

Canadian
Forces
College

Collège
des
Forces
Canadiennes



L'INTERVENTION DE LA FRANCE AU SAHEL – PORTRAIT DICHOTOMIQUE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

LCol Alexandre Dubois

JCSP 44

Exercise Solo Flight

Disclaimer

Opinions expressed remain those of the author and do not represent Department of National Defence or Canadian Forces policy. This paper may not be used without written permission.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the Minister of National Defence, 2018.

PCEMI 44

Exercice Solo Flight

Avertissement

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement des politiques du Ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes. Ce papier ne peut être reproduit sans autorisation écrite.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de la Défense nationale, 2018.

CANADIAN FORCES COLLEGE – COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES
JCSP 44 – PCEMI 44
2017 – 2018

EXERCISE *SOLO FLIGHT* – EXERCICE *SOLO FLIGHT*

**L'INTERVENTION DE LA FRANCE AU SAHEL – PORTRAIT
DICHOTOMIQUE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE**

LCol Alexandre Dubois

“This paper was written by a student attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions, which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.”

Word Count: 5271

“La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale.”

Compte de mots: 5271

L'INTERVENTION DE LA FRANCE AU SAHEL – PORTRAIT DICHOTOMIQUE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

“Les terroristes croient que les peuples libres se laisseraient impressionner par l’horreur. Il n’en est rien. Ceux qui ont défié la République ont toujours été les perdants de l’histoire, il en sera ainsi encore une fois.”

François Hollande, Président de la Ve République, Versailles, 16 novembre 2015.

INTRODUCTION

Le 11 janvier 2013, la France déclenchait une offensive d’envergure au Mali dans ce qui allait être le début d’une intervention dans le cœur de l’Afrique occidentale, le SAHEL. François Hollande, le président de la V^e République nouvellement élu, engageait les forces armées françaises contre les djihadistes qui menaçaient le nord du Mali et faisaient peser des menaces sécuritaires sur la France et l’Europe¹. Malgré un discours prônant une intervention dans un cadre Européen, le nouveau président socialiste a tout de même agi de façon unilatérale à l’extérieur du cadre européen.

Depuis plusieurs années maintenant, l’idée de développer une politique étrangère pour l’Union Européenne (UE) fait son chemin. Bien que cette idée ait connu des hauts et des bas, certains mécanismes ont tout de même été créés afin de procurer aux états membres un cadre dans lequel ils peuvent exercer une influence au-delà des limites du territoire européen. La politique européenne de voisinage (PEV) fait partie de ces instruments d’influence que l’UE a mis en place. Cependant, les succès de cette politique envers les objectifs de sécurisation des territoires adjacents à l’Europe sont inégaux. Bien que les programmes de développements

¹ Isabelle Lasserre et Thierry Oberlé, *Notre guerre secrète au Mali : Les nouvelles menaces contre la France*, (Paris :Fayard, 2013), p.16.

envers les voisins de l'Est se soient développés d'une manière plus structurés, les résultats envers les pays au Sud sont mitigés.

La montée de l'euro-scepticisme ou l'inhabilité des différents leaders de gouvernements de développer des consensus envers des questions supranationales pourraient être évoquées comme étant la cause des insuccès de la PEV au Sud. Cependant, en tentant d'analyser les institutions européennes et leur capacité à agir au-delà de ses frontières, telles que les théories constructiviste ou néolibérales le proposeraient, nous passerions à côté des véritables causes qui font que ces institutions n'ont pas réussi à obtenir les mêmes résultats au Sud qu'à l'Est dans le cadre de la PEV. Les véritables ambitions de l'UE ne peuvent être comprises sans s'attarder aux intérêts propres à chacun de ses membres et c'est par une analyse basée sur l'ordre Westphalien qui sous-tend, toujours et malgré tout, les mécanismes institutionnels de l'UE que l'on peut y arriver.

Cet essai propose d'analyser dans quelle mesure les objectifs de sécurité de la France au SAHEL sont alignés avec ceux de la politique de voisinage de l'Union Européenne et de quelle façon ils répondent à une logique de l'approche réaliste des relations internationales. En l'occurrence, le rôle de la France dans la lutte au terrorisme au SAHEL ne cadre pas dans les limites de la PEV ce qui ne l'a pas empêché d'agir. Bien qu'elle voulait initialement agir au sein d'une coalition Européenne, la France n'a pas réussi à rallier les autres capitales pour l'appuyer militairement dans son intervention, ni à utiliser les mécanismes de l'UE pour défendre ses intérêts au SAHEL.

Dans un premier temps, nous analyserons quels sont les objectifs de sécurité de l'UE et de sa politique de voisinage en centrant notre analyse sur le secteur Sud de la PEV. Nous comparerons les résultats de la politique au Sud avec ceux à l'Est pour tenter de faire ressortir les

causes potentielles de ses résultats différents. Par la suite nous analyserons les objectifs de la France au sein de l'UE dans un premier temps puis ses objectifs au SAHEL avec l'opération BARKHANE dans un deuxième temps. Pour ce faire, nous utiliserons le modèle proposé par Richard Scott afin de faire ressortir les facteurs normatifs basés sur l'héritage gaulliste de la politique étrangère de la V^e République qui motivent les actions de la France. Finalement, nous analyserons ces facteurs afin de déterminer dans quelle mesure la politique étrangère de la France au SAHEL est basée sur des motivations réalistes et normatives et de quelle façon s'aligne-t-elle avec les objectifs de la PEV.

La Politique Européenne de Voisinage – Dichotomie entre valeurs et sécurité

Lancée à la suite d'un élargissement de l'UE en 2004, la Politique Européenne de Voisinage (PEV) avait été conçue pour réguler les relations le long des limites de l'union sur le continent et plus particulièrement vers l'Est. Cet élargissement créait des frontières se situant dans des régions étant moins stables et moins prospères². Bien qu'un débat existe, concernant les motivations de la politique étrangère de l'UE, entre les valeurs et la sécurité, il n'en demeure pas moins que la PEV a été développée dans l'optique de « créer une couronne de pays prospères, stables et amicaux [...] afin de garantir la stabilité tout au long des frontières externes de l'UE [trad. libre]»³.

Ce débat entre les valeurs et la sécurité comme catalyseurs de la formulation de la politique étrangère de l'UE a souvent été simplifié à une opposition entre motifs normatifs et

² Edzard Wesselink et Ron Boschma, "European Neighbourhood Policy: History, Structure, and Implemented Policy Measures", *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie* 108, n° 1 (2017), p. 5.

³ *Ibid*, p. 5.

rationnels⁴. Ce faisant, il n'a pas permis de cerner la complexité des relations entre les valeurs, souvent citées comme étant du domaine normatif, et les motivations sécuritaires, relevant plutôt du niveau rationnel. En appliquant le modèle d'analyse proposé par Richard Scott dans son ouvrage *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, qui définit les *pilliers* des domaines normatif, cognitif et régulateur⁵ nous pourrions être en mesure de mieux cerner la complexité des oppositions entre les valeurs et les motivations sécuritaires.

En effet, le non-alignement des piliers peut aider à expliquer la non-rationalité⁶ des décisions organisationnelles. Or, dans le cas de la politique étrangère de l'UE, cette opposition entre valeurs et motivations sécuritaires s'inscrit de la même manière que l'opposition entre les piliers normatif et cognitif du modèle de Scott. Il est difficile d'établir la rationalité entre la projection des valeurs européennes et la sécurisation des frontières de l'Union. L'un se voulant une ouverture, en projetant les valeurs ou *normes* communes européennes, tandis que l'autre se caractérisant par une fermeture ou une forme de protectionnisme envers ses voisins. Dans le contexte de l'élargissement de l'UE, la projection des valeurs européennes suivant une logique de conditionnalité, permettait à l'union d'imposer ses valeurs en promettant la possibilité d'adhésion comme récompense⁷. Or, comme la PEV se veut une politique voulant limiter l'expansion et que la possibilité d'adhésion ne fait pas partie de la politique⁸, peut-être que l'UE

⁴ Gergana Noutcheva, Karolina Pomorska et Giselle Bosse, "Values vs security? The choice for the EU and its neighbours", *The EU and its Neighbours: Values Versus Security in European Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press, 2016), p. 1.

⁵ Richard W. Scott, *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, 4e édition (Los Angeles: SAGE, 2014), chapitre 1.

⁶ Le terme *non-rationnel* est utilisé afin de distinguer les motifs envers le domaine cognitif tandis que le terme *irrationnel* évoquerait plutôt une incapacité à raisonner avec justesse.

⁷ Pierre Pahlavi, "Normpolitik : revisiter l'interdépendance complexe", *Études Stratégiques au XXIe siècle* (Outremont: Éditions Athéna, 2013) p. 169.

⁸ Stefan Gänzle, "EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis", *Europe-Asia Studies* n° 61, (Octobre 2009), p. 1717.

a atteint une limite dans la projection de sa puissance normative ou du moins dans ses moyens de maintenir une logique de conditionnalité.

En tentant d'expliquer la dichotomie entre les valeurs et l'aspect sécuritaire, Rosa Balfour suggère qu'il serait utile de déconstruire le terme *valeurs*. Elle énonce que tout en favorisant les principes de droits humains, l'état de droit, la bonne gouvernance et les processus de libéralisation économique et politique, l'UE favorise aussi le partenariat, l'engagement et le multilatéralisme⁹. Ces derniers éléments de *valeurs* sont considérés par certains comme étant plus importants que ceux précédemment énumérés. De plus, les différentes compréhensions et perceptions de valeurs européennes sont au cœur de la détermination de la logique de diversité qui anime la formulation de la politique étrangère de l'UE¹⁰.

Il convient de revenir au modèle de Scott qui permet également d'identifier qu'un désalignement au niveau du pilier normatif existe possiblement au sein de l'UE entre chacun de ses membres et nuit au développement d'une politique étrangère cohérente et cognitivement rationnelle. Les caractéristiques du système Westphalien, dans lequel l'UE s'est développée, ne peuvent être ignorées lorsque l'on tente d'analyser les motivations normatives des états membres dans la formulation de leurs politiques communes. Les intérêts nationaux ainsi que l'histoire parfois opposée de certains membres ont nécessairement façonné le développement de la PEV et l'ignorer ne permettrait pas de comprendre les différences de résultats selon les régions.

Il apparaît que le développement initial de la PEV s'est concrétisé d'une façon biaisée en suivant une logique pro-orientale qui avantageait les pays à l'Est de l'Europe. Dès 1998, la Pologne, alors candidate à l'accession à l'UE, articulait son désir de contribuer envers le

⁹ Rosa Balfour, "EU political dilemmas in North Africa and the Middle East: the logic of diversity and the limits to foreign policy", *The EU and its Neighbours: Values Versus Security in European Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press, 2016), p. 83.

¹⁰ *Ibid.*

développement d'une politique orientale de l'union¹¹. Motivée par ses intérêts de réguler ses relations avec ses voisins, la Pologne a œuvré sur plusieurs fronts pour arriver à développer le partenariat oriental. Ces motivations, bien ancrées dans les ambitions de survie de l'état Polonais ainsi que dans ses ambitions d'influence et de standing régional, ont teinté le développement de la PEV qui se faisait en parallèle¹². Ces motivations normatives relevant de l'essence westphalienne de l'état Polonais a eu comme effet de polariser l'UE entre les états de l'Est et du Nord contre ceux du Sud qui voulaient inclure leurs régions voisines respectives au sein de la PEV. Les états du Sud (plus spécifiquement la France et l'Espagne) prônaient le développement de partenariats envers les voisins méditerranéens de l'UE¹³. Lors des négociations sur le contenu de la PEV, ils se sont mis en opposition et fait pression pour que la politique inclut les états voisins en méditerranée et au sud Caucase¹⁴. Les états de l'Est et du Nord, menés par la Pologne et la Suède, favorisaient le développement d'une politique de voisinage vers l'Est. Ils étaient certainement plus concernés par l'influence de la Russie sur les états de la Moldavie, de l'Ukraine et de la Biélorussie.

La France, faisant partie de ces états du Sud qui favorisaient une approche méditerranéenne à la régulation des relations de l'UE avec son voisinage, s'est opposée initialement au développement d'une politique spécifique à l'Est. Elle se mettait en opposition avec l'Allemagne dans ce cas-ci qui supportait le développement de de la politique de partenariat

¹¹ Stefan Gänzle, "EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis", *Europe-Asia Studies* n° 61, (Octobre 2009), p. 1720.

¹² Alexandre Dubois, "La Pologne et sa politique orientale de 2009 à 2015 : Affirmation d'une puissance régionale par l'influence de sa diplomatie" (travail rédigé dans le cadre du Programme de commandement et d'état-major interarmes – Global Vortex, Collège des Forces canadiennes, 2017), p. 11.

¹³ Gergana Noutcheva, Karolina Pomorska et Giselle Bosse, "Values vs security? The choice for the EU and its neighbours", *The EU and its Neighbours: Values Versus Security in European Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press, 2016), p. 2.

¹⁴ Paula Marcinkowska, "European Neighbourhood Policy, a Polish Perspective" *UNISCI Discussion Papers* 40, (janvier 2016), p. 30.

oriental développée par la Pologne¹⁵. L'élargissement de la politique de voisinage n'a fait que rendre la PEV inefficace parce que son programme n'a pas été en mesure d'aligner les différents intérêts nationaux des états membres avec des enjeux majeurs dans le voisinage¹⁶. À cause d'objectifs régionaux différents, les pays membres n'ont ainsi pas aligné leurs politiques étrangères bilatérales avec celle de l'UE. Ceci n'a qu'accentué le fait que le concept de voisinage ne fut maintenu artificiellement qu'au niveau des institutions européennes plutôt qu'être véhiculé par les pays membres.

Or en 2008, un changement est survenu. La PEV s'est subdivisée en deux sous-groupes régionaux qui reflétaient les préférences de certains états membres. Ces sous-groupes étaient menés formellement par un seul état et suivaient une logique nationale gravitant autour de défis sécuritaires plus immédiats¹⁷. D'un côté la France avec le développement de l'union méditerranéenne et de l'autre la Pologne (assistée de la Suède) engagée en faveur du renforcement du partenariat oriental. En d'autres termes, ces deux exemples montrent que sous couvert de principes longitudinaux et derrière une façade commune, la PEV cache en réalité des clivages entre les états membres et leurs intérêts divergents¹⁸.

Cette subdivision a marqué le début d'un détachement de la PEV par la France en lien avec ses objectifs sécuritaires. La PEV, ancrée dans des aspirations libérales, est mal adaptée envers le soutien d'objectifs sécuritaires et s'oppose normativement au combat contre le terrorisme, de l'immigration irrégulière ou le maintien de relations avec des états dont les valeurs

¹⁵ Nathaniel Copsy and Karolina Pomorska. "Poland's power and influence in the European Union: The case of its eastern policy" *Comparative European Politics* 8, n° 3 (2010), p. 313.

¹⁶ Amelia Hadfield, "European Neighbourhood Policy and the migration crisis", *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation* (New York, NY: Routledge, 2017), p. 183.

¹⁷ *Ibid*, p. 184.

¹⁸ *Ibid*.

sont en contradiction avec celles établies dans la PEV¹⁹. Ces nouvelles réalités sécuritaires affectent plus directement la région de la méditerranée que la région orientale de la PEV. Bien qu'ils fassent théoriquement partie du partenariat euro-méditerranéen et de la PEV, les pays de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient subissent moins la conditionnalité politique de l'UE que les pays à l'Est²⁰. Le dénominateur commun influençant les politiques de l'Union envers cette région est plutôt « la stabilité des régimes politiques existants qui sont des alliés essentiels envers les questions de migration, d'énergie ou de combats contre le terrorisme [trad. libre] »²¹.

Les résultats de la PEV à cet égard ont été négatifs en raison de ce désalignement des motivations réalistes des états membres et de l'utopisme du libéralisme véhiculé par la politique. La gamme disproportionnée des préférences nationales désalignées par rapport aux objectifs idéologiques de la PEV sont en cause. Les motivations rivales, basées sur les intérêts propres aux partenaires, se sont imposées à la place des exigences basées sur les valeurs que la PEV a exagérément tenté de véhiculer²².

Lorsque la France eut décidé d'agir unilatéralement au Mali puis au SAHEL au début des années 2010 sous l'égide de l'opération BARKHANE, elle s'inscrivait dans ce même schème d'action en opposition avec la PEV et la politique étrangère globale de l'UE qui suit cette même logique basée une idéologie idéaliste. Il fut difficile de rallier les intérêts sécuritaires européens et ceux des autres capitales alors qu'on tentait d'agir au-delà des limites établies de la politique de voisinage. Voyons maintenant de quelle façon se sont développées les motivations françaises

¹⁹ Rosa Balfour, "EU political dilemmas in North Africa and the Middle East: the logic of diversity and the limits to foreign policy", *The EU and its Neighbours: Values Versus Security in European Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press, 2016), p. 70.

²⁰ Dimitar Bechev, "The EU as a regional hegemon? From enlargement to ENP", *The EU and its Neighbours: Values Versus Security in European Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press, 2016), p. 39.

²¹ *Ibid.*

²² Amelia Hadfield, "European Neighbourhood Policy and the migration crisis", *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation* (New York, NY: Routledge, 2017), p. 184.

l'ayant mené vers l'intervention unilatérale au SAHEL qui nous permettra de déterminer dans quelle mesure elles ne cadraient pas avec les objectifs de la PEV par la suite.

Les motivations Françaises et l'héritage Gaulliste

Lorsque l'on aborde le sujet de la politique étrangère de la France, et plus particulièrement celle de la V^e République, il convient de revenir sur les forces profondes motivant les choix des politiciens. D'autant plus important de le faire, dans le contexte de cet essai qui tente de démontrer que la décision de la France de poser une action unilatérale à l'extérieur des limites du cadre des politiques européennes de voisinage était basée sur des motivations réalistes et normatives ancrées profondément dans la psyché de l'état français.

L'héritage du Général De Gaulle, nommé à la tête de la *nouvelle* république le 1^{er} juin 1958 résonne encore à cet effet dans les décisions de politique étrangère encore aujourd'hui. À cette époque, De Gaulle identifia la reprise de contrôle de la situation détériorée en Algérie et la restauration de l'autorité de l'état comme ses plus grandes priorités²³. Le général conservait une certaine vision de la France et de sa position dans le monde, celle qu'il avait certainement développée alors que la France était meurtrie à la sortie de la seconde guerre mondiale. Bien que la politique étrangère de la V^e République fût initialement dictée par le problème algérien et la décolonisation dans un contexte de guerre froide de manière plus générale, les objectifs assignés à la diplomatie française étaient clairs. Regagner, sur la scène internationale, la place légitime de la France puis, lorsque cela serait atteint, prendre des actions propres à la République. En

²³ Frédéric Bozo, *French Foreign Policy since 1945 : an introduction*, (New York: Berghahn Books, 2016) p. 43.

d'autres mots, De Gaulle voulait rétablir l'indépendance et le rang qui avaient, selon lui, été gravement compromis par ses prédécesseurs²⁴.

Il faudra attendre quatre ans pour que le conflit algérien soit chose du passé pour De Gaulle et pour qu'il puisse finalement poursuivre son ambitieuse politique internationale. L'année 1962, qualifiée comme l'*année décisive* pour la politique étrangère de la France²⁵, compte quelques éléments sur lesquels il convient de revenir afin de mieux comprendre les motivations profondes des décisions de politique étrangère de l'état français encore aujourd'hui.

Premièrement, les fondations institutionnelles de la V^e République se sont raffermies cette année-là. Le rôle central exercé par le Président de la République fût instauré par référendum et a permis de consolider sa légitimité à cet effet au sein de la V^e République. Le Président de la République, parce qu'il était maintenant élu au suffrage universel, devenait de fait le chef du pouvoir exécutif et faisait de la V^e République un régime parlementaire doté d'un pouvoir présidentiel fort²⁶.

Deuxièmement, les tensions entre l'Europe et les États-Unis concernant la *réponse flexible* dans le cas d'une attaque nucléaire ont aussi influé sur le développement des forces normatives influant les prises de positions de l'état français sur la scène internationale. Cette politique, proposée par le secrétaire à la défense américain Robert McNamara, était considérée comme étant contraire aux intérêts vitaux des pays européens, menés par la France dans ce cas-

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Etienne Burin des Rozières, *Retour aux Sources: 1962, l'année décisive* (Paris : Plon, 1986) cité dans Frédéric Bozo, *French Foreign Policy since 1945 : an introduction*, (New York: Berghahn Books, 2016) p. 55.

²⁶ Eléa Pommiers, "Présidentielle : pourquoi la V^e République est-elle critiquée?", *Le Monde*, modifié le 15 avril 2017, http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/04/11/presidentielle-pourquoi-la-ve-republique-est-elle-critiquee_5109661_4355770.htm.

ci²⁷. Ces tensions transatlantiques ainsi que le dénouement de la crise des missiles de Cuba étaient perçus par De Gaulle comme un désir des États-Unis de développer leur hégémonie au niveau du leadership européen²⁸ et a contribué à son désir de réaffirmer la position de la France sur l'échiquier international.

Finalement, ces événements ont mené au refus de la France d'intégrer une force nucléaire multilatérale et allait façonner la politique Gaullienne vis-à-vis son influence dans le tiers-monde. Les nouveaux objectifs de cette politique orientée à l'extérieur du système des blocs Est-Ouest, se voulaient une tentative de modérer le clivage bipolaire et affranchir l'Europe du grappin des deux grandes puissances de la guerre froide. Par le fait même, la grandeur et le rang de la France se verraient réaffirmés²⁹.

Cet héritage gaulliste se ressent autant dans la façon dont la France interagit au sein de l'UE que dans sa décision d'agir unilatéralement dans le SAHEL. En effet, la notion de rang et d'influence, ou de prestige international, est centrale dans les relations qu'entretient la France avec les autres nations européennes et en particulier avec l'Allemagne. Avec la fin de la guerre froide et de l'affaiblissement de l'influence de la Russie dans les années 90, années ayant mené à la création de la PEV, la France et l'Allemagne se sont imposées comme des puissances centrales en Europe³⁰. Elles avaient à cette époque le commun intérêt que la nouvelle Allemagne unifiée devienne multilatérale et que le pôle franco-allemand devienne un contre balancier à l'hégémonie américaine sur le plan international.

²⁷ Frédéric Bozo, *French Foreign Policy since 1945 : an introduction*, (New York: Berghahn Books, 2016) p. 58.

²⁸ *Ibid*, p. 61.

²⁹ *Ibid*, p. 63.

³⁰ Luis Simón, "France and Germany : The European Unions's 'central' Member States", *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation* (New York, NY: Routledge, 2017), p. 79.

Cependant, avec l'expansion de l'UE vers l'est, l'Allemagne raffermi sa position stratégique au sein de l'Europe entraînant, du même coup, une diminution relative de l'influence française. À partir de 2005, le rapprochement de la France avec les États-Unis et le Royaume-Uni, la réintégration du commandement intégré de l'OTAN ou les différents concernant l'intervention en Libye en 2011 sont autant d'exemples de l'effritement relatif de la centralisation franco-allemande au sein de l'UE³¹. . Cet effritement s'inscrit cependant dans l'ADN de la politique étrangère d'héritage gaulliste de la France. La notion d'influence et de rang sur l'échiquier international façonne les décisions prises par le Président de la République et cette réalité s'est certainement manifestée dans la décision d'agir unilatéralement au SAHEL.

François Hollande, ayant martelé en campagne électorale le message que « la France ne mènerait plus de guerre seule [et] que sa participation à d'éventuels conflits à l'extérieur de ses frontières se ferait uniquement au sein de coalitions »³², promet aux Maliens que la France restera le temps qu'il faut. Cette dichotomie entre un discours idéaliste et le réalisme des intérêts français au SAHEL est parfaitement illustrée par les déclarations du président socialiste.

La menace terroriste provenant du SAHEL était devenue une réalité pour la France depuis plusieurs années déjà. Toute la palette du renseignement français, notamment de la Direction générale des services extérieurs (DGSE) et de la Direction des renseignements militaires, en plus de forces spéciales, était déployée dans la région depuis que des otages français sont retenus par des groupes terroristes dans le Sahara, à partir de 2008³³. La perception que la sécurité des territoires français et européen passait par la sécurisation de la région du

³¹ *Ibid.*³² Isabelle Lasserre et Thierry Oberlé, *Notre guerre secrète au Mali : Les nouvelles menaces contre la France*, (Paris :Fayard, 2013), p. 15.

³² Isabelle Lasserre et Thierry Oberlé, *Notre guerre secrète au Mali : Les nouvelles menaces contre la France*, (Paris :Fayard, 2013), p. 15.

³³ Isabelle Lasserre et Thierry Oberlé, *Notre guerre secrète au Mali : Les nouvelles menaces contre la France*, (Paris :Fayard, 2013), p. 22.

SAHEL devenait une motivation vers l'intervention. Les attaques sur des ressortissants et des intérêts français au SAHEL touchaient directement l'identité de la France. Cette menace contre la nation devenait ancrée dans les institutions de politique étrangère et de défense de la France. Cette région était à tel point devenue la priorité que « les agents de la DGSE affectés à la zone Afpak (Afghanistan-Pakistan) ont eu parfois l'impression que leur zone [...] était devenue 'la cinquième roue du carrosse' »³⁴. Ce sont ces motivations sécuritaires basées sur des motifs réalistes et ancrés dans une logique normative au cœur même de la définition de l'état français qui ont poussé le Président de la République à intervenir au Mali.

L'objectif de l'opération SERVAL, précurseur de l'opération BARKHANE, était de repousser les islamistes du Mali qui menaçaient la capitale Bamako. Cette mission, bien qu'elle semble avoir été lancée à la hâte, était délibérée et planifiée depuis longtemps. Cet aspect renforce le postulat que cette intervention ainsi que l'opération BARKHANE qui s'en est suivie, était motivée par la préservation de la sécurité du territoire français. En attaquant directement les groupes terroristes, sources de déstabilisation des états dans la région du SAHEL et qui s'alimentent des différentes routes de trafic menant à la méditerranée, la France maintient le problème terroriste à l'extérieur de ses frontières..

Ces intérêts sécuritaires transcendaient les différentes administrations présidentielles puisque les bases des deux opérations avaient été jetées en 2009 par le Président d'alors, Nicolas Sarkozy, qui avait lancé le *plan SAHEL*. Cette initiative visait à former les pays de la région à la lutte antiterroriste en entraînant leurs forces spéciales³⁵. Ce programme avait comme objectif de permettre aux forces indigènes du SAHEL de contenir elles-mêmes les groupes qui pourraient devenir une menace pour les intérêts financiers et les ressortissants français dans la région en

³⁴ *Ibid*, p.22

³⁵ *Ibid*, p. 22.

plus du territoire national français en Europe. Or, ce plan n'a pas donné les résultats escomptés au Mali et a éventuellement poussé la France vers l'action.

La perception de précipitation du déclenchement des opérations, sans avoir obtenu le support préalable de l'UE évoqué par le Président Hollande, est due au risque de renversement que courait le gouvernement Traoré. Cet événement potentiel était perçu comme pouvant avoir de lourdes conséquences sur la validité future de la résolution 2085 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies autorisant une mission offensive au Mali³⁶. C'est la raison pour laquelle est prise la décision d'agir unilatéralement. Selon l'application du modèle de Scott, ce pourrait être considéré comme l'élément *régulatif* qui, risquant un désalignement, motivait la décision d'intervenir unilatéralement.. La France s'était lancée dans une opération sans l'appui de l'UE, d'un couvert de l'OTAN ni d'une coalition internationale. La France agissait de façon autonome, au service de ses intérêts sécuritaires et prenait le risque de jouer sa crédibilité en tant que puissance régionale capable d'agir au-delà des cadres établis.

Le prolongement de la mission dans un cadre élargi, l'opération BARKHANE, a aussi permis à la France de réaffirmer son leadership au-delà des frontières de l'UE. Cette opération, en collaboration avec les pays du G5 SAHEL (Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad), supporte les intérêts de sécurisation de la France dans le Nord de l'Afrique. Elle agit directement sur la région qui est à la source des problèmes de trafics divers menaçant le territoire de la métropole, plutôt que de se limiter aux territoires couverts par les organes de l'UE comme la PEV. Ce moyen de projection de sa politique étrangère en Afrique cadre dans les aspirations

³⁶ Isabelle Lasserre et Thierry Oberlé, *Notre guerre secrète au Mali : Les nouvelles menaces contre la France*, (Paris :Fayard, 2013), p. 20.

gaullistes de la France telles la poursuite d'une diplomatie ambitieuse et la recherche d'un rôle global³⁷.

L'intervention unilatérale de la France au SAHEL cadre dans l'héritage gaulliste qui est encore aujourd'hui en cause dans les motivations de la politique étrangère de la France. Dans les prochains paragraphes, nous tenterons d'analyser la dichotomie entre les valeurs véhiculées par la PEV et les objectifs sécuritaires de la France à l'aide de cette trame de fond profondément ancrée dans le pilier normatif du modèle de Scott.

Analyse

Selon le modèle d'analyse de Richard Scott, l'alignement des piliers normatif, cognitif et régulateur doit avoir lieu afin de motiver une décision. L'application de ce modèle nous permet de bien imaginer que les motifs réalistes d'intervention de la France au SAHEL pour des raisons sécuritaires étaient alignés avec des forces normatives profondes de l'état français. De plus, bien qu'elle ne cadrerait pas de façon régulatrice au sein de la PEV, l'intervention n'était pas en opposition avec elle.

Le développement de la PEV et les aspirations françaises envers l'influence qu'elle exerce en Europe ont été en opposition. La dichotomie entre les intérêts de la France et de l'Allemagne s'est marquée en 2008 lors du développement de deux politiques de voisinages complémentaires, le partenariat oriental ou l'*Eastern Partnership* (EaP) d'un côté et l'Union pour la Méditerranée (UpM) de l'autre. L'agenda de l'UpM, initiative de la France, favorisait les

³⁷ Frédéric Bozo, *French Foreign Policy since 1945 : an introduction*, (New York: Berghahn Books, 2016) p. 191.

relations bilatérales plutôt que le régionalisme³⁸. On se détachait aussi de l'approche normative, sur la projection de valeurs en favorisant une approche plus pragmatique sur des secteurs politiques de moindre importance comme le transport, l'environnement ou l'énergie en opposition à la gouvernance³⁹. L'Allemagne de son côté supportait plutôt le développement de l'EaP⁴⁰.

Cette opposition est alignée avec le désir profond de l'état français de conserver une place importante sur l'échiquier Européen. Le désir de maintenir une position de leadership se reflète dans les décisions de la France et sont souvent opposées à celle de l'Allemagne. Ceci est encore plus vrai au niveau sécuritaire et les décisions d'agir unilatéralement au SAHEL en 2013 mais aussi en Lybie en 2011 étaient toutes deux influencées par cette motivation normative en plus d'être en opposition, encore une fois avec l'Allemagne. Les actions unilatérales de la France renforcent leur recherche de *standing* international élevé et d'influence décisionnelle en Europe, alignant ainsi des motivations du pilier cognitif avec celles du pilier normatif du modèle de Scott.

La sécurisation des territoires du SAHEL contre les menaces terroristes ne s'aligne pas de façon cohérente au sein du cadre régulateur de la PEV. Parce que la PEV a comme objectifs la sécurisation régionale par la promotion des valeurs de bonne gouvernance exemplaires de l'Europe, ses objectifs s'inscrivent dans une logique de conditionnalité⁴¹. Or, l'intervention au SAHEL par la France s'inscrit dans une logique purement sécuritaire ayant comme objectif de

³⁸ Rosa Balfour, "EU political dilemmas in North Africa and the Middle East: the logic of diversity and the limits to foreign policy", *The EU and its Neighbours: Values Versus Security in European Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press, 2016), p. 69.

³⁹ Gergana Noutcheva, Karolina Pomorska et Giselle Bosse, "Values vs security? The choice for the EU and its neighbours", *The EU and its Neighbours: Values Versus Security in European Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press, 2016), p. 6.

⁴⁰ Nathaniel Copey and Karolina Pomorska. "Poland's power and influence in the European Union: The case of its eastern policy" *Comparative European Politics* 8, n° 3 (2010), p. 313.

⁴¹ Edzard Wesselink et Ron Boschma, "European Neighbourhood Policy: History, Structure, and Implemented Policy Measures", *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie* 108, n° 1 (2017), p. 5.

contraindre les groupes terroristes afin d'empêcher ultimement le débordement de leurs activités sur le territoire national Français.

De plus, en agissant de façon unilatérale sous SERVAL puis comme *Lead Nation* sous BARKHANE, la France répondait à ses aspirations de standing international basées sur l'héritage gaulliste. La mission de la France en Afghanistan ainsi que le retour au sein du commandement intégré de l'OTAN pendant les années Sarkozy avaient en quelque sorte ravivé une impression que la France ne pouvait définir ses propres objectifs stratégiques d'intervention⁴². L'intervention au SAHEL permettait de promouvoir l'indépendance des actions de la politique étrangère française.

Les objectifs de sécurisation régionale de la PEV ont eu un moindre impact sur la région méditerranéenne possiblement en raison de la différente menace sécuritaire en comparaison avec la région de l'EaP. L'une étant une menace provenant d'un état, en l'occurrence la Russie, et l'autre provenant d'un acteur non-étatique, les groupes terroristes du SAHEL. Ces derniers évoluaient majoritairement à l'extérieur des limites des états du Sud de la PEV. De plus, ils menaçaient plus directement la sécurité interne d'états faibles plutôt que l'ordre régional interétatique suivant une logique westphalienne. La PEV était donc mal adaptée pour contraindre ce type de menaces dans la région méditerranéenne d'une part ou celle du SAHEL dans une plus large mesure.

La cadre régulateur de la PEV ou de l'UE n'était donc pas aligné avec la décision de la France d'agir seule. Cependant, la communauté internationale et l'ONU a procuré le cadre requis qui s'alignait avec les autres piliers afin de motiver l'intervention. La résolution 2085 du conseil

⁴² Isabelle Lasserre et Thierry Oberlé, *Notre guerre secrète au Mali : Les nouvelles menaces contre la France*, (Paris :Fayard, 2013), p. 19.

de sécurité de l'ONU permettait l'assistance des forces Maliennes dans le cadre d'une mission du chapitre VII pour supporter les autorités maliennes dans la reprise de ses zones territoriales dans le nord du pays qui sont aux mains de groupes terroristes, extrémistes ou armés⁴³. La France avait donc un cadre régulateur pour motiver son action unilatérale.

Le débat sur la dichotomie entre valeurs et sécurité dans l'application des politiques européennes comme la PEV tel qu'il est évoqué par Noutcheva, Pomorska et Bosse dans leur ouvrage sur l'UE et ses voisins est bien présent dans le cas qui nous intéresse. En particulier la France et ses objectifs sécuritaires au SAHEL qui ne cadrent pas avec ses propres objectifs basés sur les valeurs de la PEV. La promotion de l'UpM qui était plus orientée sur des politiques pragmatiques comme décrit plus haut, nous pousse à questionner la pertinence de la politique des valeurs de la PEV. L'idée libérale motivant les politiques extérieures de l'UE proposant que «la démocratisation est la meilleure garantie pour la prédictibilité du comportement des états et la stabilité internationale [trad. libre]»⁴⁴ ne s'applique pas dans le cas du secteur Sud de la PEV ni de la région du SAHEL.

Peut-être qu'il y a lieu pour l'UE de réévaluer ses politiques basées sur les valeurs. Une approche pourrait être de mieux définir ces valeurs et la façon que l'on définit le terme valeur d'un état à l'autre tel que le propose Rosa Balfour⁴⁵. Une autre serait de prendre une approche basée sur les intérêts des états membres. Peut-être qu'en reconnaissant une telle approche plus réaliste, les institutions et politiques européennes seraient en mesure d'être mieux alignées avec

⁴³ Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Resolution 2085 : The situation in Mali* (New York : ONU, 2012).

⁴⁴ Rosa Balfour, "EU political dilemmas in North Africa and the Middle East: the logic of diversity and the limits to foreign policy", *The EU and its Neighbours: Values Versus Security in European Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press, 2016), p. 70.

⁴⁵ *Ibid*, p. 83.

les piliers normatifs de leurs états membres. La formulation des politiques serait sans doute plus ciblée et moins *one size fits all*⁴⁶ que dans le cas de la PEV.

Conclusion

L'intervention unilatérale de la France au Mali et au SAHEL dans les années 2010 ne cadrerait pas dans les objectifs de la politique européenne de voisinage. C'est par une action unilatérale, sous des motivations sécuritaires et réalistes, qui visait l'endigement des ambitions des groupes terroristes directement à sa source dans la région sahélienne, que la France a poursuivi sa politique étrangère en contournant les mécanismes de l'UE. Grâce à des valeurs normatives provenant de l'héritage gaulliste, ses chefs ont été en mesure de mener une action risquée mais ayant le potentiel de renforcer le rôle de l'état français sur l'échiquier européen et mondial. La France encore aujourd'hui, exerce son leadership dans le SAHEL avec le commandement de l'opération BARKHANE qui connaît des succès dans la lutte au terrorisme dans cette région⁴⁷.

L'incapacité de la PEV de fournir les moyens de lutter contre la menace terroriste provenant du SAHEL a forcé la France à agir en dehors des cadres de l'UE. Cette menace, ainsi que les autres menaces asymétriques en recrudescence dans la dernière décennie, force les institutions étatiques à réévaluer leurs moyens pour maintenir la stabilité de leurs voisinages garante de leur sécurité. L'institution de l'UE et sa PEV n'y échappent pas. Basée sur une

⁴⁶ Gergana Noutcheva, Karolina Pomorska et Giselle Bosse, "Values vs security? The choice for the EU and its neighbours", *The EU and its Neighbours: Values Versus Security in European Foreign Policy* (Manchester: Manchester University Press, 2016), p. 2.

⁴⁷ Olivier Hanne, "Barkhane : succès, atout et limites d'une opération originale dans la Bande sahélo-saharienne", *Res Militaris, an online social science journal, Hors série 'France : opérations récentes, enjeux futurs'* (France, décembre 2016), p. 4.

approche de promotion des valeurs démocratiques, cette politique semblait mal adaptée à cette nouvelle réalité dans l'objectif de sécuriser son voisinage.

Cependant, depuis 2016, une tentative de revigorer la politique extérieure de l'UE a vu le jour. La stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE propose cinq priorités selon lesquelles les membres de l'Union devraient mener leurs actions extérieures afin de défendre les intérêts communs européens. L'articulation de ces priorités propose un cadre cognitif orienté sur des objectifs sécuritaires dans lequel les valeurs européennes doivent être promues.

Parmi elles, *la résilience de l'état et de la société à l'Est et au Sud* qui reconnaît que des efforts doivent être faits par les états membres envers la promotion des transformations dans les pays au-delà des limites de la PEV⁴⁸. Ainsi on reconnaît que les limites géographiques ne peuvent être un frein aux actions contribuant à la sécurisation du territoire européen. Une politique de ce genre aurait peut-être fourni des bases cognitives plus solides pour François Hollande lorsqu'il cherchait l'appui des autres capitales de l'UE avant son intervention au Mali.

Deuxième priorité digne de mention est la reconnaissance des *ordres régionaux de coopération*. L'articulation de la nécessité, pour l'UE, d'apporter son soutien aux différents ordres régionaux de coopérations permettra possiblement de rendre une politique semblable à la PEV plus efficace en la rendant moins uniforme et en permettant des différentes approches selon les régions.

Bien que les actions unilatérales des pays européens motivées par des intérêts sécuritaires soient encore possibles et justifiables dans le futur, la stratégie globale pour la politique étrangère

⁴⁸ Union européenne, *Vision Partagée, action commune : Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne* (Bruxelles : Union européenne, 2016) p. 7.

et de sécurité de l'UE propose un cadre potentiellement mieux adapté que ce qui existait dans la décennie précédente. Cette politique rétrécira-t-elle le fossé de la dichotomie entre les valeurs et la sécurité dans l'application de la PEV qu'évoquent Noutcheva, Pomorska et Bosse? Seule l'analyse d'une action sécuritaire future envers un voisin de l'UE nous permettra de le constater.

BIBLIOGRAPHIE

- Balfour, Rosa. "EU political dilemmas in North Africa and the Middle East: the logic of diversity and the limits to foreign policy", *The EU and its Neighbours: Values Versus Security in European Foreign Policy*, Manchester: Manchester University Press, 2016.
- Barbé, Esther et Elisabeth Johansson-Nogués. "The EU as a Modest 'Force for Good': The European Neighbourhood Policy." *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 84 n° 1, (2008), p. 81-96.
- Bechev, Dimitar. "The EU as a regional hegemon? From enlargement to ENP", *The EU and its Neighbours: Values Versus Security in European Foreign Policy*, Manchester: Manchester University Press, 2016.
- Bozo, Frédéric. 2012. *La Politique Étrangère De La France Depuis 1945*, New York: Berghahn Books, 2016.
- Castan Pinos, Jaume. "The Conflicting Aims of the European Neighborhood Policy and its Secondary Effects." *Journal of Borderlands Studies* 29, n° 2 (2014), p. 133-146.
- Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Resolution 2085 :The situation in Mali*, New York : ONU, 2012.
- Copsey, Nathaniel and Pomorska Karolina. "Poland's power and influence in the European Union: The case of its eastern policy" *Comparative European Politics* 8, n° 3 (2010), p. 304-326.
- Courmont, B. "L'atlantisme est-il un anachronisme ? Le nécessaire débat sur l'avenir de la politique étrangère de la France", *Revue internationale et stratégique* 108, n° 4 (2017), p. 16-25.
- de Montbrial, Thierry et Thomas Gomart. *Notre Intérêt National: Quelle Politique Étrangère Pour La France?*, Paris: Odile Jacob, 2017.
- Doise, Jean et Maurice Vaïsse. *Diplomatie Et Outil Militaire: Politique Étrangère De La France, 1871-2015*, Paris: Éditions du Seuil, 2015.
- Dubois, Alexandre. "La Pologne et sa politique orientale de 2009 à 2015 : Affirmation d'une puissance régionale par l'influence de sa diplomatie" (travail rédigé dans le cadre du Programme de commandement et d'état-major interarmes – Global Vortex, Collège des Forces canadiennes, 2017.
- Gänzle, Stefan. "EU Governance and the European Neighbourhood Policy: A Framework for Analysis." *Europe-Asia Studies* 61, n° 10 (2009) p. 1715-1734.

- Hadfield, Amelia. "European Neighbourhood Policy and the migration crisis", *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation*, New York, NY: Routledge, 2017.
- Hadfield, Amelia, Ian Manners, et Richard G. Whitman. *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation*, New York, NY: Routledge, 2017.
- Hanne, Olivier. "Barkhane : succès, atout et limites d'une opération originale dans la Bande sahélo-saharienne", *Res Militaris, an online social science journal, Hors série 'France : opérations récentes, enjeux futurs'*, France, décembre 2016.
- Jeandesboz, Julien. "Putting Security in its Place: EU Security Politics, the European Neighbourhood Policy and the Case for Practical Reflexivity." *Journal of International Relations and Development* 21, n° 1 (2018) p. 22-45.
- Jeannesson, S. "Diplomatie et politique étrangère de la France contemporaine : un bilan historiographique depuis 1990", *Histoire, économie & société, 31e année*, n° 2 (2012), p. 87-98.
- Jones, Alun and Julian Clark. "Europeanisation and Discourse Building: The European Commission, European Narratives and European Neighbourhood Policy." *Geopolitics* 13, n° 3, (2008), p. 545-571.
- Kochenov, D. "New Developments in the European Neighbourhood Policy: Ignoring the Problems." *Comparative European Politics* 9, n° 4-5 (2011), p. 581-595.
- Lasserre, Isabelle et Thierry Oberlé, *Notre guerre secrète au Mali : Les nouvelles menaces contre la France*, Paris :Fayard, 2013.
- Marcinkowska, Paula. "European Neighbourhood Policy, a Polish Perspective", *UNISCI Discussion Papers* 40, (janvier 2016), p. 27-41.
- Mouboub R. et A. Debbihi. "The European Neighbourhood Policy: one policy, two neighbourhoods",. *Management Intercultural*, 36 (2016), p. 157-164.
- Noutcheva, Gergana, Karolina Pomorska, et Giselle Bosse. *The EU and its Neighbours: Values Versus Security in European Foreign Policy*, Manchester: Manchester University Press, 2016.
- Pahlavi, Pierre. "Normpolitik : revisiter l'interdépendance complexe", *Études Stratégiques au XXIe siècle*, Outremont: Éditions Athéna, 2013.
- Petrakos, George, Maria Tsiapa, et Dimitris Kallioras. "Regional Inequalities in the European Neighborhood Policy Countries: The Effects of Growth and Integration." *Environment and Planning C: Government and Policy* 34, n° 4 (2016) p. 698-716.

- Pommiers, Eléa. "Présidentielle : pourquoi la V^e République est-elle critiquée?", *Le Monde*, modifié le 15 avril 2017, http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/04/11/presidentielle-pourquoi-la-ve-republique-est-elle-critiquee_5109661_4355770.htm.
- Rayroux, Antoine. *L'Union Européenne Et Le Maintien De La Paix En Afrique*, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 2017.
- Rieker, Pernille. *External Governance as Security Community Building : The Limits and Potential of the European Neighbourhood Policy*, London: Palgrave Macmillan, 2016.
- Scott, Richard W. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, 4e édition, Los Angeles: SAGE, 2014.
- Simón, Luis. "France and Germany : The European Unions's 'central' Member States", *Foreign Policies of EU Member States: Continuity and Europeanisation*, New York, NY: Routledge, 2017.
- Smith, Karen E. "The Outsiders: The European Neighbourhood Policy." *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 81, n^o 4 (2005), p. 757-773.
- Union européenne, *Vision Partagée, action commune : Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne* Bruxelles : Union européenne, 2016.
- Védrine, Hubert, Pascal Boniface, et Christian Lequesne. "La Politique Étrangère De La France En Débat." *Esprit*, n^o 3 (Mars 2018), p. 103-116.
- Wesselink, Edzard et Ron Boschma. "European Neighbourhood Policy: History, Structure, and Implemented Policy Measures." *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie* 108, n^o 1 (2017), p. 4-20.