUPM BiH 2006-2009 EUBAM Ukraine-Moldavie 2005-… EUPOL DRC 2006-… EUJUST Lex (Irak) 2005-2009 EUPOL Afghanistan 2007-2010 EUPOL COPPS (Palestine) 2006-2009 EUBAM Rafah (Palestine) 2007-… EULEX Kosovo 2008-…

a) LES OPERATIONS MILITAIRES PASSEES

Opérations autonomes

L'opération **Artémis** en République démocratique du Congo. Elle est déclenchée en 2003, pour répondre à une situation d'urgence dans la ville de Bunia (ville du Nord-Est de la République démocratique du Congo), marquée par de violents affrontements entre milices provoquant une grave situation humanitaire**.** Menée sur la base d'une résolution du conseil de sécurité des Nations Unies, cette **première opération militaire autonome dirigée par l'Union européenne** vise à stabiliser les conditions de sécurité en attendant le renforcement du dispositif de la MONUC (mission d'observation des Nations unies au Congo). Le mandat de la force était de sécuriser la ville, les centres de réfugiés et l'aéroport et d'assurer la sécurité des ONG et des Nations Unies. 2000 hommes ont participé à l'opération dont 1700 français, les Suédois arrivant en deuxième position dans la contribution en contingent. Elle initie le lancement de nouveaux concepts pour la PESD : groupements tactiques, réaction rapide, centre d'opération de l'UE.

L'opération **EUFOR R.D. Congo** : En 2006, le Conseil de l'Union européenne adoptait l'action commune créant l'opération de l'Union européenne en soutien à la Mission de l'ONU au Congo. La mission de l'EUFOR était d'instaurer un environnement sécurisé durant les élections présidentielles et législatives d'août et d'octobre 2006. Cette opération était mandatée par une résolution sous le Chapitre VII

du Conseil de Sécurité des Nations Unies. EUFOR RDC a comptabilisé 2400 hommes, fournis par 21 nations. 1200 hommes furent déployés à Kinshasa et 1100 ont constitué la réserve opérationnelle stationnée au Gabon. Limitée à une durée quatre mois à compter du 31 juillet 2006, elle s'est achevée le 30 novembre 2006.

Opération « Berlin + »

L'opération **Concordia** en Ancienne République yougoslave de Macédoine. Répondant à une demande du Président Trajovsky du 17 janvier 2003, l'opération a pris la relève de l'opération de l'OTAN Allied Harmony à partir du 18 mars 2003, dans le but de garantir la stabilisation du pays.

La planification et le commandement ont été assurés en ayant recours aux moyens et capacités collectives de l'OTAN, dans le cadre de l'accord « Berlin+ ». Vingt-six pays dont vingt-trois membres de l'Union européenne ont fourni jusqu'à 400 hommes légèrement armés.

La mission s'est achevée le 15 décembre 2003. L'UE a ensuite poursuivi son action en Macédoine dans le domaine de la PESD via le lancement de l'opération police EUPOL Proxima.

b) LES OPERATIONS MILITAIRES EN COURS

1 - Opérations autonomes

L'opération **EUFOR Tchad/RCA :** En 2008 l'Union Européenne a pris la décision de lancer l'opération militaire de transition dans l'Est du Tchad et dans le Nord-Est de la République centrafricaine. Elle fournit 3700 hommes dont 2100 Français, pour un an au terme duquel une opération ONU prendrait le relais si nécessaire. L'opération va travailler en étroite coordination avec la présence des Nations Unies. L'option militaire retenue par le Conseil est une action simultanée de la Force sur le soutien au déploiement d'une mission de police des Nations Unies et la sécurisation générale de la zone d'opération. De même, l'opération vise à contribuer à la protection des civils, en particulier les réfugies et à faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire en contribuant à améliorer la sécurité dans la zone des opérations.

EUNAVFOR Atalante

En 2008, l'Union européenne a lancé la première opération navale de son histoire, EUNAVFOR Atalante, pour lutter contre la piraterie maritime au large des côtes somaliennes.

L'opération Atalante vise à éradiquer la piraterie au large de la Somalie.

L'état-major opératif (OHQ) est basé à Northwood au Royaume-Uni.

Les pays participant à l'opération peuvent s'appuyer sur les infrastructures aéroportuaires de la base des forces française à Djibouti (FFDJ), qui fourniront également un soutien santé avec un hôpital médico-chirurgical de rôle 3, et soutien logistique.

Au total, une dizaine de pays de l'Union participent à l'opération Atalante, dont l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grèce et le Royaume-Uni qui assurent une contribution opérationnelle permanente. Atalante réunit une vingtaine de bâtiments et avions de patrouille maritime, soit environ 1200 militaires.

La France déploie une frégate de façon permanente. Un avion de patrouille maritime ATL 2 effectue ponctuellement des missions de reconnaissance.

Atalante opère dans une zone de 2 millions de km2, couvrant le sud de la Mer rouge, le golfe d'Aden et l'Océan indien, à l'intérieur des eaux territoriales somaliennes, et jusqu'à 500 nautiques des côtes.

Opération « Berlin + »

L'opération ALTHEA en Bosnie Herzégovine. Elle débute le 2 décembre 2004 : EUFOR prend la suite de la force de l'OTAN (SFOR) afin de garantir la mise en œuvre des accords de Dayton.
Il s'agit de la plus importante opération de l'UE avec 7000 hommes. Elle a été planifiée et est commandée en ayant recours aux moyens et capacités collectifs de l'OTAN dans le cadre de « Berlin+ », l'OTAN ayant maintenu un quartier général à Sarajevo pour poursuivre certaines missions dans le cadre de la réforme du secteur de sécurité. Outre ses tâches militaires, EUFOR peut intervenir en soutien du Représentant Spécial de l'Union européenne pour des tâches civiles. Elle comprend des unités de police intégrées sous commandement militaire. Les effectifs ont été réduits à 2500 hommes en avril 2007.

c) LES OPERATIONS CIVILES PASSEES

EUPOL Proxima
Mission de police en Ancienne République Yougoslave de Macédoine. Lancée en décembre 2003 et reconduite jusqu'en décembre 2005, elle prend le relais de l'opération militaire Concordia. Constituée d'environ 200 policiers des Etats membres et de quelques Etats tiers, Proxima contribue au maintien de l'ordre public, à la sécurisation des frontières, au renforcement de la coopération régionale dans le domaine de la police et de la sécurité et au développement du lien social entre les forces de l'ordre et la population.

EUPAT Proxima 2
Mission de transition entre la mission PESD de l'UE et des programmes d'assistance de la Commission. Ayant mobilisé un effectif total de 21 policiers et gendarmes, elle s'est éteinte en mai 2005.

EUJUST THEMIS

- Mission de l'UE dans le domaine de l'Etat de droit en Géorgie : soutien à l'État de droit en Géorgie lancée en juillet 2004 pour une durée d'un an.

d) LES OPERATIONS CIVILES EN COURS

EUPM BiH
(Bosnie-Herzégovine)
Ayant succédé à l'international police task force de l'ONU le 1er janvier 2003, l'EUPM a pour fonction de conseiller et d'assister les autorités en matière de police. Depuis le 1er janvier 2006, elle s'attache tout particulièrement à la problématique de la réforme de la police et à la lutte contre le crime organisé. Sa fin de mandat est prévue en décembre 2009.

EUBAM Ukraine-Moldavie
Lancée en novembre 2005, cette mission de surveillance des frontières a pour but de conseiller et d'assister les autorités pour la gestion des frontières de la Moldavie et de d'Ukraine.

EUPOL RDC
(Mission de police de l'UE en République Démocratique du Congo)
Initialement créée pour mettre en œuvre le projet UPI (Unités de Police intégrées) à Kinshasa durant la phase électorale, cette mission de police a vu son mandat s'étendre à l'ensemble du pays. Elle doit désormais conseiller les autorités congolaises pour la réforme de sa police.

EUJUST Lex
(Mission de l'UE dans le domaine de l'Etat de droit pour l'Irak)
Depuis juillet 2005 et jusqu'à juin 2009, des hauts responsables du système judiciaire irakien (police, ministère de l'intérieur, ministère de la justice) sont accueillis dans des structures de formation des Etats membres de l'Union européenne à l'occasion de stages de formation.

EUPOL Afghanistan
Lancée en juin 2007 cette mission, en cours de déploiement, a pour fonction d'assister les autorités afghanes dans la création des forces policières efficaces et soutenables. EUPOL Afghanistan comprendra au mois d'avril 212 hommes (policiers, magistrats et experts de justice) basés essentiellement à Kaboul. La fin de son mandat est prévue pour juin 2010.

EUPOL COPPS
(Bureau européen de coordination de l'aide à la police palestinienne)
Créé en janvier 2005, le bureau prépare et accompagne l'Autorité palestinienne dans la définition de son plan de réforme des services de sécurité. Il est appuyé, à partir de janvier 2006, d'une mission de police chargée d'aider la police civile palestinienne dans son projet de réforme structurelle. La fin de son mandat est prévue pour 2009.

EUBAM Rafah

Lancée en novembre 2005 cette mission a pour fonction d'assister l'Autorité Palestinienne dans sa gestion du terminal frontalier de Rafah. . Le passage frontière étant fermé depuis 9 juin 2007, la mission a temporairement suspendu ses activités. Cependant EUBAM reste dans la région et est préparée de redéployer en cas de réouverture du point de passage de Rafah.

EULEX Kosovo

L'Union européenne planifie depuis avril 2006 la mission de PESD civile la plus importante de son histoire, avec 2200 personnels internationaux. Il s'agit de la première mission civile dotée de certains pouvoirs exécutifs. Elle doit avoir trois composantes principales : police, justice, douanes.

2. Actions de coopération de l'UE dans le domaine de la sécurité

a) ACTIONS PASSEES DE COOPERATION DANS LE DOMAINE DE LA SECURITE

EUMM Balkans

En décembre 2000, le conseil a décidé de déployer dans les Balkans une mission d'observation de l'Union européenne (EU Monitoring Mission, EUMM) afin d'observer les équilibres politiques et l'évolution de la sécurité dans la région, avec une attention particulière aux frontières, au retour des réfugiés et aux questions ethniques. Le mandat de la mission a été déclaré achevé en décembre 2007.

Soutien à l'AMIS II

L'Union a apporté un soutien aux efforts de l'Union Africaine (UA) pour stabiliser le Darfour dès le mois d'août 2004. Il s'agissait d'assurer le respect du cessez le feu entre le gouvernement soudanais et les mouvements rebelles. Cette assistance a pris la forme d'une aide financière au budget des missions AMIS I et II de l'UA, ainsi que d'un appui en personnel (observateurs et à l'état-major). Du mois de juin 2005 jusqu'à la fin de la mission AMIS II en décembre 2007 l'Union a entrepris une action comprenant un volet civil (soutien à la chaîne de commandement policière, formation, entraînement) et militaire (aide à la planification, observation du cessez le feu, assistance technique, entraînement des troupes africaines, transport stratégique).

Aceh Monitoring Mission

Cette mission d'observation est déployée en Indonésie du 15 septembre 2005 au 31 décembre 2006. Elle a pour mandat d'aider le processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR), mais aussi d'évaluer les besoins d'assistance pour les réformes structurelles qui devraient permettre à terme d'ancrer la région dans la stabilité. La région a également bénéficié de programmes d'aide dans le domaine de la réforme institutionnelle, des droits de l'homme, mais aussi de l'aide économique.

b) ACTIONS DE COOPERATION DANS LE DOMAINE DE LA SECURITE EN COURS

EUSEC RD Congo
La réforme des forces armées est un élément clé de la stabilisation des pays ayant traversé une guerre civile. Pour conseiller et aider les autorités congolaises à réformer le secteur de la sécurité le Conseil décide de lancer la mission EUSEC RD Congo le 2 mai 2005. Il s'agit de démobiliser et de "brasser" environ 350.000 combattants issus aussi bien de l'armée régulière que des ex-groupes rebelles. La deuxième phase de l'opération EUSEC RD Congo comporte deux volets, l'un portant sur la réforme de la chaîne de paiement du ministère de la défense congolais, l'autre sur la prise en charge par l'Union d'un ou plusieurs centres de brassage. Cette mission s'inscrit dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) mise en œuvre par l'Union. Les États-membres devraient prolonger cette opération dont l'échéance actuelle est fixée au 30 juillet 2008.

EUSSR Bissau
L'UE a décidé d'accroître son effort au profit de la Guinée-Bissau par le biais d'une action inscrite dans le cadre de la PESD et focalisée sur la réforme du secteur de la sécurité. Cette opération déploiera une équipe composée de 39 personnes. Commandé par le OHQ civil de l'UE (CPCC) l'expertise militaire de l'EMUE est valorisée à cette occasion par le biais de la cellule civile-militaire; le déploiement initial a lieu le 14 avril 2008.

*

* *

Document 3 : « Plan de développement des capacités» 2008 – Présidence française de l'Union européenne

Les principaux éléments de ce plan sont :

• la projection des forces avec le développement d'une flotte européenne de transport aérien et la création d'une unité multinationale A400M témoigne;

• l'interopérabilité aéronavale européenne ;

• le développement des moyens héliportés ;

• la mise à disposition d'images satellitaires au profit du centre satellitaire de l'Union européenne (projet MUSIS et le renforcement de la capacité européenne de surveillance de l'espace) ;

• l'amélioration des capacités européennes de surveillance maritime, notamment grâce au projet du futur drone de surveillance et à la mise en réseau des systèmes de surveillance maritime militaires européens ;

• le déminage maritime ;

• la protection des forces avec un programme d'amélioration et de développement de l'équipement de lutte contre les agents biologiques ;

• le renforcement des moyens d'information et de communication.

*

* *

Document 4 : La diplomatie coopérante

Cette politique peut être résumée de la façon suivante :

- Avec les pays en voie de développement, l'Union européenne a mis sur pied toute une série de conventions (Yaoundé, Lomé et Cotonou) sur le libre-échange et l'aide du développement, en les assortissant de la fameuse «conditionnalité démocratique» lancée par François Mitterrand dans les années 1980. L'Union européenne est aujourd'hui le premier pourvoyeur mondial d'aide publique.

- L'aide humanitaire est devenue un instrument de la politique étrangère européenne, notamment par le biais du *European Community Humanitarian Office* (*ECHO*) et par la gestion civile des crises.

- L'Union européenne a développé une véritable diplomatie environnementale en s'associant aux négociations et en la matière et en ayant signé plus d'une trentaine d'accords environnementaux à ce jour.

- La coopération euro-méditerranéenne lancée en 1995 -appelée processus de Barcelone- bien que minée par le conflit israélo-palestinien, a un objectif à la fois culturel (démocratie et droits de l'homme) et économique (zone de libre-échange en 2010), que la France, notamment, entend relancer à l'heure actuelle.

- Les relations euro-russes, complexes avec les dossiers tchétchènes et d'approvisionnement énergétique, mêlent clauses commerciales et dialogue politique, notamment sur l'OMC et le Protocole de Kyoto.

- Les relations euro-asiatiques se concentrent sur de nombreux accords de coopération et des initiatives politiques dans le domaine des droits de l'homme, notamment vis-à-vis de la Chine.

- L'Europe accorde une importance particulière à la coopération interrégionale, en assumant un rôle de rassembleur de dynamiques régionales, notamment avec le Mercosur en Amérique latine, l'ASEAN en Asie et l'Union africaine. Mais bien entendu, les relations avec l'OTAN restent primordiales d'un point de vue stratégique et culturel, et est marquée par un double logique d'association et de dissociation vis à vis de Washington en fonction des enjeux et des crises.

- L'Europe, en tant qu'acteur majeur dans le domaine des droits de l'homme, a adopté la Charte des droits fondamentaux en 2000 dans le cadre du Traité de Nice, et soutient fortement le Tribunal pénal international (TPI).

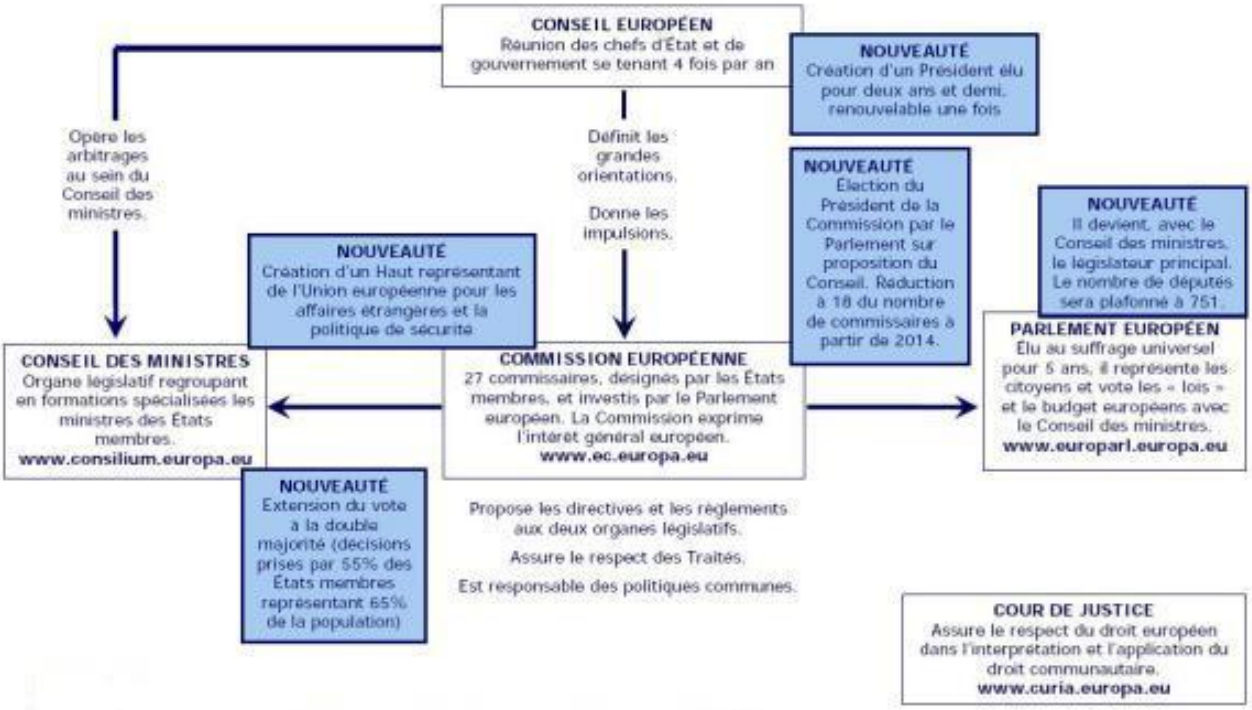
- L'Union européenne compte plus de 120 délégations de la Commission à travers le monde, accréditées auprès de plus de 150 États. Ces délégations sont considérées comme des Ambassades.

- La politique commerciale de l'Europe, historiquement la plus ancienne, est intégralement communautarisée en ce sens qu'elle s'exprime le plus souvent d'une seule voix, notamment au sein de l'OMC.

Document 5 : Le Traité de Lisbonne aspects institutionnels

Les nouveautés de Lisbonne ?

Les acteurs



Le Traité de Lisbonne apporte au-delà du primat du citoyen et de la visibilité requise une réponse adaptée dans trois directions :

1 - Il dote d'abord l'Union européenne d'un « **Haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité** », ayant rang de vice-président de la Commission européenne.
Ce Haut représentant conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Europe, contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et agit de même pour les questions de défense commune. Politique étrangère et sécurité sont désormais couplées.
Ce poste donne enfin un visage à la diplomatie européenne en prônant davantage de réalisme politique qu'au début de la PESC. Il s'agit ni plus ni moins d'un équivalent du secrétaire d'État américain qui conforte l'unité de l'action.

2 - Ensuite, **l'article 24 du TUE modifié définit aussi les compétences de l'Union en matière de PESC, y compris *« la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune »*.**

3 - Le **Conseil européen voit aussi son rôle renforcé**. Il est placé au cœur de l'élaboration de la PESC, identifiant les « intérêts stratégiques » de l'Union et fixant les objectifs de la PESC.
Le Conseil européen et le Conseil statuent à l'unanimité. Les États membres disposent donc toujours d'un droit de *veto*. Dans quelques cas particuliers, le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée, mais ce, en dehors des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Les décisions intéressant la sécurité et la défense restent prises exclusivement à l'unanimité, véritable marque du caractère intergouvernemental de ce volet.

4 - La création d'un **fonds de lancement** est formalisée dans le traité. Il est constitué à partir de contributions des États membres, afin de pouvoir financer rapidement des activités préparatoires pour des missions PESC/PSDC envisagées par le Traité (cf. article 43) et qui ne sont pas prises en charge par le budget général de l'Union. Les modalités de fonctionnement de ce fonds sont arrêtées par le Conseil des ministres statuant à la majorité qualifiée. L'adoption d'une décision européenne par le Conseil garantissant un accès rapide aux crédits du budget destinés au financement d'urgence pour des initiatives PESC/PSDC permettra de réagir plus vite aux situations d'exception.

5 - Enfin, le Traité de Lisbonne introduit « **une clause de solidarité** ». L'article 222 stipule ainsi que si un État membre fait l'objet d'une attaque terroriste ou d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les autres États membres lui portent assistance. Dans ce cas, l'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires proposés par les États membres, afin de porter secours et assistance à l'État concerné. Cette clause de solidarité est limitée au territoire de l'Etat membre concerné. Elle est distincte de la clause de défense mutuelle.

*

* *

Document 6 : Les structures militaires permanentes dans le Traité de Lisbonne

S'agissant de la conduite des opérations militaires autonomes de l'UE, le mécanisme retenu est la priorité à l'utilisation des états-majors nationaux, lesquels, en cas d'opérations militaires autonomes, seront « *multi-nationalisés* ».

Dans certaines circonstances, le Conseil peut décider, sur avis du CMUE, de s'appuyer sur la capacité collective de l'EMUE, en particulier si une réponse civile-militaire conjointe s'impose et qu'aucun état-major national n'est désigné. L'Union mettra en œuvre un « *noyau de capacité collective* », censé renforcer la synergie des outils civils et militaires, et constitué à partir d'une augmentation des effectifs et des moyens de l'EMUE. Un noyau de personnels, pour l'essentiel sous double casquette avec l'EMUE, permettra de maintenir le niveau nécessaire de disponibilité. Dans ce but, les effectifs de l'EMUE devront être renforcés. Cette cellule civile/militaire au sein de l'EMUE aura la responsabilité de générer la capacité à planifier et à conduire l'opération. Il ne s'agirait pas d'un état-major permanent mais d'une capacité à créer rapidement un centre d'opérations pour une opération particulière. Ce centre d'opérations opèrerait séparément du rôle stratégique de l'EMUE, sous l'autorité d'un commandant d'opération désigné

L'absence **de véritable progrès réside principalement dans l'impossibilité de créer la cellule de planification et de commandement que préconise la France depuis longtemps**. Après plus de vingt missions, sont connus les handicaps dus à l'absence de cette cellule de planification. En outre, le Conseil de l'Union est dans l'impossibilité de bénéficier d'un « tableau de bord » de toutes les opérations de la PESD et de les préparer. Aujourd'hui, pour planifier une opération, l'Union européenne peut faire appel à un des cinq Etats nation cadre » pour assurer la planification opérationnelle. Mais dans ce cas, des pays qui, comme la France, sont constamment sollicités pour être nation- cadre en ressentent une certaine lassitude voire une incapacité à réagir. Par ce biais, il arrive même parfois que l'on habille des opérations nationales en opérations européennes. L'Union européenne peut faire appel aux accords « Berlin plus » signés avec l'Otan afin de bénéficier des capacités de planification de cette organisation : c'est le cas pour les opérations militaires les plus importantes ; c'est toutefois une procédure longue et complexe.

*

* *

Document 7 : Décision du Conseil européen : la Force d'intervention (les objectifs d'helsinki)

Le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 a réaffirmé avec force **la volonté de développement des capacités européennes** :
«*Le Conseil européen entend remédier à l'insuffisance des moyens disponibles en Europe en améliorant progressivement les capacités civiles et militaires. Cet effort est également la condition pour permettre aux Européens d'assumer de manière crédible et efficace leurs responsabilités dans le cadre d'un partenariat transatlantique rénové, auquel le Conseil européen réaffirme son attachement. A cette fin, il souscrit à la déclaration sur les capacités adoptée par le Conseil, qui fixe des objectifs chiffrés et précis pour que, dans les années à venir, l'UE soit en mesure de mener à bien simultanément, en dehors de son territoire, une série de missions civiles et d'opérations militaires d'envergures différentes, correspondant aux scénarios les plus probables.»*

Le Conseil a également réaffirmé avec précision **le niveau d'ambition militaire de l'Union** :

« *L'Europe devrait être effectivement capable, dans les années à venir, dans le cadre du niveau d'ambition fixé, notamment de déploiement de 60 000 hommes en 60 jours pour une opération majeure, dans la gamme d'opérations prévues dans l'objectif global 2010 et dans l'objectif global civil 2010, de planifier et de conduire simultanément:*
• deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction, avec une composante civile adaptée, soutenue par un maximum de 10 000 hommes pendant au moins 2 ans ;
• deux opérations de réponse rapide d'une durée limitée utilisant notamment les groupements tactiques de l'UE ;
• une opération d'évacuation d'urgence de ressortissants européens (en moins de 10 jours) en tenant compte du rôle premier de chaque Etat membre à l'égard de ses ressortissants et en recourant au concept d'Etat pilote consulaire ;
• une mission de surveillance / interdiction maritime ou aérienne ;
• une opération civilo-militaire d'assistance humanitaire allant jusqu'à 90 jours ;
• une douzaine de missions PESD civiles (notamment missions de police, d'Etat de droit, d'administration civile, de protection civile, de réforme du secteur de sécurité ou d'observation) de différents formats, y compris en situation de réaction rapide, incluant une mission majeure (éventuellement jusqu'à 3000 experts), qui pourrait durer plusieurs années. »

L'ambition capacitaire de l'Union européenne **se fonde désormais sur l'expérience des opérations passées ou en cours et couvre une gamme plus vaste et plus précise de scénarios** qui dépasse le seul cadre des missions dans les Balkans qui avait présidé à l'élaboration des *Helsinki Headline Goals*.

*
* *

Document 8 : Déclaration des écoles militaires européennes : un Erasmus militaire (Octobre 2008)

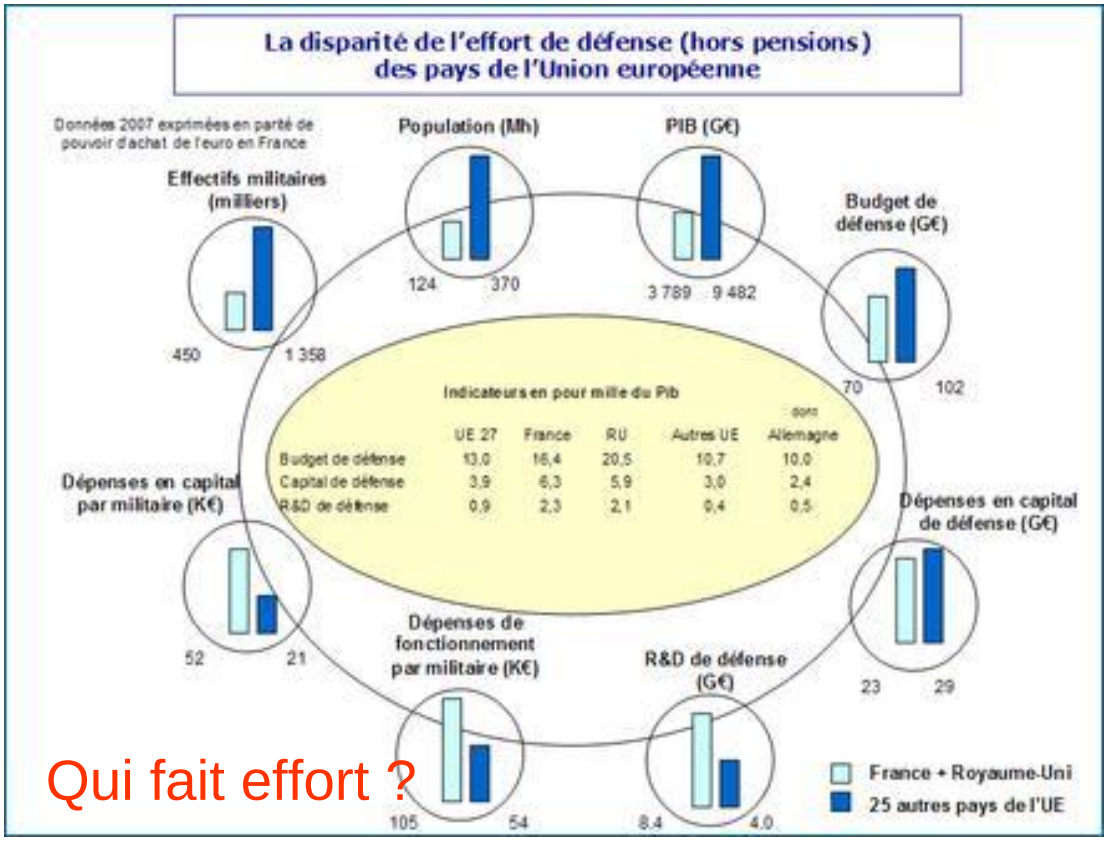
A l'initiative des écoles de Saint-Cyr Coëtquidan, les commandants de seize académies militaires européennes (sur 24 pays qui disposent d'une telle académie) se sont rencontrés en octobre 2008 en Bretagne. **« *Il ne faut pas chercher à unifier, compte tenu des légitimes différences nationales, mais à développer les contacts, partager les bonnes idées et pratiques, envisager les coopérations et partenariats, développer les échanges de cadets et professeurs* »**, expliquait alors le général de Lardemelle, le commandant des écoles de Coëtquidan. **« Il est possible,** ajoutait-il peu après, à Bruxelles, **de créer un Erasmus militaire qui offrirait les mêmes avantages que le civil, et, au demeurant, qui faciliterait les échanges pour les pays souffrant d'insuffisances de ressources pour ce type d'échanges internationaux »**. Le 10 novembre, lors de la réunion des ministres de la Défense de l'Union, a annoncée des mesures concrètes au profit de toutes les académies, de toutes les armées, pour la formation initiale et continue des officiers européens.

Ainsi en faisant, **« émerger compréhension mutuelle et partage de valeurs communes, c'est-à-dire une culture européenne** » l'Europe pourra ancrer une vraie vision conjointe de sa politique de sécurité et de défense commune.

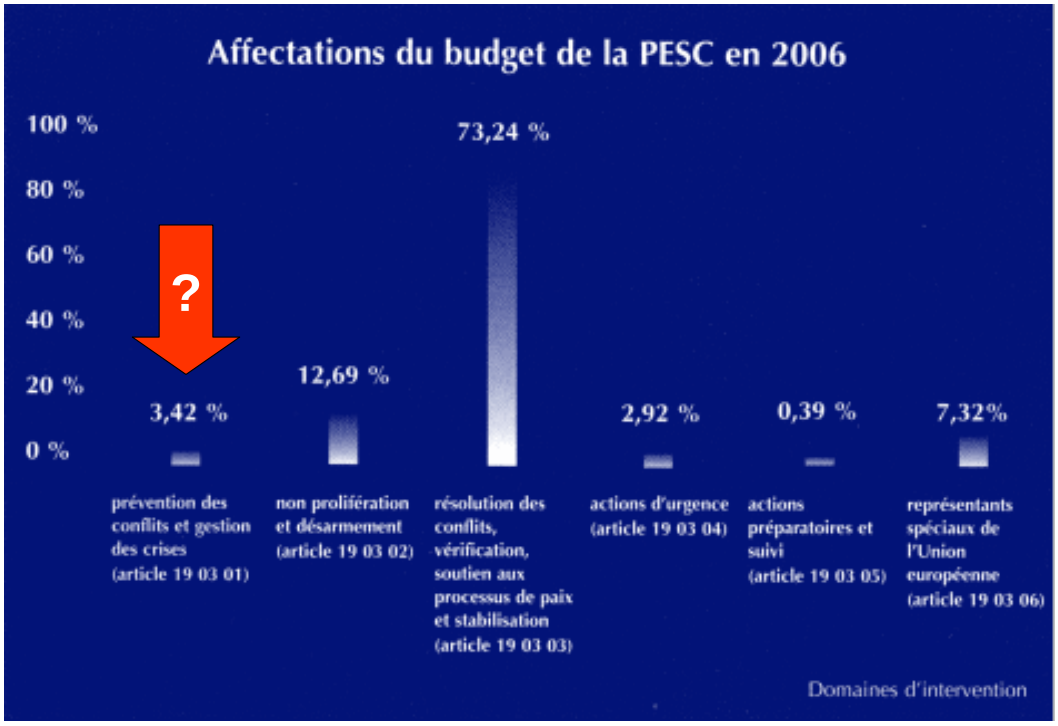
*

* *

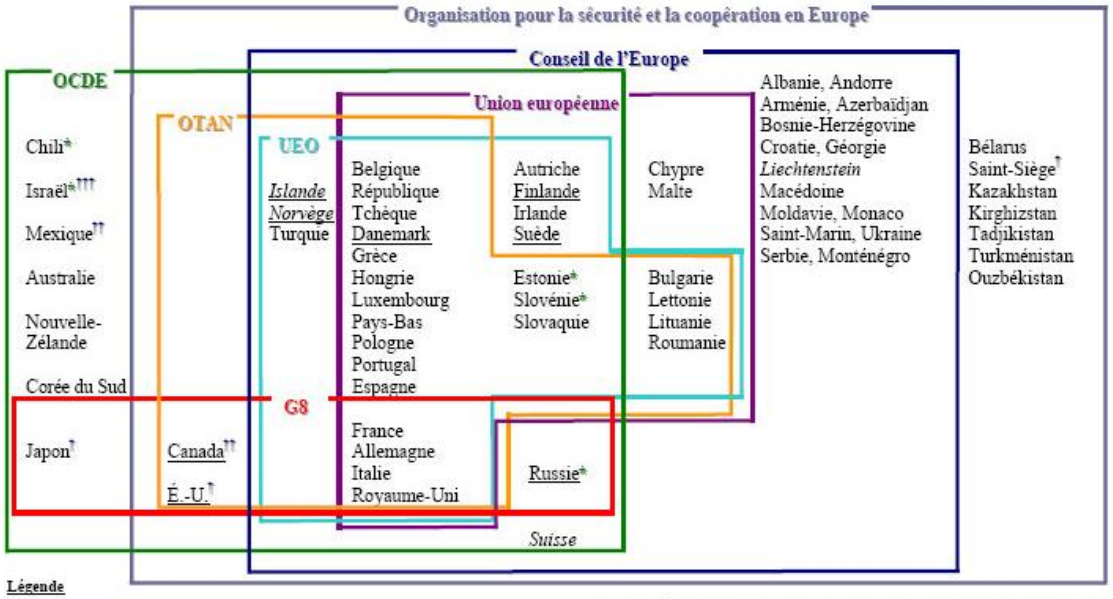
Document 9 : qui fait l'effort – quelle affectation ?



Quelle affectation ?



Document 10 – quels périmètres ?



Légende

Conseil de l'Europe :
† Observateur au Comité des ministres.
†† Observateur au Comité des ministres et à l'Assemblée parlementaire.
††† Observateur à l'Assemblée parlementaire seulement.

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques l'AELE.
* En mai 2007, l'OCDE a décidé d'inviter ces cinq pays à entamer des pourparlers sur leur accession.

OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
UEO : Union de l'Europe occidentale (membres, membres associés, observateurs et partenaires associés)
G8 : Groupe des huit principales démocraties industrielles du monde

BERD : À l'exception de l'Andorre, du Chili, du Saint-Siège, de Monaco et de Saint-Marin, tous les pays listés ici sont aussi membres ou actionnaires de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.
AELE : Les *États membres* de l'Association européenne de libre-échange sont en italique. En 2007, le Canada a signé un accord de libre-échange avec

Conseil de l'Arctique : Les États membres du Conseil de l'Arctique sont soulignés.

Quels périmètres ?

Document 11 : relations avec l'OTAN et planification des moyens de soft security

La coopération de l'Union et l'OTAN sur les théâtres d'opération devrait être une règle tant pour des questions d'efficacité de ces opérations que pour des questions de sécurité des personnels.

Mais la vocation des deux organisations est différente. L'une reste une alliance militaire transatlantique; l'autre est une union politique d'Etats. Tantôt l'une, tantôt l'autre répond le mieux aux besoins d'une situation selon le contexte politique et stratégique.

Les clés du succès de l'action commune entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique seront dans le respect de l'autonomie et de la transparence de leur collaboration.

Dans le contexte de la PESD, les opérations se font à trois niveaux. Les États membres de l'Union et de l'Otan peuvent d'abord agir en commun à travers une opération menée par l'Alliance. Ensuite, il y a des opérations menées par l'Union avec le recours à la collaboration de l'Otan (Bosnie). Enfin, aujourd'hui les Européens agissent de manière autonome (Tchad).

C'est ce dernier type d'opérations sur lequel l'Union doit privilégier. Pour mener ces opérations autonomes, des arrangements techniques essentiels doivent être mis au point, de façon très pragmatique, entre l'Union et l'Alliance.

Cette politique doit se réaliser par différentes étapes dans la prévention, la gestion et le suivi des crises :

En matière de prévention et d'anticipation,

- il convient de clarifier l'ambition de l'UE en matière de défense & sécurité par une réflexion élargie sur des scénarios intermédiaires visant à ne pas en rester à la seule capacité d'aide humanitaire ou à ne pas viser l'inaccessible capacité de défense autonome qui dupliquerait/remplacerait l'OTAN. Il s'agit de privilégier plutôt une capacité autonome de taille moyenne, permettant de conduire des actions de rétablissement de la paix à la périphérie de l'Union européenne lorsque cela est rendu nécessaire. Cette dynamique repose sur la réactivité et l'imagination qui ne peut se bonifier qu'à partir de réflexions amont.

- la nécessité de renforcer l'identité européenne de défense vis-à-vis des citoyens et des Etats permet aussi de légitimer en amont une posture ultérieure et le choix d'un mode d'action. Cette démarche permet de caractériser les capacités réelles de la défense européenne en complémentarité avec l'OTAN. La rédaction d'un plan d'action pour atteindre cet objectif permettra de clarifier le rôle de chaque organisation et des différents acteurs au regard de leurs capacités.

- Prolonger les actions en matière de défense européenne dans la continuité de la Présidence française en formalisant des petits pas décisifs sur le volet militaire et civil par des initiatives modestes mais fédératrices propice à des avancées ultérieures.

- Se doter, conformément au plan d'action pour les aspects civils de la PESD, adopté en 2004, au niveau de l'Union européenne de moyens, d'une organisation et de processus afin de mettre en œuvre plus efficacement les instruments de la soft security, en s'inspirant de ce qui a été fait dans le domaine de la défense. Il s'agit d'être en mesure de décider d'agir non plus à chaud (parfois sous pression des opinions publiques européennes du moment et conformément aux intérêts immédiats des Etats), mais dans le cadre de stratégies définies à l'avance et agréées à priori (principes et critères de choix pour intervenir ou non et comment, priorités géographiques, etc.).

Pour ce faire, il faudra :

- Mettre en place au niveau de l'Union européenne des capacités de prospective, connaissance et anticipation s'appuyant sur une liste régulièrement mise à jour de risques et de leur évolution (cybercriminalité, terrorisme, prolifération, trafics transfrontaliers, etc.). Dans le même temps, renforcer les capacités de planification de l'Union européenne en établissant face aux menaces identifiées une stratégie partagée de lutte contre ces menaces ainsi que des plans communs d'action
- Mieux définir selon une échelle graduée le spectre des interventions possibles de l'Union européenne en matière de soft security, en définissant des "missions types" dans les différents domaines possibles (aide humanitaire, santé, police et maintien de l'ordre, justice, organisation d'élections, etc.) avec leur dimensionnement (ressources humaines et financières nécessaires à leur mise en œuvre) et leurs conditions de succès.
- Mettre en place des structures européennes adaptées en mesure de recenser et de gérer les ressources humaines nécessaires qualitativement et quantitativement (policiers, juges et magistrats, spécialistes de la sécurité et de la reconstruction des États). Cela suppose un travail en amont pour dimensionner un pool d'experts « actifs » (employés par l'Union européenne) et « réservistes » (mis à disposition par les Etats membres) aptes à être envoyés en mission sur des théâtres extérieurs. Il faut également définir et mettre en œuvre un cursus de formation et d'entraînement pour ses personnels et établir les mécanismes adaptés de « constitution de forces » des équipes d'experts à envoyer sur place (pool d'experts de l'Union européenne et/ou mise à disposition d'experts par les Etats membres)

Dans la gestion des crises

- crédibiliser l'emploi des unités européennes par le renforcement du corps européen en augmentant sa visibilité dans les pays de l'est européen,

- définir des plans communs de surveillance des espaces aériens et maritimes en réalisant des opérations européennes mêlant les compétences sur le territoire de l'UE et valorisant les bonnes pratiques des uns et des autres,

- marquer la présence européenne au sein de l'OTAN (port symbolique d'un insigne européen par l'ensemble des militaires des EM), renforcement de l'effort de concertation avant les réunions décisionnelles et facilitant des prises de décisions adaptées,

- communiquer sur les volets pluridisciplinaires de l'action en privilégiant l'unité de commandement, la clarté du mandat et une matrice temporelle de mesure de l'action à conduire,

Dans le suivi et le retour d'expérience

Il faut en particulier développer la capitalisation des retours d'expérience des experts « civils » de la reconstruction des Etats, dans leurs différents domaines d'intervention (sécurité, maintien de l'ordre, justice, institutions, élections, coordination des différentes organisations sur place, etc.) (notamment dans le cadre des cursus de formation et d'entraînement évoqués plus haut).

*

* *

LISTES DES AUDIENCES ET ENTRETIENS

Mme Pascale Joanin, directrice générale, Fondation Robert Schumann

Mr Jacques Audibert, directeur général, Ministère des Affaires étrangères

Mr Elie Barnavi, écrivain, ancien ambassadeur d'Israël en France

Général Henri Bentegeat, président du comité militaire de l'UE

Mme Nicole Guedj, avocate, conseiller d'État, ancienne secrétaire d'Etat aux droits des victimes

Mme Sylvie Pantz, magistrate

Mme Kristina Bergendal, conseillère à l'ambassade de Suède à Paris

Mr Jean-Louis Bouvier, chef de bureau Direction des douanes et des droits indirects au ministère du budget

Colonel Rémi Duval, chef de département de la session nationale de l'IHEDN

BIBLIOGRAPHIE

L'Europe de la Défense, une priorité. Hervé Morin Javier Solana. *Le Monde 31 octobre 2008*

L'Europe frigide. Elie Barnavi. Editions André Versailles

Les avancées de l'Europe de la Défense et de la sécurité. Jean-Marie Bockel. *Défense nationale Janvier 2009*

L'Union européenne et la soft security : les attributs de la puissance civile. Amaya Bloch-Lainé. *AFRI 2000 – Vol. I. 2000*

Le smart power américain, un défi pour l'Europe. Jacques Charmelot. Fondation Robert Schumann Questions d'Europe n°127

Le développement - une arme de paix La coopération de l'Union européenne et la prévention des conflits Félix NKUNDABAGENZI et Federico SANTOPINTO2003, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité ; Editions Complexe

Le nouveau désordre mondial. Réflexions d'un Européen. Tzvetan TODOROV Robert Laffont, Paris, 2003.

Le Traité sur l'Union européenne. Yves DOUTRIAUX Armand Colin, Paris, 1992.
Une Europe sûre dans un monde meilleur. Javier SOLANA, texte adopté par le Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003, www.consilium.europa.eu/uedocs

La Communauté européenne et les aléas de l'interdépendance. François DUCHENE dans Max KOHNSTAMM et Wolfgang HAGER, *L'Europe avec un grand E*, Robert Laffont, Paris, 1973.

Soft power. The means to success in world politics. Joseph NYE Public Affairs, New York, 2004.

La Norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne. Zaki LAIDI Presses de Sciences Po, Collection "Nouveaux débats", Paris, 2005.

La puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial . Robert KAGAN Hachette, Paris, 2004.

Le nouveau désordre mondial. Réflexions d'un Européen. Tzvetan TODOROV Robert Laffont, Paris, 2003.

« Kosovo : une chance pour l'Europe ». TATU Michel *in Politique internationale*, N° 85, Automne 1999.

« **Défense et sécurité nationale » -** Le Livre Blanc – Odile JACOB – 2008

« **Le budget communautaire est-il adapté aux enjeux de la puissance de l'Union européenne** » Gaël Dettwille Mémoire CID.

Dialogues sur l'Europe
Paris-Prague à l'heure des présidences de l'Union Européenne
J Rupnik JM Berthon
CEFRES

La revolution Européenne 1945-2007
E Barnavi K Pomian
Éditions Perrin

Notre Europe
M Rocard N Gnesotto
Éditions Robert Laffont

OSCE
Defense National et Sécurité Colective
Janvier 2009

Européanisation de la défense
Defense National et Sécurité Colective
Févier 2009

Identity and violence
Amartya Sen
WW Norton

Empire
M Hardt A Negri
Éditions 10/18

The return of history and the end of dreams
Robert Kagan
Éditions Knopf

L'épaisseur du monde
Francois Heisbourg
Éditions Stock

La violence et la Paix
Pierre Hassner
Éditions Seuil

La terreur et l'Empire
Pierre Hassner
Éditions Seuil

La Guerre des capitalismes aura lieu
JH Lorenzi
Éditions Perrin

The Atomic Bazaar
The rise of the nuclear poor
W Langewieshe
Farrar Straus and Giroux New york

The powers to lead
Joseph Nye
Oxford University Press

Soft Power
The Means to Success in World Politics
Joseph Nye
Public affairs Book

L'Europe a-t-elle une histoire
JF Schaub
Éditions Albin Michel

Théorie des après guerres
P Sloterdijk
Libella Maren Sell

Si l'Europe s'éveille. Réflexions sur le programme d'une puissance mondiale à la fin de son absence politique
P Sloterdijk
Éditions Mille et un Nuits

The age of the unthinkable
Why the new wold disorder constantly surprise us and what to do about it
Joshua Cooper Ramo
Little Brown

J'ai vu finir le monde ancien
A Adler
Éditions Grasset