

# Civil Society Dialogue Network

## Discussion Paper No. 6

### France

**Nabila Habbida**

[nhabbida@eplo.org](mailto:nhabbida@eplo.org)

This paper has been produced in the framework of the Civil Society Dialogue Network. Its contents are the sole responsibility of the European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.

The views expressed in this paper are of the author and do not necessarily represent the policy or opinion of EPLO or of EPLO's member organisations.

#### Civil Society Dialogue Network

The Civil Society Dialogue Network (CSDN) is a three-year project co-financed by the European Union (Instrument for Stability) and aimed at facilitating dialogue on peacebuilding issues between civil society and EU policy-makers. It is managed by the European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), in co-operation with the European Commission and the European External Action Service.

For more information about the CSDN, please visit the EPLO website.

CSDN Discussion Papers are intended to contribute to the overall CSDN by stimulating discussion and reflection on pertinent peacebuilding issues. It is envisaged that they will inform future CSDN events.



This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The contents of this document are the sole responsibility of EPLO and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.

© EPLO 2013

Permission is granted for reproduction and use of the materials. Please acknowledge your source when using the materials and notify EPLO.

EPLO asbl, Rue Belliard / Belliardstraat 205, Box 12, 1040 Brussels, Belgium

Tel.: +32 (0)2 233 37 37 – Fax: +32 (0)2 233 37 38

E-mail: [office@eplo.org](mailto:office@eplo.org) – Web: <http://www.eplo.org>

En tant que principaux décideurs dans les affaires extérieures de l'UE, les États membres sont des acteurs clés de la politique de consolidation de la paix de l'UE, en ce qu'ils façonnent la politique, contrôlent certains pans de sa mise en œuvre et contribuent au rôle de l'UE en tant qu'acteur de promotion de la paix, en fournissant entre autres des ressources et de l'expertise. Le degré d'implication des États membres dans l'action de l'Union européenne est un facteur crucial pour évaluer l'efficacité de l'UE en tant qu'acteur de consolidation de la paix.

Dans cet esprit, les *CSDN Discussion Papers* sur les États membres visent à :

- Analyser le rôle des principaux États membres dans les domaines de l'action extérieure de l'UE liée à la prévention des conflits et la consolidation de la paix
- Identifier les parties de l'administration nationale avec des rôles et des responsabilités spécifiques en matière de politique européenne, prévention des conflits et consolidation de la paix
- Mettre en évidence des politiques, initiatives ou pratiques nationales qui pourraient être d'intérêt pour l'UE en tant qu'acteur de consolidation de la paix
- Formuler des propositions pour les activités des États membres concernant l'Union européenne et la consolidation de la paix (y compris pour les activités du CSDN II)

### **1. La position de la France dans les affaires extérieures de l'UE**

*Questions traitées: Quelle est la taille et l'influence de l'Etat membre dans l'action extérieure de l'UE (par exemple votes du Conseil, intérêts, la qualité du personnel diplomatique, etc.) ? L'État membre est-il généralement favorable ou réticent au rôle de l'UE en tant qu'acteur de politique étrangère? Y a-t-il des alliances ou des accords tacites avec d'autres États membres ?*

### **La France, l'un des trois grands Etats membres**

Avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, la France est l'un des trois grands acteurs internationaux de l'UE orientant la politique étrangère européenne. Plusieurs éléments permettent ce constat: 12,6% de la population de l'UE, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, détentrice de l'arme nucléaire, une capacité de projection militaire non-négligeable. Cela lui donne une position particulière dans l'UE :

- Capacité à agir de façon autonome, voire indépendante: la France a une marge de manœuvre unique car elle fait partie de différents « clubs » internationaux (CSNU, le G8, l'OTAN, etc.) et l'UE est l'un des cadres institutionnels dans lesquels elle peut s'impliquer. Elle est donc potentiellement un moteur pour la politique étrangère européenne mais peut également facilement s'en détourner. Son engagement en tant que membre du Conseil de sécurité est parfois perçu comme plus important que sa contribution à une politique extérieure de l'UE, à qui il n'est pas encore question de céder son siège. Malgré son poids international décroissant dans le contexte de la mondialisation et de la montée des "BRICS", elle a encore une marge de manœuvre importante, notamment en Afrique et dans le voisinage méditerranéen de l'UE où les Etats-Unis se désengagent.
- Influence dans la prise de décision au sein de l'UE : comme les deux autres « grands », la France peut aussi bien initier et soutenir ou bien bloquer certaines mesures

européennes par son poids dans l'ensemble des institutions de l'UE au-delà de la politique étrangère<sup>1</sup>.

- Des ressources importantes: une part importante du PIB de l'UE (19.7%<sup>2</sup>), un vaste réseau diplomatique comprenant une part majeure du contingent de diplomates de l'UE et des États membres, une capacité militaire d'intervention.

Du fait de cette position unique dans l'UE, la France n'est pas nécessairement le partenaire européen idéal, avec une tendance naturelle à prendre l'initiative mais aussi une tentation d'agir individuellement lorsque le cadre européen est perçu comme trop contraignant. Au sein de l'UE, la France préfère parfois traiter avec les dirigeants de grands États membres plutôt qu'avec les plus petits ou les représentants des institutions de l'UE. La coopération militaire bilatérale avec le Royaume-Uni illustre cette tendance.<sup>3</sup>

La France est susceptible de devenir un acteur encore plus important dans l'action extérieure de l'UE, l'Allemagne étant encore réticente à s'engager plus concrètement et le Royaume-Uni étant en pleine évaluation de sa place au sein de l'UE.

### **Rôle de la France au cadre européen**

La France considère la politique étrangère comme un élément essentiel de la souveraineté de l'État et souhaite le maintien de son rang dans le monde à travers une mission universelle. En ce sens, la politique étrangère française reste très ambitieuse malgré des ressources décroissantes.

De manière générale, la France appuie le rôle de l'UE en tant qu'acteur international de politique étrangère sous le concept d'« Europe puissance » et souhaite le renforcement de ses capacités dans la mesure où cela ne diminue pas le poids ou la position de la France au sein et en dehors de l'UE.<sup>4</sup> Le cadre européen est perçu comme complémentaire, voire comme un multiplicateur de sa propre politique étrangère, afin de protéger ses intérêts. Il est aussi perçu comme un outil assurant sa visibilité et son « leadership » en Europe. Contrairement à l'Allemagne par exemple, la France privilégie une approche intergouvernementale, généralement hostile à une Commission européenne forte et à un vote majoritaire au Conseil européen par opposition à un vote à l'unanimité.

---

<sup>1</sup> Cela se traduit, entre autres, par une large présence à travers les institutions : 29 votes au Conseil européen, occupation de postes stratégiques dans le domaine liés aux affaires de sécurité et de défense (notamment au SEAE, au Parlement européen et à l'Agence européenne de défense (AED)).

<sup>2</sup> Part des différents pays dans le PIB de la zone euro en 2012, INSEE, disponible sur [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=98&ref\\_id=CMPTEF08323](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=98&ref_id=CMPTEF08323)

<sup>3</sup> 'La coopération militaire à petit pas', *Le Monde* (décembre 2011), disponible sur [http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/12/02/la-cooperation-militaire-franco-britannique-progresse-a-petits-pas\\_1611088\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/12/02/la-cooperation-militaire-franco-britannique-progresse-a-petits-pas_1611088_3214.html)

<sup>4</sup> 'France genuinely wants "more Europe" but not if that means "less France"', Stefan Lehne, 'The Big Three in EU foreign policy', *The Carnegie papers*, The Carnegie Endowment for International Peace (juillet 2012), p.13 - disponible sur [http://carnegieendowment.org/files/eu\\_big\\_three1.pdf](http://carnegieendowment.org/files/eu_big_three1.pdf)

Par ailleurs, l'approche française a toujours appelé à plus de cohérence, de synergie et de visibilité pour l'action extérieure de l'UE<sup>5</sup>, bien qu'elle ait longtemps favorisé une vision restreinte de l'approche globale limitée à l'intégration civilo-militaire de la gestion des crises (par opposition à une vision large comprenant l'ensemble des activités extérieures européennes dans une région donnée<sup>6</sup>). Elle soutient également la présence de l'UE dans les instances multinationales. La plus récente réalisation de la France dans ce domaine est la signature du traité de Lisbonne, qui a abouti à la création du SEAE, du poste de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et du poste de Président permanent du Conseil. Des commentateurs ont pu mesurer le niveau d'influence de la France dans le fait que les principaux objectifs de la politique étrangère de la Ve République depuis Charles de Gaulle sont repris en bonne place dans le traité: la promotion d'un ordre international multipolaire, le soutien des valeurs démocratiques, la primauté du droit et droits de l'homme et des actions de maintien de la paix, ainsi que la prévention des conflits<sup>7</sup>. Cet alignement lui permet de s'engager significativement dans la mise en œuvre des politiques européennes, notamment via son réseau d'opérateurs et ses experts détachés.

Dans le même temps, elle ne souhaite pas une intégration forte afin de préserver sa souveraineté, ce qui contribue à empêcher un renforcement des responsabilités et des ressources pour les institutions européennes en charge de la prévention des conflits. Ainsi, la France et les "grands" Etats membres n'ont pas souhaité avoir une personnalité influente à la tête du SEAE<sup>8</sup>, de peur qu'elle n'empiète sur le "domaine réservé" des Etats membres.

Dans un contexte de mondialisation où son poids est en déclin rapide face à la montée en puissance des BRICS, il semble que l'approche de la France en matière de politique étrangère pourrait s'orienter de deux façons: maintenir son influence et sa voix en s'insérant systématiquement dans l'action collective de l'UE et en renforçant ses structures, ou bien s'éloigner progressivement des cadres multilatéraux en renforçant des alliances traditionnelles avec les partenaires stratégiques tels que les Etats-Unis ou la Russie, ou encore en nouant de nouvelles alliances avec les puissances émergentes.

## **2. La position de la France sur la promotion de la paix**

*Questions traitées: Quelle est la position générale de l'Etat membre en ce qui concerne la prévention des conflits et consolidation de la paix ? (par exemple, favorable, sceptique, pas intéressé, etc.)*

Son attachement à son rôle dans le monde fait de la France un soutien de l'action extérieure de l'UE, y compris des initiatives de consolidation de la paix. Au niveau national, la France a mis

---

<sup>5</sup> Vivien Pertusot, *Reviewing Member States' Commitment to the European External Action Service*, chapitre 'France and the EEAS: A give-and-take relationship', European Policy Institutes Network (novembre 2012) disponible sur

<http://www.ceps.eu/book/reviewing-member-states%E2%80%99-commitment-european-external-action-service>

<sup>6</sup> En décembre 2013, le SEAE et la Commission ont publié la position officielle de l'UE s'appuyant sur une définition large de l'approche globale dans une Communication conjointe, disponible sur [http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211\\_03\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf)

<sup>7</sup> Miron Lakomy, 'French Foreign Policy and the EU's CFSP', *Central European Journal of International and Security Studies* (2011), p. 139-140 – disponible sur <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Special-Feature/Detail/?lng=en&id=133247>

<sup>8</sup> 'Présidence européenne: la presse européenne critique les choix de Bruxelles', *Le Monde*, 20/11/2009, disponible sur [http://www.lemonde.fr/europe/article/2009/11/20/la-presse-europeenne-critique-les-choix-de-bruxelles\\_1269643\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2009/11/20/la-presse-europeenne-critique-les-choix-de-bruxelles_1269643_3214.html)

en place des stratégies de coopération sur la promotion de l'égalité des genres, l'action humanitaire ou encore le développement. Elle a également mis en place une approche de réduction de la violence armée en 2012<sup>9</sup>. Cependant, elle ne dispose pas d'une stratégie nationale ou de dispositif spécifique de consolidation de la paix ou de prévention des conflits en tant que tels. Elle soutient la consolidation de la paix de façon transversale par la promotion des valeurs universelles de démocratie, des droits humains et de la bonne gouvernance dans tous les domaines visés par ses programmes de coopération: l'éducation, les échanges universitaires, la culture, le développement, entre autres. Le concept de rayonnement culturel et de diplomatie économique viennent en soutien à l'exportation de ces valeurs dans les zones de coopération.

Il apparaît que la notion de sécurité d'Etat ("sécurité nationale") soit dominante dans son approche des crises internationales, bien que référence soit faite au concept de sécurité humaine dans la description officielle des activités. Parmi les objectifs principaux de la politique étrangère et la politique de défense nationales se trouvent respectivement la lutte contre le terrorisme et la sécurité du territoire national<sup>10</sup>. Ainsi, et sur la base de ses capacités militaires et de sécurité intérieure, il y a une tendance à favoriser une approche sécuritaire et militaire à la gestion des crises et à la prévention des conflits (dans laquelle est incluse la "responsabilité de protéger"<sup>11</sup>) dans les pays tiers. Dans ce cadre, sa capacité d'analyse des conflits est répartie dans plusieurs entités au sein de divers Ministères: affaires étrangères, justice mais aussi défense et intérieur. La politique française de prévention des conflits semble être le résultat de ces différentes analyses et priorités. D'une perspective de prévention des conflits, cette approche est plus réactive que préventive et se concentre sur le renforcement de l'Etat, se focalisant sur la gestion de crise dans l'intérêt de la sécurité nationale plutôt que la protection des populations affectées à long terme.

### Activités traditionnelles

L'attachement traditionnel de la France aux droits humains remonte au 18ème siècle avec les Lumières et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 Août 1789. En 1946, par la voix de René Cassin, l'un des principaux juristes français et prix Nobel de la paix, la France obtient le titre de Déclaration "universelle" des droits de l'homme sans pour autant obtenir mention dans la déclaration du droit d'intervention en faveur des personnes apatrides et des demandeurs d'asile. Au niveau européen, la France est l'un des dix États fondateurs du Conseil de l'Europe basé à Strasbourg depuis 1949. Strasbourg accueille également la Cour européenne des droits de l'homme. Au niveau national, le gouvernement français a institué une Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) en 1947, qui conseille et fait des propositions en matière de droits de l'homme, d'action humanitaire et de libertés publiques, mais favorise également la mise en place des institutions similaires à l'étranger, en particulier dans les pays francophones.

---

<sup>9</sup> Ministère des Affaires étrangères français, *Approche française pour une réduction de la violence armée* (mai 2012),

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Strategie\\_reduction\\_de\\_la\\_violence\\_armee\\_cle081171.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Strategie_reduction_de_la_violence_armee_cle081171.pdf)

<sup>10</sup> Ministère de la Défense français, *Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale* (avril 2013)

<http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/livre-blanc-2013> et le dispositif de lutte anti-terroriste français

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/defense-et-securite/terrorisme/>

<sup>11</sup> "Il ne faut pas oublier que dans la prévention, il peut y avoir le recours à la force (...) y compris des moyens coercitifs armés lorsque la nécessité d'une action déterminée s'impose. L'ensemble de ces efforts participe de la prévention", Intervention de M. Gérard Araud, représentant permanent de la France auprès des Nations unies, Dialogue interactif informel sur la responsabilité de protéger (11 septembre 2013)

La France est l'un des plus grands donateurs d'aide au développement<sup>12</sup> et a maintenu le niveau de crédit d'aide au développement dans son budget 2013, encore relativement soutenue par l'opinion publique en dépit de la crise économique. Cette aide est réservée en priorité au réseau des ONG françaises, sauf dans le cas où ces ONG ne sont pas présentes dans un pays affecté par un conflit armé. La France est le quatrième plus grand donateur en matière d'aide publique au développement (APD), et le neuvième plus grand donateur de l'UE en termes de pourcentage du revenu national brut (0,46 %) <sup>13</sup>. Bien qu'un cinquième de ce budget soit alloué à l'UE, la majorité de l'APD est mise en œuvre de manière bilatérale (64%) par l'intermédiaire d'un réseau d'opérateurs sectoriels. L'Afrique sub-saharienne est de loin le premier bénéficiaire de l'APD de la France. Celle-ci est aussi le deuxième plus grand contributeur (et le plus grand en Europe) pour le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Les objectifs officiels de cette politique sont larges mais ne favorisent pas clairement une approche de sécurité humaine («il ne peut y avoir de sécurité dans la durée sans développement, ni de développement sans sécurité»<sup>14</sup>).

L'action humanitaire se base sur une stratégie humanitaire nationale (2012-2017)<sup>15</sup> qui inscrit son action dans le cadre du Consensus humanitaire européen. Le Centre de Crises (CDC) coordonne la réponse de l'Etat pour les opérations d'aide humanitaire d'urgence avec les acteurs humanitaires non-étatiques et est l'une des entités produisant de l'analyse sur les conflits au sein du dispositif français. Comme pour les projets de développement, les ambassades ont désignés des points de contact humanitaires dans les zones de conflit. Pour la France, «l'Europe apporte un fort effet de levier, complémentaire de l'action bilatérale, pour le soutien de l'action des ONG»<sup>16</sup>. Les contributions vers l'UE étant moins visibles, le dispositif européen reste secondaire dans l'action française. Cependant, le CDC promeut activement l'accès aux financements européens pour ses opérateurs et les ONG françaises (18% des financements pour la société civile de l'office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) ont été attribués à des ONG françaises). Elle met également en place des projets dans les zones de crises considérées comme «oubliées» en co-financement avec l'UE<sup>17</sup>.

### **3. La position de la France dans la prévention des conflits et consolidation de la paix par l'Union européenne**

*Questions traitées: la France est-elle favorable au renforcement des capacités de l'UE en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix? Quelles sont les approches ou les domaines d'action dans lesquels la France a une influence au sein de l'Union européenne à cet égard ?*

---

<sup>12</sup> Chiffres officiels de l'aide publique au développement de la France, disponible sur <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement-et/dispositifs-et-enjeux-de-l-aide-au-l-aide-publique-au-developpement/article/infographie-l-aide-publique-au>

<sup>13</sup> EU Donor Atlas 2012, disponible sur

<http://development.donoratlas.eu/infographics/Global%20Trends%20-%20Infographic%20-%202012.pdf>

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> *Stratégie humanitaire de la République française* (juillet 2012),

<sup>16</sup> *L'engagement français dans la construction d'une aide humanitaire européenne*, site du Ministère des Affaires étrangères,

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/le-cadre-europeen-et-international/article/un-engagement-constant-dans-la>

<sup>17</sup> En 2012, quatre projets ont été cofinancés par le Centre de crise du ministère des Affaires étrangères et la DG ECHO pour un montant de 3 967 980 euros en Birmanie, dans les Territoires Palestiniens, en République centrafricaine et au Soudan du Sud, Ibid.

## **La France et les initiatives européennes de prévention des conflits**

De manière générale, la France se déclare favorable à des initiatives européennes de consolidation de la paix dans des zones géographiques d'intérêt. Un objectif traditionnel de la politique étrangère française est de faciliter la coopération des puissances pour résoudre les problèmes de sécurité mondiale, avec l'Europe comme pilier et la France une force majeure en son sein. Dans une certaine mesure, son soutien à l'action de l'UE dans le domaine de la prévention des conflits doit être mesuré par rapport à ses engagements internationaux mais aussi comme une occasion de promouvoir ses intérêts, de l'avis d'une grande partie des analystes de la question. La France peut donc avoir un rôle moteur dans le renforcement de l'action extérieure dès lors que les objectifs coïncident avec les siens, bien que cette notion soit nuancée par le concept de "puissance repère" énoncé par le président François Hollande l'été 2013<sup>18</sup>.

Ainsi, la France a pris des initiatives de prévention et de gestion de crise significatives qui ont été perçues comme positives par des commentateurs européens lorsqu'elles ont mobilisé l'action collective européenne derrière un objectif commun, les plus récents étant: les efforts de médiation de Nicolas Sarkozy en tant que président du Conseil européen dans la crise en Géorgie de 2008, l'opération militaire EUFOR au Tchad en fournissant la plupart des effectifs et des équipements, les efforts français en Côte-d'Ivoire en 2011 pour empêcher une crise régionale majeure liée aux élections présidentielles ivoiriennes. D'autres initiatives ont mobilisé bien moins d'Etats membres et n'ont pas eu le même succès du point de vue de l'action collective européenne, comme dans le cas de l'intervention en Libye, de la Syrie ou de l'Union pour la Méditerranée, qui ont peu contribué à la promotion de la démocratie et des droits humains dans la région.

## **La France et la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC)**

Dotée de capacités militaires et d'une industrie d'armement importantes, la France considère que l'importance politique et militaire de l'UE dans le monde devrait être renforcée pour pouvoir prendre des décisions de façon autonome, notamment indépendamment des Etats-Unis. Cette promotion des capacités opérationnelles militaires de l'UE provient notamment du "divorce transatlantique», qui s'exprime à travers une relation difficile de la France avec l'OTAN jusqu'à sa récente réintégration dans le commandement intégré de l'organisation en 2009. La France s'est donc attachée à mobiliser les Etats membres pour l'établissement de capacités opérationnelles européennes à travers la création d'une politique européenne de sécurité et de défense commune<sup>19</sup> et en contribuant en personnel aux missions ; tout en limitant cette politique à la gestion des crises et en maintenant une approche intergouvernementale<sup>20</sup>. Au cours de la présidence française de l'UE de 2008, il a été décidé de réunir les structures de planification de la PSDC civile et militaire à travers un modèle d'intégration civilo-militaire

---

<sup>18</sup> 'La France veut être un pont entre les continents (...). Elle se veut une 'puissance repère', c'est-à-dire une nation qui s'exprime au-delà de ses seuls intérêts', Allocution du président de la République à l'occasion de la Conférence des Ambassadeurs (août 2013), disponible sur <http://www.elysee.fr/declarations/article/allocution-du-president-de-la-republique-a-l-occasion-de-la-conference-des-ambassadeurs/>

<sup>19</sup> Anciennement Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) et renommée Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) par le Traité de Lisbonne

<sup>20</sup> Fabien Terpan, 'The Europeanization of French Defence Policy', The EU in international affairs conference (2008), disponible sur [http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA\\_I\\_4\\_Terpan.pdf](http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA_I_4_Terpan.pdf)

appelé l'Approche Globale dans les Conclusions du Conseil de Décembre 2008<sup>21</sup> (une définition plus large de l'Approche Globale est maintenant utilisée par l'UE<sup>22</sup>). Cette décision fait suite à un accord entre la France et le Royaume-Uni ; la création d'une structure de planification intégrée dans la PSDC aurait été envisagée par la France comme l'embryon d'un Centre de Commandement Européen. Le Royaume-Uni l'aurait plutôt perçue comme une structure alternative.

Après l'échec du traité constitutionnel qui prévoyait davantage d'intégration pour la PESD/PSDC, la France n'a pas pris d'initiative majeure, bien qu'elle ait soutenu les premiers *battlegroups* pour la prévention des crises (Headline Goal 2010<sup>23</sup>), prévoyant des interventions humanitaires, de sauvetage et de maintien de la paix. Elle a également été engagée dans le développement de composantes civiles de la PESD/PSDC (Civilian Headline Goal 2008<sup>24</sup>) dans les opérations de gestion de crise de l'UE. En vertu de cette approche, la France a souhaité accorder un rôle important à l'Agence européenne de la défense (dirigée par une française, Claude-France Arnould) lors des négociations pour le traité de Lisbonne et d'inscrire dans ses objectifs principaux le soutien aux industries européennes de la défense et le développement des capacités militaires européennes.

Vu de Bruxelles, l'intérêt de la France pour la PSDC semble se limiter à sa dimension militaire. Aujourd'hui, les préoccupations de la France sur la PSDC sont clairement reflétées dans les conclusions du Conseil de Décembre 2012 sur la sécurité et la défense<sup>25</sup>. En coopération avec un cercle restreint d'Etats membres, la France a réaffirmé son soutien à la relance de l'Europe de la défense<sup>26</sup> et a annoncé sa participation à une initiative franco-allemande de renforcement de la PSDC en 2013<sup>27</sup>.

Ainsi, il y a une tendance française à favoriser, voire à imposer, une approche militaire de gestion de crise, et à ne pas soutenir suffisamment une stratégie cohérente de prévention en dépit des importantes capacités dont elle dispose dans ce domaine. En ce sens, d'une perspective de prévention des conflits, la politique nationale française peut être un frein à la mise en œuvre d'une promotion de la paix efficace par l'UE, alors même qu'elle est officiellement plutôt favorable à une politique européenne intégrée de consolidation de la paix.

## Contributions en effectifs

En termes de contributions, la France a su mobiliser des ressources importantes pour mettre à disposition des nouvelles institutions et missions européennes. On retrouve une trentaine de

---

<sup>21</sup> Conclusions du Conseil européen de Bruxelles sur la politique européenne de sécurité et de défense (11-12 décembre 2008), disponible sur

[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/esdp/104700.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/esdp/104700.pdf)

<sup>22</sup> Catherine Woollard, *The EU and the Comprehensive Approach*, disponible sur

[http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Policy%20Meetings/Comprehensive%20Approach/EPLO\\_CSDN\\_ComprehensiveApproach\\_DiscussionPoints.pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Policy%20Meetings/Comprehensive%20Approach/EPLO_CSDN_ComprehensiveApproach_DiscussionPoints.pdf)

<sup>23</sup> <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>

<sup>24</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/conflict\\_prevention/133239\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/conflict_prevention/133239_en.htm)

<sup>25</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st00/st00205.en12.pdf>

<sup>26</sup> Réunion ministérielle sur l'Europe de la Défense (groupe Weimar +, novembre 2012)

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/europe-828/evenements-et-actualites-lies-a-la-actualites-europeennes/article/reunion-ministerielle-sur-l-europe>

<sup>27</sup> Olivier Berger, 'Une initiative franco-allemande au sommet européen de la défense en décembre 2013', blog de *La Voix du Nord* (septembre 2013), disponible sur <http://defense.blogs.lavoixdunord.fr/archive/2013/09/10/une-initiative-franco-allemande-au-conseil-europeen-de-paris.html>



diplomates détachés au SEAE<sup>28</sup> et bien formés aux institutions européennes. Le Secrétaire général de l'institution n'est autre que Pierre Vimont, ancien directeur de cabinet de Dominique de Villepin et ancien Représentant Permanent auprès de l'UE. L'intérêt pour les postes de haut niveau montre la détermination de la France de s'impliquer dans l'orientation des politiques extérieures. De la même façon, la France fournit une contribution significative pour les missions de PSDC, notamment pour celles qui sont basées en Afrique. En mai 2013, 585 effectifs français sont postés dans les missions PSDC<sup>29</sup> (le plus grand contingent des Etats membres) et la France assume le rôle de nation-cadre pour certaines opérations. Dans le contexte des contraintes budgétaires, le dispositif français pourrait rationaliser les baisses de financement en soutenant des activités préventives civiles moins onéreuses et plus efficaces au sein même du dispositif européen, en envoyant des experts civils en plus grand nombre et en mobilisant un budget pérenne pour le déploiement des missions.

#### 4. Acteurs concernés au niveau national

*Questions traitées: Qui est impliqué dans la prise de décision liées à la politique européenne de consolidation de la paix et sa mise en œuvre au niveau national ? Quels autres acteurs tels que les think tanks influents, institut de recherche ou les faiseurs d'opinion sont importants ?*

Bien que les grandes orientations soient concentrées dans les mains du président et du ministère des affaires étrangères, les questions européennes, de prévention des conflits et de consolidation de la paix sont traitées dans divers services appartenant à au moins 3 ministères différents. La mise en œuvre est quant à elle opérée par les services diplomatiques à Paris et en ambassades mais aussi par les opérateurs techniques de coopération de chaque ministère concerné (finances, justice, humanitaire, développement, etc.). Il en va de même pour l'analyse.

- **Le Président et son “domaine réservé” de politique étrangère et de sécurité :** Le Président français dispose d'une grande liberté d'action en matière de politique étrangère, inégalée parmi les chefs d'Etats européens. Le président français peut prendre des initiatives sans mesure de consultation contraignantes. C'est ce qui lui permet de prendre des initiatives et de mobiliser l'appareil institutionnel relativement rapidement. Cela démontre également que ces décisions peuvent être liées directement aux centres d'intérêts du représentant de la République. La cellule diplomatique de l'Elysée constituée de conseillers sur les questions géographiques et thématiques est sans conteste l'antichambre de la politique étrangère française.
- **Le ministère des Affaires étrangères :** Le Ministre et son Cabinet mènent la politique étrangère conjointement avec le président.
  - Politique extérieure européenne  
La sous-direction pour les relations extérieures de l'UE (DUE Relex) définit et coordonne les actions prévues dans le domaine de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), en liaison avec le Secrétariat général pour les

---

<sup>28</sup> Fabien Terpan, 'In search of leadership: French expectations of the EEAS', *The European External Action Service and National Diplomacies* (2013), p. 129 – 136, disponible sur [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_3385\\_the\\_eeas\\_and\\_national\\_diplomacies.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3385_the_eeas_and_national_diplomacies.pdf)

<sup>29</sup> CSDP mission personnel statistics from May 2013, ISIS, disponible sur <http://isis-europe.eu/sites/default/files/page-attachments/Copy%20of%20mission%20personnel-June2013.pdf>

affaires européennes (Premier Ministre) et la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, et dans le domaine de la PSDC en liaison avec la Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement.

- PSDC

La Sous-direction des affaires stratégiques suit la politique de défense de la France et les opérations extérieures des forces françaises, notamment pour la gestion des crises (OTAN, PSDC, autres cadres multinationaux en Europe).

- Analyse

Le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) est un groupe de réflexion, composé de diplomates, de fonctionnaires et d'universitaires chargés d'analyser l'environnement international, de faire des recommandations stratégiques et d'assurer une présence française dans les cercles de réflexion et de débat européens et internationaux. La spécificité du CAPS est qu'il utilise des données émanant de tous secteurs, interne et externe. Ceci en fait une source relativement indépendante et parfois critique vis-à-vis des politiques de l'administration. Le CAPS dispose également d'une certaine liberté d'expression en dehors de l'administration, et ses agents peuvent publier ou prendre part à des conférences et colloques.

- La coordination et la mise en œuvre des politiques

La Task Force pour la Gestion des Crises est chargée du pilotage, de la mobilisation et de la coordination interministérielle pour planifier l'engagement français. Elle identifie des financements multilatéraux et bilatéraux et un vivier d'experts civils ; coordonne les acteurs civils et militaires de la gestion de crise au niveau interministériel ; planifie les phases de stabilisation post-conflit et de reconstruction ; et coopère avec différents acteurs pour la gestion de longue durée, notamment les opérateurs français. La sous-direction de la gouvernance démocratique élabore et met en œuvre les programmes consacrés au renforcement de l'Etat de droit et des libertés publiques, à la réforme de l'Etat et à la décentralisation, à l'appui à la gouvernance financière dans les pays tiers afin de faciliter la reconstruction des Etats en crise ou en sortie de crise, en liaison avec les directions concernées. Elle suit les travaux du groupe *International Network on Conflict and Fragility* (INCAF), à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) ainsi que le dialogue international sur la consolidation de la paix (*International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*).

- Développement et gestions des crises humanitaires

La sous-direction des politiques du développement élabore les stratégies françaises pour le développement et assure leur articulation avec celles des autres acteurs de la coopération internationale, dont l'UE. Elle veille à la cohérence d'ensemble des politiques sectorielles et évalue l'impact des politiques de développement des acteurs publics français et des agences européennes et internationales auxquelles la France contribue. Le Centre de Crise coordonne l'action extérieure du ministère et assure une veille et analyse sur les crises internationales et questions humanitaires au niveau européen, ce qui lui permet de participer à l'élaboration de la politique française en matière d'action humanitaire. Il appuie et coordonne les ONG et entreprises françaises, assure un soutien logistique en amont et pendant la crise pour les ambassades, entreprises

et expatriés et assure la coopération avec les centres de crise étrangers et le Centre de situation de l'Union européenne.

- **Le ministère de la Défense :** La Délégation aux affaires stratégiques (DAS) vient en appui au ministre sur les questions de prospective dans les domaines stratégiques et de défense : analyse des développements de la situation nationale et internationale touchant la sécurité, anticipation des risques de crises, ou élaboration de positions françaises dans les négociations internationales et les actions de coopération intéressant la défense. Pour la PSDC, la sous-direction des questions euro-atlantiques définit et propose au ministre de la Défense les positions nationales relatives à l'Europe de la Défense, à l'OTAN et aux pays de la zone euro-atlantique et mène les négociations politico-militaires interministérielles puis internationales. Entre analyse et recherche, la sous-direction politique et prospective de défense (SDPPD) pilote, coordonne et met en œuvre la politique du ministère de la Défense en matière de recherche stratégique. Créé en 2009, l'Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM) participe au débat européen sur la sécurité et la défense en produisant de la recherche stratégique en lien avec le tissu français des think tanks et de la recherche universitaire.
- **L'Agence Française de Développement (AFD) :** La Cellule crises et conflits de l'AFD veille à ce que la stratégie de la France soit fondée sur une analyse sociopolitique portant spécifiquement sur les fragilités et les crises, notamment les problématiques d'interface entre l'urgence, la réhabilitation et le développement et sur des activités de prévention et de préparation. La Cellule contribue à l'élaboration des stratégies pays, établit des guides d'action permettant à l'AFD de mieux prendre en compte la fragilité de l'Etat et les situations de conflits dans leurs interventions. La Cellule suit les travaux du réseau INCAF à l'OCDE.
- **Les commissions des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat :** La commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale exerce une double mission d'information et de contrôle de l'activité européenne. Elle entretient un dialogue direct avec les institutions européennes (auditions régulières des membres du Gouvernement, responsables européens, personnalités diverses), en particulier avec le Parlement européen, et publie des rapports d'information. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat suit les questions de politique étrangère et de défense. Elle examine notamment les projets de loi de ratification des traités et accords internationaux. Ses domaines de compétences sont les politiques étrangère et européenne, traités et accords internationaux, organisations internationales, coopération et développement, francophonie et relations culturelles internationales.
- **Les think tanks et centres de recherches :** L'Institut français des Relations Internationales (IFRI) se consacre à l'analyse des questions internationales et de gouvernance mondiale et a ouvert un bureau à Bruxelles afin de servir d'interface avec Paris. Think Tank reconnu d'utilité publique, l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) est un acteur incontournable de la recherche française dans le domaine des questions stratégiques et internationales et effectue des recherches pour des organismes publics et privés. Le Centre de recherche en sciences sociales de l'international (CERI – Sciences Po) se concentre sur la comparaison des sociétés politiques, des relations internationales et de l'économie politique internationale. Sa recherche s'appuie sur des études de terrain axées sur l'Etude de la sécurité et des risques et l'Espace mondial. Par ailleurs, le CERI produit aussi des analyses au profit du public non-universitaire : institutions publiques, ONG, entreprises, presse.

## **5. Initiatives et activités au niveau national**

*Questions traitées: Y a-t-il une politique de consolidation de la paix nationale ou des initiatives qui pourraient être pertinentes pour l'UE ?*

- **Task Force pour la Gestion civilo-militaires des crises :** La création de cette Task Force pour la gestion civilo-militaire des crises extérieures à vocation interministérielle [voir section 4] est un développement perçu comme positif qui pourrait améliorer la contribution de la France dans le volet civil des opérations de PSDC. En effet, bien qu'encore récente et dotée de peu de moyens, cette unité fonctionne sur une logique de réseau et a travaillé sur divers dossiers à dimension européenne, tels que la Syrie, la Libye, le Mali, le Yémen, et le Soudan du Sud. Elle agit notamment sur la coordination des effectifs et la formation des experts français détachés pour les actions européennes et est régulièrement en contact avec ses homologues européens dans les Etats membres.